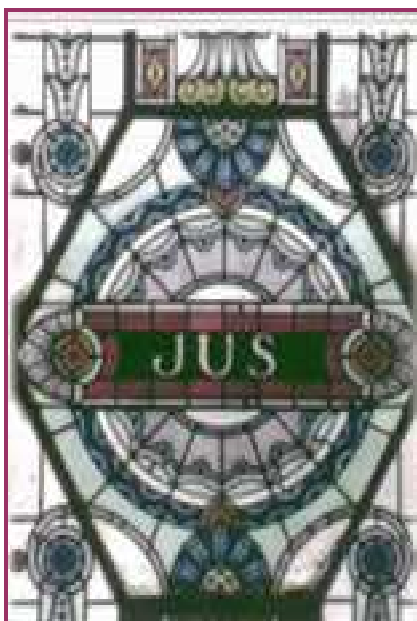


STUDIA IUVENUM IURISPERITORUM

**A Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Hallgatóinak Tanulmányai**



Pécs 2014

STUDIA IUVENUM IURISPERITORUM

7

A Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Hallgatóinak Tanulmányai

SZERKESZTETTE

Drinóczi Tímea – Naszladi Georgina – Novák Barnabás

Pécs 2014

Kiadja Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara

7622 Pécs, 48-as tér 1.

SOROZATSZERKESZTŐ

Drinóczi Tímea

LEKTORÁLTA

Ádám Antal

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Berke Gyula
Fábián Adrián
Herke Csongor
Horváth Zsuzsanna
Kecskés László
Petrétei József
Szalayné Sándor Erzsébet
Tilk Péter
Visegrády Antal

Felelős kiadó: Dr. Kecskés László dékán

A kötet szerzői

Böröcz István	Informatikai és Kommunikációs Jogi Tanszék
Czinege Kinga	Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék
Cseh Balázs	Jog- és Állambölcseleti Tanszék, Jogtörténeti Tanszék
Cseporán Zsolt	Alkotmányjogi Tanszék
Dezső Lili	Római Jogi Tanszék
Heid Krisztina	Nemzetközi és Európaijogi Tanszék
Hohner Éva	Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Tanszék
Kalo Bianka Györgyi	Alkotmányjogi Tanszék
László Balázs	Jogtörténeti Tanszék, Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék
Márkus Máté	Jogtörténeti Tanszék
Mester Martina Emese	Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék
Mészáros Orsolya	Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Tanszék
Nagy-Gál Eszter	Közigazgatási Jogi Tanszék
Pál Emese	Közigazgatási Jogi Tanszék
Polgár Péter	Büntetőjogi Tanszék
Spiegler Tamás	Alkotmányjogi Tanszék
Tajti Zsuzsanna	Alkotmányjogi Tanszék
Török Dániel Viktor	Alkotmányjogi Tanszék

Tartalom

Jog- és állambölcselet	13
<i>Cseh Balázs:</i>	
A tradicionális vallási jog és a kodifikált állami jog együttélése. Az iszlám és a germán jogi kultúra a német területeken élő muszlim közösségekben	15
Jogtörténet	35
<i>Cseh Balázs:</i>	
Az egyházi nemesek jogállás Közép-Kelet-Európában a XI. századtól a XIV. századig	37
<i>László Balázs:</i>	
A hűtlenség és annak büntetése az Árpád-korban	59
<i>Márkus Máté:</i>	
A pénzügyi önállóság mint a megye autonómiájának alappillére a kezdetektől a XVIII. századig	91
Római jog	113
<i>Dezső Lili:</i>	
A kézművesek specificatiója útján megvalósuló vállalkozási szerződések az ókori Rómában	115
Közjog.....	145
<i>Böröcz István:</i>	
Don't be evil. A Google adatvédelmi politikája az AdWords szolgáltatás tükrében	147
<i>Cseporán Zsolt:</i>	
A művészet szabadsága – Az előadó-művészet alapjogi megközelítésben	175
<i>Heid Krisztina:</i>	
A fenntartható fejlődés és az uniós ökocímke	197
<i>Kalo Bianka Györgyi:</i>	
Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő főbb rendelkezéseinek értékelése	219
<i>Nagy-Gál Eszter:</i>	
Magyary Zoltán vs. Magyary Program.....	237
<i>Pál Emese:</i>	
A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll átalakulása	269
<i>Speigler Tamás:</i>	
Az egészségügyi alapjogok speciális alanyai	291

<i>Tajti Zsuzsanna:</i>	
A társadalmi felelősség, mint a tulajdonhoz való alapvető jog újabb korlátja.....	321
<i>Török Dániel Viktor:</i>	
A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének alapjogi aspektusai	349
Bűnügyi tanulmányok.....	367
<i>Czinege Kinga:</i>	
Felismerésre bemutatás és annak hibái mint justizmord forrás	369
<i>Hohner Éva:</i>	
Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés, annak okai és lehetséges megelőzése.....	389
<i>László Balázs:</i>	
A büntetőeljárás szereplőinek titoktartási kötelezettségéről.....	411
<i>Mester Martina Emese:</i>	
Laikus elemek szerepe a büntető igazságszolgáltatásban	441
<i>Mészáros Orsolya:</i>	
Mavi Marmara	461
<i>Polgár Péter:</i>	
A garázdaság.....	479

Contents

Philosophy of Law and State	13
<i>Balázs Cseh:</i>	
The Coexistence of Traditional Religious Law and Codified State Law. Islamic and German Legal Culture in the Muslim Communities Living in German Territories	15
Legal History.....	35
<i>Balázs Cseh:</i>	
The Legal Status of Nobles of the Church in Central-Eastern Europe between the 11th-14th Centuries.....	37
<i>Balázs László:</i>	
Infidelity and Its Punishment in the Árpád Era	59
<i>Máté Márkus:</i>	
Financial Independence as a Basic Pillar of the Autonomy of the County from the Beginnings to the 18th Century	91
Roman Law	113
<i>Lili Dezső:</i>	
Contracts for Professional Services Realized Through the Specificatio of Artisans in Ancient Rome	115
Public Law	145
<i>István Böröcz:</i>	
Don't Be Evil. The Data Protection Policy of Google as Reflected in the AdWords Service	147
<i>Zsolt Cseporán:</i>	
Freedom of Art – Fundamental Rights Aspects of Performing Art	175
<i>Krisztina Heid:</i>	
Sustainable Development and the Union Ecolabel.....	197
<i>Bianka Györgyi Kalo:</i>	
Evaluation of the Main Provisions of the Fundamental Law Relating to Local Governments.....	219
<i>Eszter Nagy-Gál:</i>	
Zoltán Magyary vs. Magyary Programme	237
<i>Emese Pál:</i>	
The Transformation of Legality Control over Local Governments	269
<i>Tamás Spiegler:</i>	
Special Subjects of Basic Health Rights	291

<i>Zsuzsanna Tajti:</i> Social Responsibility as another Restriction of the Fundamental Right to Property.....	321
<i>Dániel Viktor Török:</i> Fundamental Rights Aspects of the Implementation of the Right to a Fair Process.....	349
Criminal Studies	367
<i>Kinga Czinege:</i> Line-Up and Its Defects as a Source of Miscarriages of Justice.....	369
<i>Éva Hohner:</i> Infanticide Committed Against Newborn Children, Its Causes and Possible Prevention	389
<i>Balázs László:</i> On the Confidentiality Obligation of the Participants of Criminal Proceedings	413
<i>Martina Emese Mester:</i> The Role of Lay Elements in Criminal Justice	441
<i>Orsolya Mészáros:</i> Mavi Marmara	461
<i>Péter Polgár:</i> Disorderly Conduct.....	479

ELŐSZÓ

E tanulmánykötet az elsőként 2001-ben megjelent *Studia Iuvenum Iurisperitorum* (A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kara Hallgatóinak Tanulmányai) című sorozat hetedik kiadványa. A kötet egyrészt az Országos Tudományos Diákköri Konferenciák díjazottai számára nyújt lehetőséget a pályamunkáik átdolgozott változatainak közzétételére, másrészt a hallgatók azon írásai közlésére is szolgál, amelyeket a konzulens oktatóik kiemelkedő minőségük miatt arra érdemesnek tartanak.

A XXXI. OTDK 2013 tavaszán került megrendezésre Szegeden. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szervezett megmérettetésen a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kara 40 pályamunkával, 22 opponenssel képviseltette magát. A bemutatott dolgozatok közül 6 első, 4 második és 4 harmadik helyezést ért el, 4 dolgozat pedig különdíjat kapott. A zsűri 6 hallgatónak opponensi díjat adott.

A jutalmazottaknak ezúton is gratulálunk.

szerkesztők

Jog- és állambölcselet

A tradicionális vallási jog és a kodifikált állami jog együttélése. Az iszlám és a germán jogi kultúra a német területeken élő muszlim közösségekben*

Bevezetés

A 2009-es német adatok szerint 4,3 millió muszlim él Németországban, ami a lakosság 5,4 %-át teszi ki, de az adat valószínűleg alábecsült voltára a felmérés maga is felhívja a figyelmet, hiszen magas a be nem vallott feketemunkások száma. Ez a szám, avagy arány folyamatosan növekszik. Integrálódásuk a német társadalomba kiemelkedően fontos és elengedhetetlen, aminek természetes módon a jog a legbiztosabb eszköze. Azonban a magukkal hozott iszlám-vallási jog és az elfogadtatni kívánt, számukra ismeretlen, új jogként megjelenő német jog alapvető különbségei az integrálódást akadályozzák. A két jogrendszer pedig érvényesülésük és hatékonyságuk tekintetében „küzdelmet” folytatnak egymással.

A következő főbb kérdésekre érdemes keresni a választ, illetve választ vagy iránymutatást adni ebben a tanulmányban. Hogyan fér meg egy vallási jog egy kodifikált jog árnyékában? A vallási jogi normák feloldódhatnak-e teljesen a közösségek tudatában? A bevándorlók új jogi környezete milyen hatást tud gyakorolni? A régi jogi környezet mennyiben ver gyökeret a mikroközösségi szinteken? A jogi normák cementeződésének a mély vallási hithez milyen a viszonya? A hit és a jog között mennyire erős kapcsolat létezik, létezhet? Továbbá milyen erős gátként funkcionálhat a hit az új környezetben?

I. A jog hatása a társadalomra és a társadalom hatása a jogfejlődésre

1. Az iszlám vallás – hit mint közösségformáló és közösségmegtartó erő jelentősége a jogra tekintve

Érdemes először meghatározni a vallás és a hit fogalmát. Előd István és köre a vallásra a következő meghatározást adja:

„A vallás elsődlegesen a többé-kevésbé személyesnek és a világmindenség sorsa intézőjének tartott transzcendens Végső

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Jog- és Állambölcselet II.” tagozatban került bemutatásra. Konzulens: Dr. Visegrády Antal egyetemi tanár

Valóságba /vagy: Emberfölötti Lénybe; vagy: Numenbe; vagy: Szentbe/ vetett hit és ennek megfelelő viselkedés /= vallásosság/. Másodlagosan pedig az ezzel összefüggő tanok, szabályok, alkotások és intézmények rendszert alkotó összessége /= a vallás mint rendszer/.”¹

A meghatározásból kiemelendő a „hit”, a „viselkedés” és a „szabály” fogalmi elemek. A viselkedés a magatartásban nyilvánul meg, a magatartások egy jelentős részét pedig a jog szabályozza, ezért jogi relevanciával bír. A vallási szabályok pedig az iszlámnál nem különülnek el az etikai szabályoktól, sőt az iszlám jog szabályaitól sem, amelyek norma-összeütközéseket eredményezhetnek a német joggal. A hit szó természetes vonatkozásban mindenekelőtt egy alapvető emberi magatartást, személyes készséget és cselekvő emberi megnyilatkozást jelent, de jelenti a szó magát a hit tárgyát, azokat a tételeket, melyeket például az iszlám jog és vallás magába foglal, ez az ún. *objektív hit*.² *Ex definitione* a hit magatartás és cselekvés, amely már említett okoknál fogva a jog asztalára tartozik.

A Németországban élő több mint 4,3 millió muszlim lakos sajátos közösségi struktúrákat hozott létre. Két igen fontos jellemvonással bírnak ezek a közösségek: a) zárt közösségek; b) és vallási közösségek. A kettő lényegében összefüggő jelenség, mivel mindkettő az iszlámból fakadónak tekintendő. A zártság kívülről és belülről egyaránt érvényesül, mivel mindkét irányból az átjárhatóság szűk határok között mozog.

A vallási közösségeknél a hitnek és az eszményeknek azonossága tartja össze a tagokat, nem pedig a közös érdek, az egymás iránti szeretet, és hasonlók. Ezek közül is a legigazibb vallási közösségek a kultikus közösségek,³ vagyis az imádság, áldozatbemutatás és egyéb közös vallási cselekmények által egybeforrott közösségek.⁴ A közösségi összetartást szolgálja az egységes liturgikus nyelv (az arab), az egységes szimbolika (amely az egyén által magával hozott kultúrából ered) és a közös hit (az iszlám). Természetesen a felsoroltakon kívül nagy szerepe van az egymás iránti szeretetnek (pl. a vérségi kapocsnak, családnak), az érdekközösségnek (saját vállalkozás, munka, érvényesülési bázis), továbbá a vezetés és szervezés minőségének (vallási vezetők, közösségek vezetői, családfő).

A vallás és vallásosság annyiban bír jelentőséggel a jog szempontjából, hogy a jog – különösképpen a német jog – mennyiben tudja áttörni a vallási közösség, az iszlám mikroközösségek határait? Ezeknél a csoportoknál az egyének magatartását három jelentős dolog határozza meg, amik beépülnek

¹ Előd István: Vallásosság és vallás. Katolikus Teológiai Főiskola jegyzet. Budapest 1980. 32. o.

² Veres András: Erkölcsoteológia. Egri Hittudományi Főiskola és Érseki papnevelő Intézet jegyzete, Eger 1993. 42. o.

³ A kultikus közösségek általában az egy mecsetbe vagy imaházba járók csoportját jelenti.

⁴ Előd: i.m. 28. o.

jogtudatukba és alakítják azt: a) a vallás és ennek megélése; b) az iszlám jog mint a minden élethelyzetre való válasz; c) és a német jog mint a Németországban legitim állami kényszerítőerővel rendelkező normatömeg.

A tanulmány keretei között az objektív értelemben vett vallással nem foglalkozok, hiszen *in objektivo* a vallás egy rendszer, az iszlámnak pedig megvan a saját rendszere, amit a teológia részletesen elemez évszázadok óta. A szubjektív értelemben vett vallás takarja a vallásosságot.⁵ A vallásosság tárgyai az eszmék, tanok, előírások, dogmák és szokások, amik kihathatnak a jog érvényesülésére, illetve a vallásosság megnyilvánulási formái, a hit, az áldozat, a közösségekbe való integráció szintúgy lényeges. Ráadásul az iszlám intézményes vallásossága – amely azoknak a vallásossága, akik elkötelezik magukat egy vallási közösségnek és átveszik annak eszmei világát, szokásait, törvényeit, „*hitét*” – kiemelkedő szempontú az intézményesített jog hatékonyságának kérdésénél.

A vallás, a szubjektív értelemben vett vallásosság és a hit, tehát az iszlám közösségek mindennapjait határozzák meg, illetőleg az iszlám jogi gondolkodást szintén determinálják. Az előbb felsoroltak a közösségeket nem engedik feloldódni, így természetes gátat képeznek a német társadalom és a muszlim közösségek közeledése felé. Az elidegenülés nem csak a társadalom, hanem a német jog felé éppen úgy jelentkezik, ezáltal pedig a jog funkcionalitásában szenved sérelmet.

2. A helyi-közösségi jogérvényesítési eszközök és lehetőségek

A 20. század végén és a 21. század elején az Európai Unióba áramló bevándorlók tömegei, vagyis a migrációs hullám komoly feladatok elé állítja a jogalkotót. Az Unió támogatja a tagállamok törekvéseit a harmadik országokból – így az iszlám világból – érkezők integrációjának elősegítése érdekében, azért, hogy elkerülhetővé váljon az ilyesfajta bevándorlók által létrehozott közösségek elszigetelődése és szociális kirekesztődése.⁶ Azonban a zárt közösségek kialakulása következtében a német jog érvényesülése nehezzé válik, aminek egyenes következménye a helyi-közösségi jog felbukkanása, megerősödése. Az új jog kialakítása helyett az muszlimok a magukkal hozott és mindenki számára jól ismert iszlám joghoz nyúlnak vissza. Ez egészséges társadalmi jelenséggé fogható fel, hiszen a szervezethez és a rend biztosítására – ami a társadalomban, közösségben élést lehetővé teszi – jogra van szükség. Azonban ez a „szokásjog-szerű” jog

⁵ Gesztesy András (szerk.): Vallás és vallástörténet- fundamentális teológia jegyzet. Pécs 2012. 9-10. o.

⁶ Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal: A jogi gondolkodás kezdete és új irányai Európában. Megjelent az Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány kiadásában, Budapest 2010. 174-176. o.

desuetudóként (*Entwöhnung*) hat a hatályos német jogra, *implicite* lerontja azt.

Amikor egy jog nem tudja betölteni rendeltetészerűen és teljes körűen szerepét, akkor pótló normák jelennek meg a jogbizonytalanság kiküszöbölésére és a joghézag kitöltésére. Ezek alapesetben az államilag elismert hatályos joganyag értelmezésének az eredményeképpen jönnek létre. Azonban, ha nem történik meg az előbb említett eset, lehetőség szerint a közösség próbál legitimációt adni és *legiszlatív funkciót* betölteni. Németországban lehetőség van az iszlám jog kérdéseinek feltevésére, maga az egyén vagy a közösség által felkért képviselő kérdést intézhet a különböző hírközlési és média fórumokon az ún. *muftikhoz*.⁷

A *Kadijustiz* – ahogy Weber nevezi – meghatározza a közösség *iszlamizációját*, a *kádik* kvalifikációja az iszlám országokban még mindig színvonalas, tulajdonképpen ezek a bírák építik és gazdagítják a joggyakorlatot.⁸ Azonban a német területeken nincs szó a kádik hivatalos bíróként való fungálásáról, hanem azt lehet mondani, hogy egyfajta *quasi*-vagy *para-hivatalnokként* tevékenykednek. Ez úgy értendő, hogy hiányzik az állami kinevezés, helyette a közösség állandó vagy ad hoc jelleggel saját kebelből választ bírát. Természetesen ez nem élvez jelenleg semmilyen állami legitimitást, ezért elméletileg nem létezhetnének, nem történhetne joggyakorlat. Azonban a valóság mást mutat, a közösségi *pseudo-jog* alkalmazása bevett szokás. A bírák tevékenységének egy kedvező hatása érvényesül azáltal, hogy keretek közé szorítják a jog önkényes értelmezését, de hátránya a kodifikált jog lerontása a muszlimok jogi tudatában és jogérzékében. Kialakult a fellebbezési rendszer is. A *kádi* egyes bíróként eljárva hoz ítéletet az adott jogvitában, azonban ítéletével szemben fellebbezési lehetőséget biztosít a jog. Fellebbezni a *mufti*hoz lehet, aki vallásjogtudósként megmásíthatja jogi szakvéleményével a kádi döntését, de a káditól függetlenül is eljárhat.⁹

A vallásos közösségekben nagyobb szerep jut a családnak, azon belül a családfőnek. A családfő autoritása az iszlám vallásban és jogban egyaránt megtalálható. Az engedelmisség ezáltal meghatározza a muszlim ember gondolkodását, engedelmes kíván lenni Allah felé,¹⁰ a hite felé, a jog felé, az állam felé. Azonban a sorrend a fontosságot is szemlélteti, így az

⁷ Messick, Brinkley: Media Muftis: Radio Fatwas in Yemen. In Islamic Legal Interpretation. Muftis and their Fatwas. Harvard University Press, Cambridge, Mass., London 1996. 210-223. o.

⁸ Jany János: Klasszikus iszlám jog – Egy jogi kultúra természetrajza. Gondolat Kiadó, Budapest 2006. 259-262. o.

⁹ Salamon András – Abdul Fattah Munif: Saría – Allah törvénye, az iszlám jog különös világa. PressCon Kiadó, Budapest 2003. 47. o. és 49. o.

¹⁰ Prokoláb Lilla: A hit útja – válogatott írások. Magyarországi Muszlimok Egyháza, Budapest 2007. 70-73. o.

engedelmesség a jogtudatban differenciáltan szerepel. A családapai tekintély – mivel az idősebb generáció joghoz való viszonyát örökíti tovább – erősíti a helyi jog érvényesülésének jogos hiszemét, nem ad lehetőséget a kollektíva tagjainak leválására, arra, hogy a német jog ordinációjának megismerésével betagozódjanak.

Hasonló a probléma a kollektívára mint szerves egésze nézve is, tudniillik az autoritásból adódóan a vezetők szintűgy az idősebb generációból kerülnek ki, akikre fokozottan igaz a boldogulás egymáshoz való ragaszkodás általi felfogása, illetve a bizalmatlanság az állami jog irányába, sőt respektáció sem történik az idegen kulturális-szocializáltság okán.

Tehát levonható a következtetés, hogy a jogérvényesítés eszközei nem az államtól erednek, hanem a magától mikroközsösgtől, bármelyik esetet vesszük figyelembe a felsoroltakból. Vagyis összességében létrejön egy kezdetleges *orientatív jogi kultúra* az alsóbb szinteken.

A megállapítást erősíti a házi fenytés rendszere. A házi fenytés az iszlám jog alátámasztásával valósul meg, a közsösg általi megbélyegzés vagy kitagadás pedig eszköz a jog kikényszerítésére. A testfenytő büntetés¹¹ a látencia magas aránya miatt nem mérhető, a megbélyegzés és a kitagadás pedig súlyos büntetések, hiszen az idegen közegbeli érvényesülést ellehetetleníti az individuum teljes magárautaltsága. A német szociális jog és az StGB nem tud megfeleltően fellépni, mivel a kodifikáció hátrányai miatt a jogszabályalkotás és jogszabály-változtatás nem tud koncentrálni a problémára a más irányú túlzott leterheltség okán.¹²

3. A jogalkalmazás társadalmi – jogi folyamata, a konfliktusfeloldás

A jogalkalmazás legfontosabb feladata és célja a jogi konfliktusok feloldása, kiterjesztően pedig a társadalmi konfliktusok megszüntetése, megoldása. A jog reflektál a társadalmi folyamatokra, ha pedig valami változik, tehát folyamatban van, akkor ott mindig kialakulnak érdekek, értékek, és nézetkülönbségek, amire a jog objektív kategóriaként próbál válaszolni. A jogalkalmazás egy adott *társadalmi-jogi norma* átültetése a gyakorlatba, emiatt a társadalmi norma – amely olyan magatartás-előírás, amely a lehetséges magatartások közül előírja a helyeset és a követendőt, illetve az előírás be nem tartása esetére hátrányos következményt helyez kilátásba – magatartásmintát nyújt, közreműködik a konfliktusok rendezésében, értékelési alapot nyújt mások magatartásához és kiszámíthatóvá teszi mások

¹¹ A testfenytő büntetések a klasszikus iszlám jogban elfogadott és alkalmazott büntetési nemek, de emellett azon arab országokban is máig alkalmazottak és törvényszerűek, ahol a modern európai törvénykönyvek recipiálásra kerültek.

¹² Többek között a más társadalmi- és szociális problémáknak, a gazdasági válságnak, illetve az EU-normák átültetésének jogszabályi háttéranyagának jogalkotása okán.

magatartását. Így a jogalkalmazás során a *társadalmi-jogi normák* értelmezésére kerül sor, amit egyedi logikai művelet során ér el a jogalkalmazó. Bárdi Lajos szerint a jogalkalmazási folyamatban a jogalkalmazó legfőbb feladata, hogy megvizsgálja az esetet, mivel ő egy „*ütközőfigura*” a társadalomban. Ezt úgy érti, miszerint egyik oldalról közvetíti a politikai szándékot, a másik oldalról társadalmi nyomás is éri.¹³

Amikor érdeellentétek keletkeznek és kiéleződnek egy olyan helyzetben, ahol jogilag védett érdekek sérülnek vagy sérülhetnek, akkor jogi konfliktushelyzet keletkezik.¹⁴ Azonban nyilvánvaló, hogy az egyszerű konfliktusoknak csak egy része a jogi konfliktus, ezenfelül a jogi konfliktusoknak megint csak egy része válik ismertté – a látencia magas –, illetve kis hányaduk jut el bírósági útra, ahol a jogász jogalkalmazás történik. Az előbb említett érdeksérelemnek nyílnak kell lennie, ahhoz, hogy ne csak pár személy magánkonfliktusáról beszélhessünk, a nyíltság bevégeztesével tesz szert jogi relevanciára, mivel a megismeréssel társadalmi szintre jut.¹⁵ Ezen okból kifolyólag válik problémává a zárt iszlám közösségeknél a belső, egymás közötti konfliktusok elkendőződése, amivel a német jogrend és jogbiztonság sérül.

Megfigyelhető egy rendkívül differenciált és bonyolult *szelekciós mechanizmus*, ami a társadalmi konfliktustól, a jogi konfliktuson át a jogász jogalkalmazásig zajlik. Hubert Rottleuthner jogszociológus az említett folyamatot hívja „*berlini tölcsérnek*”, hiszen a társadalmi viszonyokban és emberi kapcsolatokban jelentkező érdek és értékellentétek sokasága létezik, de kisebb részük formálódik jogi konfliktussá, majd végső megoldásként terelődik bírósági útra.¹⁶ Kulcsár Kálmán pedig azzal a hasonlattal él, hogy „*a bíróság előtt eldöntött viták alatt – mint a jéghegy felszín alatti része – a konfliktusok és belőlük eredő viták sokasága él*”.¹⁷ A jogalkalmazás nehézségei itt tűnnek ki, ez vezet el odáig, hogy a jog érvényesülése csorbul, megtörik, a jog hatékonysága és eredményessége pedig csökken. A jogalkalmazás a közösségi és társadalmi jellegzetességeken bukik el, nem a logikán vagy a jog mibenlétén.

¹³ Bárdi Lajos: *Jogi logika*. Eötvös József Könyv Kiadó, Budapest 2009. 21-27. o.

¹⁴ Pokol Béla: *Jogelmélet – Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest 2005. 465-468. o.*

¹⁵ Kengyel Mikós: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest 2012. 595-596. o.

¹⁶ Hubert Rottleuthner: *Probleme der Beobachtung von Arbeitgerichtsverfahren*. In: *Interaktion von Gericht*. Baden-Baden 1978. 129. o.

¹⁷ Kulcsár Kálmán: *Gazdaság – Társadalom – Jog*. Budapest 1982. 182. o. Továbbá megtalálható: Kengyel: i.m. 597. o.

II. A jog hatékonysága és eredményessége a közösségekben

1. A német jog hatékonyságának akadályai, a szabályozás érvényesülésének törései

A jogi norma, illetve a jogszabály akkor érheti el a jog valódi céljaként megjelölhető emberi életek jobbá tételét, ha a technikai minőség mellett a jog kiváltja a megfelelő hatást is, mivel a jog igaz értelmét az általa kiváltott következmények adják.¹⁸ Véleményem szerint az előbb említettek megvalósulásának vizsgálata a szabályozás és normaalkotás *qualitatív* és *quantitatív* szempontjai mellett a társadalmi összetétel, a közösségi struktúrán, a jogtudaton és az egyéb társadalmi – kulturális – pszichológiai tényezőkön áll vagy bukik.

A német jog hatékonyságának legmarkánsabb akadályaként a muszlim közösség *zárt ordinációja* jelölhető meg. A jog nem képes minden esetben „megmászni” a kollektíva köré épített falakat. Eugen Ehrlich társadalmi jogi koncepciója is azt tanítja, hogy az „*élő jog*” elegendő ahhoz, hogy a jogi ügyeket el lehessen dönteni.¹⁹ Bár az „*élő jog*” magába foglalja a társadalmi jogot, a jogászjogot és az állami jogot – az előbb felsoroltak szintézisének tekinthető –, de mégis úgy gondolom, hogy a közösségben meglévő „*élő jog*” – amely egyfajta dinamikus variáns – képes betölteni az *Ehrlich* által meghatározott funkciót, mivel jogi realitást jelent, hatalmi és birtokviszonyokat, szerződéseket alakít stb.

Ugyanő értekezik arról, hogy a társadalmi konstrukciónál – mint például a vallási közösségek – a „*kötélék*”, az „*egyesülés*” (*Verband*)²⁰ összességükben bírnak jelentőséggel, és bennük kell keresni a jog hatékonyságának vagy *ineffektivitásának* okait és kulcsát. Kajtár István is megjegyzi, hogy:

*„A társadalom építőkövei, a kisebb-nagyobb személyi kört felölelő korporációk, vagyis adott térségben a makro- és mikroközösségek, többszörösen összefüggnek a jog, illetve az állam és a hatalom intézkedéseinek hatékonyságával, hiszen közvetítik tagjaik – az alattvalók, a köznép, később az állampolgárok – felé a jogszabályok erőirásait, illetve a hatalmi döntéseket.”*²¹

A lényegét tekintve *Kajtár* – hasonlóképpen *Ehrlich*-hez – a közösségek szerepét emeli ki a joghatékonyság érvényesülésénél. Álláspontom szerint

¹⁸ Kondorosi Ferenc: A jog: norma és program. URBIS Könyvkiadó, Budapest 2006. 63-64. o.

¹⁹ Visegrády Antal: A jogi szabályozás eredményessége. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 17-18. o.

²⁰ Visegrády Antal: A jog hatékonysága. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, Budapest 1997. 15 o.

²¹ Kajtár István: Egyetemes állam- és jogtörténet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2005. 328. o.

egy jog adaptációjának problematikája, folyamata, sikere szintén hozzájárul a jog hatékonyságának minősítéséhez. Még úgyis, ha az nem megszervezett állami szintű adaptáció, hanem az individuum pszichikumába való spontán beégetődés. Amennyiben a közösség gátja elválasztja az egyént az államtól – természetesen nem fizikális értelemben –, abban az esetben a jogszabályok hatékonyan nem tudnak érvényesülni. Ez könnyen belátható a német példán keresztül, amikor a muszlim ember végeredményben külső ingerek nélkül leélheti az életét a közösségben, azért, mert ott él, ott vásárol, ott dolgozik stb. Berlin városában létrejött „Kis-Isztambul (vagy Kis-Arábia)” („Neukölln”) nevezetű városrész ékes bizonyítéka az ilyen önszerveződő *szegregációs mechanizmusnak*.²²

Továbbá a német jogi szabályozás lényeges töréspontja a két jogrendszer – tudniillik a germán-német jog és a klasszikus iszlám jog – jellegbeli, szemléletbeli különbözősége. Ez alatt azt kell érteni, hogy amíg a német jog egy igen tiszta *regulatív jogi kultúra* vívmánya, addig az iszlám jog az *orientatív jogi kultúrához* tartozik, a két társadalom szabály és szabályozás-felfogása között tehát diszkrepancia uralkodik. A *regulatív jogi kultúrában* a jog elfogadása oly módon történik, miképpen a magatartást valóban és normatív értelemben irányuló szabályként tekintik, vagyis az individualizmus és a racionalizmus jellemzi a joggyakorlatot.²³ Az *orientatív jogi gondolkodásmódot* viszont a kollektív szemlélet jellemzi, így az önátadás, az önfeladás és az önfeloldódás, a racionalitás mellett pedig megjelenik a transzcendens. Illetőleg a szigorú normatív determináltság helyett a norma inkább zsinórmértékül szolgál, vezet és irányt mutat. Ezért nehéz a német jognak hatékonyan működnie, mivel saját jellegéből kifolyólag szűk mozgásteret hagy. Szigorú szabályai pedig úgy hatnak a muszlim szemében, mintha béklyóba, gúzsba kötnék őt. Tehát a szabályozás hatékonysága törést szenved a társadalmi kultúrák eltérő mivoltán.

A szabályozás hatékonyságánál lényeges kitérni arra, hogy a szabályozás célkitűzése és a szabályozandó tevékenység mindig a társadalmi-közösségi viszonyokra vonatkoznak, és nem közvetlenül az emberi magatartásokra.²⁴ A megállapításból kifolyólag következik, hogy a jogi szabályozás során optimális a jogi értékeknek legalább a főbb elvi szinteken magukba olvasztaniuk a társadalom által vallott értékeket, illetve a speciális szabályozásnál a közösségi értékeket. Hiszen a jogra a társadalom reagál, így pedig a jog harmonikus érvényesülésének előfeltétele, hogy leghelyesebb elemeket építse magába.²⁵ A jog kijelentései szintén olyanok, hogy azoknak

²² http://nol.hu/noller/20100918-arab_negyed_berlinben,
http://nol.hu/kulfold/merkel_figyelmeztette_a_bevandorlokat (2012.08.26.)

²³ Kondorosi – Visegrády: i.m. 33. o.

²⁴ Samu Mihály – Szilágyi Péter: Jogbölcselet. Rejtjel Kiadó, Budapest 1998. 202. o.

²⁵ Visegrády: A jogi szabályozás eredményessége. 74-75. o.

saját önállóságánál és egyéniségénél keresztül az egész társadalomra hatnak, meghatározzák fejlődését.²⁶ A társadalmi konfliktusokat pedig determinálják pozitív és negatív irányba, mivel a helytelen, értéktartalom nélküli kijelentés generátora lehet a konfliktusoknak, a helyes pedig csillapítója.

Összességében elmondható, hogy a német szabályozás hatékonyságának növelése érdekében közelíteni kellene a multikulturalizmus felé, ezáltal a jelentős számú idegen kultúrájú iszlám vallást valló közösségek elfogadása és hasonulása felélénkülne.

2. A muszlim lakosság identitása, a jogtudat meg(nem)léte és a közösségek jogismerete

Az identitás tisztánlátása azért válik szükségessé, mert csak ezáltal jutunk el valamely ember tudatához, a tudat pedig tovább hat a jogtudat felé. A muzulmán ember identitását nem is annyira a nemzethez tartozás adja meg, hanem sokkal inkább a valláshoz való ragaszkodás. Bármely népelemhez tartozzon valaki, ha ő Allahban hisz, követi parancsait, akkor a muszlim közösség tagja.²⁷ A vérség és az együttlakás elemi összetartó erejénél fogva a „közös szellem” összefogó ereje egységbe rendezi az individuumokat, és organizációt hoz létre. Ilyen téren a legmagasabb értékelést a vallási kultusz nyeri, mint a közösségi szellem formája. A közösségi voltuk az a tudati artikulációja tehát, ahol az elkötelezettség tudatossága – de nem pusztán automatikus volta – mellett viszonylag magas fokon megvalósul a viszonylatok kivonása a kritikus reflexió ellenőrzése alól megállapítja az identitást.²⁸

Két jogi kultúra metszésénél, amikor mindkettő részét képezi az életnek, abba a helyzetbe kerül a polgár, hogy elméjében és érzületében kétségek indukálódnak. Általában döntés-helyzet keletkezik, vagy az egyik vagy a másik jogkultúra érvényesül erőteljesebben, tehát melyik kerül ki győztesen a „küzdlemből”. A racionalitás azt kívánná meg, hogy az idegen országban élés során teljesen átvegye a polgár az ország hatályos jogát, illetve jogkultúráját magáénak érezze. Ez az üdvös állapot viszont ritkán valósul meg. Azzal a példával lehetne élni, hogy egy vízzel teli kancsóban kétféleképpen lehet kicserélni a vizet. Az egyik esetben kiborítjuk a már benne lévő és gyorsan újratöltjük, ez tulajdonképpen az erőszakos asszimiláció a jogtudat megváltoztatásánál, ami a modern európai

²⁶ Helmut Coing: Das Verhältnis der positiven Rechtswissenschaft zur Ethik im 19. Jahrhundert. 26-27. o. In: Jürgen Blühdorn – Joachim Ritter (Hrsg.): Recht und Ethik. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 1970. 11-29. o.

²⁷ Martin Sökefeld: Aleviten in Deutschland – Identitätsprozesse einer Religionsgemeinschaft in der Diaspora. Transcript, Bielefeld 2008. 53-68. o.

²⁸ Ferdinand Tönnies: Gemeinschaft und Gesellschaft. Karl Curtius, Berlin 1912. 27-28. o.

társadalmaknál és államberendezkedéseknél elítélendő és tilos, emberi és alkotmányjogi értékeket súlyosan sértő magatartás. A másik lehetőség a folyamatos és lassú ráöntés, ami úgy néz ki, hogy a régi víz szépen kifolyik és kicserélődik az újjal, miközben hosszasan vegyülnek egymással. Ez a jogi kultúrák kölcsönhatása, a társadalmi integráció folyamata, amely akár több generációs váltást megkívánhat, de eredményes és legfőbbképpen békés megoldás. Ilyenkor az identitás természetes módon alakul át, a betelepült arab vagy török muzulmán előbb vagy utóbb németnek fogja tartani magát, német identitásúvá válik. Hasonlóképpen történt ez a 19-20. század fordulóján a Magyarországon élő izraelitákkal, akik „*hungarusz*” tudattal rendelkeztek, és a jogkultúrájuk a héber jogi alapokról a magyar jogra helyeződött át.²⁹

A jogtudat megléte, fejlettsége és színvonala attól függ, hogy az egyének „*a jogi normákat mint helyes, igazságos, célszerű és szükségszerű követelményeket elfogadják-e, vagy pedig mint helytelen és igazságtalan jogi követelményeket elutasítják*”.³⁰ Az állítás nem csak abból a szempontból igaz, ahogyan az egyén lineárisan viszonyul a jogi normákhoz, hanem abból is, ahogyan a jogtudat differenciál. Az együtt élő jogok esetében a jogtudatban versenyhelyzet keletkezik, aminek során a különböző pszichikai folyamatok hatására alakul ki az egységes jogtudat. A pszichikai folyamatokra döntősorban az állami, politikai és jogi cselekmények, magatartások, rendelkezések befolyásoló ereje érvényesül.

Rehbinder a pszichikai folyamatok tárgyaként három dolgot jelöl meg: a) a pozitív jog egyes normáját; b) az elképzelést, amely megadja egy bizonyos jogszabály kinézetét; c) és a jogrendhez való hozzáállást.³¹ Mindegyik pont közös tárgyát képezi a jogtudatnak és a jogérzetnek, illetve hozzá tartoznak, kiegészítik a jogismeretet. A három pedig együttesen megalapozza a jogkultúrát, a jogi gondolkozásmódot és a joghatékonysághoz szintűgy hozzájárulnak.

A jogismeret és jogtudat viszonyára, illetve a vegyes jogtudat paradigmájára jó példa a homoszexualitás felfogásának és büntetendőségének éles ellentéte. A homoszexuális testi együttlét az iszlám jogban súlyos bűn, a vallási és jogi megítélés szerint tilos és szabályszegő magatartás. Az muzulmán országok jelentős hányadának hatályos joga szerint szintűgy bűncselekménynek számít. Ezért a homoszexualitás büntetethetősége a német területeken élő muszlim jogtudatban él, bár téves információkon alapszik. Az ilyen esetet - *Bibó* nyomán - *Zsidai Ágnes* a szabadságélmények negatív lecsapódásának

²⁹ Komoróczy Géza: A zsidók története Magyarországon. I. kötet. Kolligram Kiadó, Pozsony 2012. 1083-1088. o. és II. kötet. 187-196. o.

³⁰ Visegrády: A jog hatékonysága. 122. o.

³¹ Manfred Rehinder: Rechtssoziologie. Berlin – New York 1989. 168-169. o. (Olvasható még: Visegrády: A jog hatékonysága. 125. o.)

tekinti, vagyis a jogi megítélés gondolatbeli jelenlétének problémájaként fog fel. Olyan jogmeggyőződést ért alatta, amikor a cselekvő szubjektíve úgy véli, hogy magatartása jogszabályba ütközik vagy jogi szabályozás alá esik, de objektíve ez nem igaz.³² Tulajdonképpen a jogismeret és a jogtudat zavaráról, a két jogi szabályozás és értékrend összemosódásából adódó téveszmékről, tévhitekről van szó.

3. A hatékonyság társadalmi – kulturális – pszichológiai tényezőinek vizsgálata

Kulcsár Kálmán és Visegrády Antal mellé felsorakozva a joghatékonyság vizsgálatának zárófejezetében kitérek a jog hatékonyságát befolyásoló társadalmi feltételek – a téma szempontjából – legfontosabb három tényezőjének kifejtésére. Érdeemesnek találok néhány gondolat külön megfogalmazását, annak ellenére, hogy elszórva és részlegesen már foglalkoztam ezen tényezők faktoriális hatásaival.

A közösség – mint társadalmi organizáció – olvasztótégelyként funkcionál a jog hatékony érvényesülésének szempontjából. A kollektívában lezajló szociális folyamatok az individuum személyiségét formálják, oly módon, hogy erkölcsi standardokat és viselkedésmintákat közvetítenek.³³ Az ilyen standardok és minták determinálják az egyén joghoz való hozzáállást, főleg igaz az állítás az idegen jog tekintetében. *Naturaliter*, amennyiben a közösségben munkálkodó erkölcsi és más minták a jog ellen dolgoznak, akkor a szocializációs folyamatokban törés mutatkozik, és nem az egész társadalomra vetített szocializáció valósul meg, hanem csupán a közösségi szintű szocializáció. Amely nem segíti elő az integrációt, ezzel ellentétben nehezíti azt, ami okán szükségessé válik egy *reszocializációs folyamat* államhatalmi megindítása. Ez jogállami keretek között csak a jog eszközével, tehát törvényes úton, jogszabályok által valósulhat meg. A társadalmi pufferen az ilyen jogszabályoknak át kell menniük, hogy a helyeslő visszacsatolás, az igenlő reflexió támogatóan hathasson a jogalkotásra és a jogalkalmazásra. A probléma érzékelhetően rávetíthető a muszlim közösségekre, illetve a német jog lehetőségeire az iszlám joggal szemben, ez az elméleti megközelítés a gyakorlati alkalmazás területén érvényesíthető megoldás.

Visegrády felhívja a figyelmet arra, hogy ha „*a társadalom politikai vezetőrétege nem veszi figyelembe az alul létező közösségeket, visszahatásként azok elhatárolják magukat a felső jogszabályoktól*”.³⁴

³² Zsidai Ágnes: Jogbölcseleti torzó – Bibó István jogelméletének rekonstrukciója. Szent István Társulat Kiadója, Budapest 2008. 136-138. o.

³³ Visegrády: A jog hatékonysága. 64. o.

³⁴ Visegrády: A jog hatékonysága. 66. o.

Kiemelkedően fontos az intézményes jogok érvényesülésénél a társadalmi tényezők állami vizsgálata, főleg abban a helyzetben, amelynek konkuráló jog- és normaanyag szerepet játszik, mint ahogyan az a vallási jogrendszerek és a római-germán jogrendszer ütközőpontjain történik. Emellett a jogi rendezés tünetei, bajai, kóros állapota és anamnézise is a társadalmi reflexióból levont következtetések felhasználásával orvosolható.³⁵ Abban, hogy a lecsapódások visszajuthassanak a kormányzathoz szükség van közvetítő szervekre. Amik általában az érdekartikulációk köré csoportosuló érdekvédelmi szervezetek. Ezeknek releváns feladatai vannak, hozzájárulnak az egyéni-közösségi érdekek jogvédelmének biztosításához. Meggyőződésem szerint a jogalkotás helyesebb és a társadalom szempontjából hasznosabb működésének elősegítésében jelentős szerepet kell tulajdonítani az ilyen szervezetek számára. Hiszen a közvetítő funkció által ideális helyen helyezkednek el a társadalom alsó szintjén állók és a társadalom vezető rétege között. Ezáltal mind a két irányból felmerülő problémákra tudhatnak megoldást találni, illetve közelebb hozni a két pólust, lecsökkentve a társadalmi távolságokat.³⁶

Áttérve a kulturális faktorra, elsőként a kultúra és a jog kapcsolatának kölcsönösségen alapulása állapítható meg. A jog része a társadalmi kultúrának és intenzív folyamatossággal hat arra.³⁷ Továbbá a kölcsönös viszonyból következően a civilizációs forma kultúrájára szintúgy hat annak joga, illetve az idegen jog recepciója során maga a *recipiálandó jog* vagy akár jogi kultúrája. Nyilvánvalóan a jog recipiálása magával hordoz egyfajta modernizációs törekvést vagy reformot, ami során szintén érvényesül *kultúr-transzplantáció*. A kettő tehát együtt járó folyamat, ha hatásfokukban eltérést is mutatnak. Ugyanis kétségtől tapasztalható, hogy a jogrendszer elfogadása vagy a joganyag használata nem jelenti az azonnali szemléletváltást a kulturális tényezők minden fokán. Így például a büntető vagy polgári jogszabályok alá való önkéntes rendelés se feltételezi a lakáskultúra megváltozását vagy a gasztronómiai-kulináris váltást, az ízvilág átrendeződését.

A szubkultúrák létrejötte jelentős nehézségeket okoz az állami jogalkotó és végrehajtó hatalomnak. Ugyanis a szubkultúrák „*a fennálló jogrenddel szembeni vagy legalábbis a jogon kívüli, azt mellőző rendek*”.³⁸ A

³⁵ Samu Mihály: Jogpolitika – A jog humanizálás. Akadémia Kiadó, Budapest 2008. 131-133. o.

³⁶ Több ilyen szervezet létezik, pl. Islamische Gemeinschaft in Deutschland; Islamischer Rat der Ahl-ul-Bayt Gemeinschaften; Deutsche Muslim-Liga; Naqschbandi, illetve DITIB, az ATIB, a VIKZ, az ICCB és a többi, http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nm_1876226/SubSites/DIK/DE/Magazin/MuslimOrganisationen/Organisationen/organisationen-node.html?__nnn=true (2012.08.31.).

³⁷ Visegrády Antal: Jogi kultúra, jogelmélet, joggyakorlat. Aula Kiadó, Budapest 2003. 198. o.

³⁸ Visegrády: A jogi szabályozás eredményessége. 65. o.

szubkultúráknak főbb jellemzői a következők: a) belső hatalmi struktúrák jönnek létre; b) szoros összetartás jellemzi a csoportot belülről; c) illetve kifelé pedig zártság.³⁹ A három ismerv mind ráillik a Németországban lévő iszlám jogi szubkultúrára. Mivel a muszlim közösségek kultúrája (a közel-keleti civilizáció) eltérő a nyugatitól, ezért a magukkal hozott és a közösségben megvalósított értékek sajátos szubkultúrát eredményeznek, úgy néznek ki mint apró szigetek a „*német tengerben*”. Egymás segítése, a szülők és az idősek felé való tisztelet áthatja a muszlim szellemet. Annak okán, hogy nem egyedül lévő individuumként tekintenek magukra, hanem mindig a kollektíva részeként meghatározóvá válik számukra a más közösségtől való elhatárolás, így a németektől való elkülönülés. A felsoroltak pedig egy békés jogi szubkultúrát hoznak létre. Bár egyfajta „*jogi harc*”⁴⁰ az iszlám jogot fundamentumnak tekintő muszlim kollektívákat áthatja, ez leginkább olyan szituációkban nyilvánul meg mint a passzív ellenállás⁴¹ (*civil disobedience*) vagy más hasonló, de többnyire békés és jogszerű magatartás. Véletlenül sem kell gondolni belső „*dzsihad-akciókra*”. Azért, hogy félreértés ne essék, le kell szögezni, hogy csak az említettekben hasonlítanak az ilyen vallási-jogi alapokon elhelyezkedő szubkultúrák a tipikusnak tekinthetőkhöz, mint például a maffia vagy más bűnözőcsoportok. Az iszlám fundamentalizmus és terrorizmusra való hajlam az európai társadalom egyszerű beidegződése, az iszlám térhódítástól való félelem gerjesztő hatása által, amely sarkított értékítéleteket eredményez.⁴²

A pszichikai faktoroknál első megállapításként az tehető meg, hogy a muszlimok általában *autoriter személyiségtípusok*. Ami alatt olyan személyeket kell érteni, akiknek gondolkodásmódja merev, értékrendszere konvencionális, nem tűri a gyengeséget, híve a megtorlásnak, nagymértékben gyanakvó és szokatlanul erős tiszteletet táplál mindenféle tekintély iránt.⁴³ Frank Dalldorf kiegészíti az ismertetőjegyeket a babonákhoz és sztereotípiákhoz való ragaszkodással és a szubjektivitástól való tartózkodással.⁴⁴ Az ilyen személyiségeknél az akarati cselekvéseket valamilyen motiváltság vezeti. Vagyis a jogérzet kialakulását valaminek indukálnia kell, ez általában a szociális hatás, ami az autoriter személyt

³⁹ Visegrády: A jog hatékonysága. 86. o.

⁴⁰ A társadalmi teljesítménnyel összefüggésben és a jogfejlesztő szerep nézőpontjából a jogi harccal részletesen foglalkozik Horváth Barna jogszociológus. Horváth Barna: Jogsociológia. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 226-250. o.

⁴¹ Malika Laabdallaoui – Stefan Ibrahim Rüschhoff: Ratgeber für Muslime bei psychischen und psychosozialen Krisen. Edition Bukhara, Mössingen 2009. 36-37. o.

⁴² Bernald Lewis: The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror. The Modern Library, New York 2003. 143-153. o.

⁴³ Visegrády: A jogi szabályozás eredményessége. 68. o.

⁴⁴ Frank Dalldorf: Grapologie und Wissenschaft. Norderstend 1942. 7. o.

folyamatosan éri. A *pszichikai fejlődés*⁴⁵ során a környezet a felhalmozott társadalmi és jogi kultúrát közvetíti. De a jogalkotó fontos feladata, hogy a hátrányos szociális hatásokat a jog által kiszűrje és lehetővé tegye a helyénvaló társadalmi és jogi környezet kialakulását. Tehát a német jogalkotás előtt áll a belső pszichikai folyamatokat befolyásoló szociális környezet megváltoztatása. A szociális folyamatokat követően a tudat kialakítja az érzetet,⁴⁶ ami már belső szubjektív kategória. Az érzet kialakulását követően jön létre a belső tartás, a jogérzet, tehát „*az igazságosság értelme, a jó és a rossz tudása, a jogszabályba vetett hit*”.⁴⁷ A felsoroltak járulnak hozzá a jog előírásaihoz való hűséghez, emiatt alakítják a jogtudatot és a jogkultúrát. Tulajdonképpen a jogi ideák képzésének módszere a képzelet és az elme ilyen viszonyulása a környezeti hatásokhoz.⁴⁸

A levezetett folyamatok rávilágítanak a pszichikai tendenciák jog világán belüli relevanciájára. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy a jog nem befolyásolhatja közvetlen módon az emberi pszichét, és konkrét individuum esetén sem alkalmazható jogi fenyegetés. Viszont a társadalmi-szocializációs környezet közvetett módon való helyes irányba terelésével a jog képes lehet az emberi pszichére hatni. Tehát a jog hatékony érvényesülése szempontjából a pszichikai faktorok szerepe nem hagyható figyelmen kívül.

III. Jelenlegi változások és jövőbeli tervek

1. A német jogalkotás jelene és tervei

A német jogi szabályozás a súlyosbodó és megoldatlan helyzetekre reflektálva próbál koncepciókat kidolgozni. A *Grundgesetz* lehetőséget biztosít a szabad vallásgyakorlásra. A 4. szakasz (1) és (2) bekezdése garantálja a vallásszabadságot, illetve a vallásos érzület gyakorlati megvalósulását.⁴⁹ Valójában ez természetes dolognak vehető, hiszen a modern demokratikus európai állam nem nélkülözheti az ilyen alapjogok biztosítását. Azonban a hívőknek el kell magyarázni, hogy a vallásgyakorlás szabadsága nem jelent szabadosságot. A szabadság addig tart, ameddig a polgár nem sérti más polgár jogait. Alapvető dolog, hogy a német jogalkotók

⁴⁵ A pszichikai fejlődés olyan előremutató mennyiségi változások sorozata, melyeknek révén minőségileg új és magasabb rendű lelki jelenségek, szerkezetek és működések alakulnak ki. Tóth Ibolya: *A pszichológia alapjai*. Comenius Bt., Pécs 2001. 115. o.

⁴⁶ Juhász Márta – Takács Ildikó (szerk.): *Pszichológia*. Typotex, Budapest 2006. 128-131. o.

⁴⁷ Visegrády: *A jogi szabályozás eredményessége*. 70. o.

⁴⁸ Rudolf Stammer: *Theorie der Rechtswissenschaft*. Buchhandlung des Waisenhauses, Halle 1911. 160-161. o.

⁴⁹ Horst Dreier (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*. Band I. Fritz Thyssen Stiftung kiadása, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2004. 484-540. o.

és jogalkalmazók a jog érvényesíttetése során felhívják erre a figyelmet, magakadályozva, hogy az iszlám lakosság félreértse a jogait. Hiszen a legtöbb arab államban nem létezik európai értelemben vett alkotmány (avagy alaptörvény, „*dusunur*”), illetve ha van is, az nem mindig tartalmazza ezt az alapjogot.⁵⁰ Alapjogi tekintetben tehát a német jogalkotás kimerítően teljesít. Az utóbbi időben kezdik megvitatni a vallási jogok gyakorlati alkalmazását Európában és Németországban. A diszkussziók és konferenciák központi kérdése, hogy az *Grundgesetz* milyen vallásszabadságot biztosíthat a külföldi vallási jogi normáknak? A német muszlimok élhetnek-e a Saríával? Létrejöhet-e jogi multikulturalizmus? Jelenleg a német jog azon az állásponton van, miszerint minden joghatóság a német bíróságokat illeti, egyedül döntenek a hatályos német jogszabályok alapján, tehát nincs *jogi multikulturalizmus*.⁵¹ Azonban ezt csak a kulcsfontosságú szinten vallja, a német jog elismeri egyedi esetekben, hogy szükség van külső jogszabályok alkalmazására.

A német jog azon a szinten áll, hogy lehetőséget biztosít a *Saríá* normáinak azon területére, amiről a német jog ugyanúgy rendelkezik. Viszont kitűnik, hogy ez az „engedékenység” csupán látszólagos. Ráadásul a jogalkalmazók két részre bontják a *Saríát* – figyelmen kívül hagyva az iszlám dogmatikát, amely soha nem tekintette feloszthatónak. Megkülönböztetik a *vallási normákat* (ezeket alkotmányosan garantálják), illetve a *jogi normákat*, amiket korlátozott számú esetben lehet alkalmazni. Olyan területeken érvényesülhetnek valós értelemben az idegen vallási normák, ahol az *internacionalitás* jellemzi a jogot.⁵² Ilyen a nemzetközi magánjog, a diszpozitív német anyagi jog és a szociális jog. Mint látszik igen szörványosnak tekinthető a helyzet, ráadásul a német jog nagyon szűken értelmezi a szabályokat, még mindig idegenül tekint a külföldi jogra, folyamatosan védekezik vele szemben. Példának okáért az IPR (*nemzetközi magánjog-Internationales Privatrecht*) körét szabályozó EBGB (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch*)⁵³ 3. artikulusa lehetővé teszi a külföldön létrejött magánjogi jogviszonyok fennmaradását a német állampolgárság megszerzésével, ha a külföldi személy letelepszik az országban. Viszont a főszabály alól kivételként megjegyzi, hogy csak annyiban ismeri el a külföldi jog szerinti jogviszony fennállását, ha az a német joggal nem összeegyeztethetetlen. Így nem ismeri el az arab világban

⁵⁰ Ralf Elger (Hrsg.): *Kleines Islam-Lexikon*. Verlag C.H. Beck, München 2001. 320-321. o.

⁵¹ Matthias Rohe: *Multikulturalität und/oder Leitkultur in der Europäischen Union*. Friedrich Alexander Universität, Nürnberg 2003. 59- 65. o.

⁵² Matthias Rohe: *Islamisches Recht und Menschenrechte – eine Problemskizze*. In: Bendel-Fischer (Hrsg.): *Menschen- und Bürgerrechte: Perspektiven der Region*. Arbeitspapier Nr. 7 des Zentralinstituts für Regionalforschung, Erlangen 2004. 439-456. o.

⁵³ 18. Augustus 1896 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch

meglévő poligám házassági köteléket, ugyanígy megtagadja a szociális törvény⁵⁴ 34. cikkének (2) bekezdése a poligám házasságban élő túlélő házaspár özvegyi jogait.

Megfigyelhető egyfajta összehangoló együttműködés a német állam és a muszlim érdekvédelmi csoportok között. Az együttműködés során az oktatást emelik ki, illetve az állam oldaláról ígéretek hangoznak el a szociális jog és a családjog pluralizálására vonatkozóan. Ez azt bizonyítja, hogy a német jog és a muszlim hozzáállás nem áll ellentétben egymással. A német és muzulmán teológusok közreműködnek a békés vitarendezésbe, a teológiai diszkussziók eredményesen zajlanak, a vallási és kulturális megbékélés mindkét fél érdekének tartja.⁵⁵ A teológia pedig alkalmasnak mutatkozik a jogi megoldások alátámasztására és a hívők elfogadásának elősegítésére.

2. A Saría családjogban való elfogadásának brit modellje és a német „de lege ferenda”

Nagy-Britanniában bevezetették a *Sariát* mint jogforrást, létrehozták az ún. *sariabíróságokat* (*Islamic Sharia Council*). A *common law* jellegzetességei, a méltányosság-koncepciók, az *equiti*, a rugalmasság, a kiegészítő *jurisdictio*, az igazságosságkeresés stb., lehetőséget biztosítottak a *jogi multikulturalizmus* eléréséhez.⁵⁶ Minden ott kezdődött, hogy a külvárosokban csöndesen meghúzódó, az állam által el nem ismert *sariabíróságokra* kezdtek el járni a brit muszlimok, annak érdekében, hogy jogi ügyeiket elintézzék.⁵⁷ 2009-ben még ez a gyakorlat kibontakozóban volt, majd a brit politikai elit felismerte a lehetőségeket, kedvezni kívántak a több mint 2 millió fős brit muszlim lakosságnak és teret engedtek számukra. Már 2008-ban a canterburyi érsek, Rowan Williams megjelentetett egy tanulmányt,⁵⁸ amelyben a jövőt vetítette elő. Az angol jog akkor még a vallási bíróságokat csak önkéntesen választottként ismerte el. Az érsek világosan látta a tendenciát, miszerint Európa előregedik, a demográfiai egyensúly mérlege egyre inkább a muszlimok javára billen, ezért nem kerülhető meg a kérdés: vajon az iszlám integrálható-e az európai demokráciák szerkezetébe? Pár évvel később már hivatalos legitimitást kaptak a *sariabíróságok*. Napjainkban párhuzamos jogként alkalmazhatóak az iszlám jog szabályai a házassági bontóperekknél (*divorce*), az örökösödési és hagyatéki pereknél (*inheritance*), a családjogban

⁵⁴ 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) Sozialgesetzbuch I

⁵⁵ Ralph Ghadban: *Islam und Islamkritik*. Verlag Hans Schiler, Berlin – Tübingen 2011. 120-122. o.

⁵⁶ Visegrády Antal: *Angolszász jog és politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 1999. 91-108. o.

⁵⁷ <http://www.origo.hu/nagyvilag/20090327-islam-jog-muszlimok-sariabirosag-londonban.html> (2012.09.04.)

⁵⁸ Hechs László: *Iszlám jog vagy európai értékek?* Hetek XII. évfolyam 7. sz. 2008.

(*family law*), a közös vagyonra vonatkozó házassági pereknél, és gyermekekre vonatkozó perek esetén, illetőleg az üzleti és pénzügyi jog konfliktusok során (*business and finance*).⁵⁹ Ezzel a megoldással megszűnt a patthelyzet a két jogrendszer között. Állami ellenőrzést kapott a szubkultúra joghasználata, és megszűntek a főbb konfliktusok.

A német jogalkotás, állami vezetés, vagy politikai réteg azonban sokkal inkább elzárkózóan viselkedik az idegen joggal szemben. Ez érthető, hiszen a kodifikált jog nem tűri más jog jelenlétét. Helyesen mutat rá *Rohe* az iszlám jog Németországbeli szerepére. Szerinte ugyanis az iszlám jog legitim érvényesülésének lehetősége a német jog koordinálása az érdekképviselői csoportok által.⁶⁰ Első lépésként ezt kell hatékonyan megvalósítani, majd ezután következhet esetlegesen a speciális szabályok létrehozása, avagy a *Saría* háttérjoganyagként való úttörése. További probléma, hogy nagyon sok iszlám jogi szabály, sőt alapelv egyenesen alaptörvény sértő, sérti a nyugati értelemben vett emberi jogokat. A diszkrimináció tilalmába ütközik a nők alacsonyabb rangúként kezelése, vagy a reájuk vonatkozó különös szabályozás. Ugyanígy a muzulmánok és nem-muzulmánok közötti különbségtétel a jogban. Vagy az olyan rendelkezés minthogy az öröklési jog szerint a férfi hányad jóval magasabb, de ez igaz a bontópereknel történő közös vagyonmegosztásnál is. Ezek egyszerűen nem integrálhatóak a német jogba, elfogadhatatlanok a jogi hierarchia miatt. Ha a *Sariát* elfogadnák joganyagként, annak rendelkezéseinek egy jelentős részét a német alkotmánybíróságnak meg kellene semmisítenie. Az pedig lehetetlen lenne a muszlim szemlélet szerint, hiszen a *Sariát* kontextualitásában kell szemlélni és megőrizni. Látszik, hogy a politikán és a jogpolitikán kívül álló tisztán jogi probléma áll fenn. Azonban az ilyen jogi probléma csak a jogrend és a jogrendszer teljes átalakításával lenne megoldható, ami valljuk be nem tartozik a német érdekek közé, még egy jelentős számú kisebbséggel való szolidaritás esetén sem.

Tehát jelen helyzetben – amíg a német jog a kodifikált alapokon nyugszik – csak olyan súlyos áldozatok árán lehetne közelebb hozni a két jogot, amilyen áldozatokat a német jogalkotó és a német politika sem vállalhat. A probléma megoldatlan és függő bárdként lebeg Németország feje felett. Tudniillik a demográfiai adatok azt mutatják, hogy a bevándorlás és az egy főre jutó gyermekvállalás következtében a muszlim lakosság aránya egyre növekszik, főleg igaz ez a fiatal korosztályra és a születések számára, arányára. Ráadásul egyre több a keresztény vallásról áttérők száma, hiszen az iszlám szociális szemléletmódjából kifolyólag vonzó sok európai számára, akik a

⁵⁹ <http://www.islamic-sharia.org/> (2012.09.04.)

⁶⁰ Mattias Rohe: The Formation of a European Šari‘a. In: Maleiha Malik (ed.): Muslims in Europe – From the Margin to the Center, Münster 2004. 161-184. o.

hagyományos, történeti egyházakból kiábrándulnak és az elmagányosodás elől az iszlám vallásba menekülnek. Illetve a vegyes házasságok okán is egyre gyakoribbak a megtérések.⁶¹ Az előregedő és csökkenő népességszámú Németországnak a közeljövőben választ kell találnia a felmerülő kérdésekre, és megoldást keresnie a problémára.

IV. Összefoglalás és végkövetkeztetések

A tradicionális vallási jog és kodifikált állami jog együttélése lehetségesnek mutatkozik az individuumok jogtudatában és jogérzetében. Viszont a szigorú kontinentális-európai jogterület római-germán jogcsaládjában nem férhet meg a jelenlegi szabályozások között egy idegen kultúrájú és szemléletű vallási jog. Az iszlám vallási jog állami legitimációjához a kodifikált joganyag teljes átalakítása lenne szükséges. Alkotmányjogi alapjogok ártértékelése a német oldalról, ami lényegében lehetetlennek mutatkozik a jelenlegi nyugati felsőbbiségérzet szűk keretei között. Az iszlám vallás a rendszeréből adódóan – mivel egy kinyilatkoztatott vallás, amely központi egyházzal (normaalkotó szervvel) nem rendelkezik, és központi vallási normaalkotásra sem képes – nem tudja megváltoztatni vallási dogmáit, normaanyagát vagy jogát, annak érdekében, hogy az jobban idomulhasson a német kodifikált állami joghoz.

A teljes jogi integrálódás vagy asszimiláció sem lehetséges a vallási érület, a vallásosság és a hit okán. A vallási jogi normák nem képesek egészükben feloldódni a közösségek tudatában, mivel folyamatosan áthatja mindennapjaikat, életüket, szokásaikat és gondolkozásmódjukat. Egy tisztán jogi norma hamarabb és könnyebben vesz erejéből mint a spiritualitással megerősített vallási. A társadalom jelentős része az isteni parancsokat az állami normák fölé helyezi még napjainkban is. Az iszlám lakosságnál ez még inkább megfigyelhető. A vallási jogi normák tehát erőteljesen hatnak, hatékonysági faktoruk szintén számottevő.

A bevándorlókra az új jogi környezet csak annyiban tud hatni, amennyiben a környezet és társadalom befogadása megvalósul és nem épülnek ki erősen zárt mikroközösségek. Az ilyen mikroközösségek a jog tekintélyét ássák alá, a jog hatékonyságát és érvényesülési lehetőséget pedig nagymértékben csökkentik. Sőt a közösségekben meglévő jogi szubkultúrák által kimunkált pseudo-jog konkurál az állami joggal, némely esetben pedig képes azt lerontani mind a jogtudatban mind a valóságos joggyakorlatban.

A bevándorló hullámok a migráció következtében régi jogi környezetüket kívánják érvényesíteni. Amíg ez nem ütközik a hatályos állami joganyagba addig lehetőség van érvényesülésére. Azonban egy állami jogérvényesítő

⁶¹ Bernard Lewis – Buntzie Ellis Churchill: Islam: The religion and the people. Wharton School Publishing, New Jersey 2009. 101-103. o.

szervek nem képesek a zárt közösségekben olyan mélyre hatolni, hogy a jogsértések látenciájának magas szintjét megfelelően leszállítsák, és elejét vegyék a régi jogi környezet megteremtődésének. A problémának a megoldása egyedül a gyors, hatásos és hatékony integráció lehet, amit az európai és tagállami jogalkotásnak és jogpolitikának kell biztosítania és elérnie. Ennek egyedüli eszközévé a jog válhat.

A jogi kultúrák küzdelmében és a jogok harcában tehát a társadalmi – pszichológia – kulturális tényezők együttesen jelentkeznek hatáskeltő elemként. A hit és a vallás fontos részét képezi mindhárom tényezőnek, mivel ilyenfajta vonulattal is rendelkeznek.

Végezetül pedig elmondható, hogy napjainkban az iszlám jog és az európai jogok egymáshoz való viszonya, a jogi kultúrák vegyülése aktuális és releváns problémaként áll az állami jogalkotók előtt. Amely probléma csak egyre inkább erősödik és kiéleződik a migrációs folyamatok és a demográfiai változások által. A megoldás keresésére a jog- és állambölcselet elméleti és filozófiai szemlélete lehetőséget biztosít. Így további kutatást és kutatási eredmények produkálást kívánja meg a jogász társadalomtól.

Jogtörténet

Cseh Balázs

Az egyházi nemesek jogállás Közép-Kelet-Európában a XI. századtól a XIV. századig*

Bevezetés

A XI-XIV. századok ideje alatt minden országban tisztán érzékelhető jelenség, miszerint a társadalmi állás szorosan kapcsolódik az egyház hatalmának erősségéhez. Az egyház erejétől függ az egyházi nemes társadalmi állása. A területenkénti és időbeli eltérések igazodnak az általános egyháztörténeti változásokhoz. Így az X-XII. században az egyházi nemesek előkelőségének fénykora állapítható meg. A XIII. századtól kezdve a rendi államok kialakulásának megkezdődésével viszont az egyházi nemesség háttérbe szorul a világi nemesek rendekbe tömörülésével.

Az egyház nemes jobbágyának sajátos jogállásában a partikuláris jogok hatására, illetve az állami jogok elszigetelődésének jellemzője ellenére is sok hasonlóság mutatható ki Európában, amely hasonlóságok a korban egyetlen más állami-világi státuszt sem jellemeznek. Ennek okát, illetve az egységesnek, hasonlóknak mondható státusz- és jogfejlődés okát az egyház tulajdonságából eredeztetőnek vallom, hiszen a nyugati-keresztény egyház az egyetemességéből adódóan összetartó és egységesítő erőként bír az egyházi nemesek jogállására és magára a jogfejlődésre is a korban.

A nemzetközi, egyetemes társadalmi összehasonlításban több eltérést lehet kimutatni. Amíg a lengyel területeken az egyházi nemesek abszolút előkelősége biztosított az egyszerű világi nemességgel szemben, addig a német területeken ez nem olyan fokozott mértékben érvényesül. A Birodalomban a szétagoltság és a császári-tartományúri hatalmi viszony okán az egyházi nemes tartományonként eltérő társadalmi szerephez jutott. Ahol a tartományúr saját vazallusainak erőteljesebb jogokat tudott biztosítani, ott háttérbe szorultak, ahol pedig a császár a központi normákat érvényre tudta juttatni, ott akár előnyösebb helyzetbe kerülhettek. A harmadik esetben, amikor az egyházi személy maga vált világi tartományi úrrá, ott pedig abszolút előkelőséget élveztek. Magyarországon az egyház és a király viszonyában a király került ki győztesen, a főkegyúri jog gyakorlása által. Ezért érthető az egyházi nemes alacsonyabb társadalmi pozíciója. Szociális értelemben viszont nem föltétlenül marad el a világi nemességtől. Ezért az országok sajátos szabályozását több szempontból érdemes górcső alá venni, egyfelől a társadalmi helyzet, továbbá a jogok és kötelezettségek oldaláról,

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Jogtörténet II.” tagozatban I. díjban részesült. Konzulens: Dr. Béli Gábor egyetemi docens, Dr. Kajtár István egyetemi tanár

másfelől a kondíció viszonyából vizsgálva.

I. Az egyházi nemes státuszbeli állása a társadalmi környezetben

1. Jogállás a német társadalmi környezetben

A Szász-dinasztia kihalását követően (1024) a Száli-dinasztia vette át a hatalmat a Szent Római Birodalomban. Kettős uralmi rendszer épült ki a birodalomban, mivel a különböző tartományok önálló életet kezdtek élni, így a császár csak saját területeire támaszkodhatott. Azonban III. Ottótól kezdve a császárok az egyház védelmezőiként léptek fel, és sorra alapították a püspökségeket.¹ Az egyház hatalmas birtokadományokban részesült. A gyakorlatot tovább folytatták a Stauf-ház császárai is. 1220-ban a *Confoederatio cum principibus ecclesiasticis* című rendelettel az egyházi méltóságok pénzverési jogot, bíraskodási jogot, vámszedési jogot és erődítési jogot szereztek, amely megalapozta az egyházi nemesek birodalombeli elismertségének magasabb fokra jutását. Az 1037-es *Edictum de beneficiis* (másnéven: *Contitutio de feudis*) lehetővé tette az alacsonyabb rangú hűbéri fegyveresek (*valvassores*) jelentős részének integrálódását az egyházi nemesek közé. Ez felemelkedési lehetőség volt számukra, hiszen a *valvassorok* elnyerték a tisztség és jövedelem fiágon való örökölhetőségét és a bíraskodásnak egyenrangúak általi bonyolítását, valamint más felsőbb rendűeknek kijáró jogokat.² Ebből következtethetünk az egyházi nemesek előkelőbb voltára a kisebb világi hűbéresekkel összehasonlítva. Annak ellenére is, hogy IV. Henrik úgy nyilatkozott róluk, hogy ők „*infimos homines et nullis maioribus ortos summis honoribus extulisset*”.³

Mivel sem az állam, sem a nemzetség nem nyújtott elegendő védelmet, ezért a szabadok és a világi nemesek jelentős számban fordultak az egyházhoz, ami a nemesi gőg szerint is kedvezőbb volt. Tudniillik az egyház a kegyelem (*pietas*) keresztényi gyakorlása által nem kívánta meg a hűbéreskü során a megalázkodás aktusát, hanem saját kebelbe fogadta a világi embert, ezáltal ő még inkább részesülhetett a Krisztusi-kegyelem ajándékában. A szabad függőségek (*ingenuus*) alacsonyabb rangúnak minősültek, ugyanígy az egyszerű vazallusi pozíció.⁴ Valószínűleg ez a katonai hadviselés szabályainak megváltozásából is ered, amíg az egyházi nemes lovas

¹ Klaniczay Gábor (szerk.): Európa ezer éve – A középkor. I. kötet. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 256-262. o.

² Hagen Keller: Das edictum de beneficiis Konrads II. und die Entwicklung des Lehnswesens in der ersten Hälfte des 11. Jahrhunderts. In: *Il feudalesimo nell'alto medioevo*. Spoleto, 2000. 227-267. o.

³ Karl Kroeschell: *Deutsche Rechtsgeschichte 1 (bis 1250)* Band 8. Westdeutscher Verlag, Hamburg 1992. 198. o.

⁴ Marc Bloch: *A feudális társadalom*. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 172-173. o.

harcmódot folytatva fel tudta fegyverezni magát, addig a szerény jövedelmű közszabad és az alacsonyabb rangú nemes erre már nem volt képes. A gyalogság megítélése pedig a korban szintén lenéző tendenciát mutat.⁵ A szövegekben itt tudunk különbséget tenni, hiszen a *miles* szó a vazallus szinonimájaként is ismert, azonban a *miles* mindig lovas katonai szolgálatot teljesít, hiszen a többiek közül ők előkelőbbek.

2. Az egyház nemesei a lengyel társadalomban

A lengyel társadalmi kép a német területekhez való közelség okán erőteljesen magán hordozza a német jellegzetességeket. Az egyházi nemesek előkelő helyzetűnek számítanak a nemességükre oly büszke lengyelek között. Anonymus *Gallus* páncélosan festi le az egyház katonáit, amely utal gazdagságukra.⁶ Mivel a páncélingek drága voltából kifolyólag a vagyonosság és a társadalmi előkelőség bizonyítéka a páncél viselése. A lengyel törzsi társadalom átalakulását követően, az egyházi szervezet kiépülése után a lengyel szabadok tömegei áramlanak az egyházhoz. Méretében és gazdagságában hatalmas földterületek birtokosává válik az egyház, így védelmet tud nyújtani a hozzá fordulóknak, akik közül sokan az egyház fegyveres szolgálatába állnak. Tulajdonképpen ők lesznek *miletes*, *miles gregarius*, akiket „*zwykli rycerzének*” hívnak.⁷

A hivatásos katonáskodó réteg kialakulása az egyházi birtokokon történt meg legelőször.⁸ A több mint 1000 egyházközségre alapult az államberendezkedés alsóbb szintje, ami lehetővé tette az egyházi méltóságoknak az egész uralkodó osztály fölé emelkedését.⁹ Az erős egyház pedig különleges jogaiból juttatva erősítette azon nemeseket, akik jövevényként vagy a lengyel nemességből kiválva az egyháznak fogadtak hűséget. Tovább erősítette a folyamatot, hogy *gens polonica* (lengyel nemzet) nem tudott egységbe forni, különböző részfejedelmek alkották. Az egyház, amely egységesen a gnieznoi érsekség alá tartozott egyesítő erő volt, és önálló erőként politizált. Kiharcolta a regálék alóli mentességet, a pénzverési jogot, ezekkel előnybe juttatta az egyházi nemességet a világi nemességgel szemben. A korai feudalizmus időszakában, illetve a feudális szétagoltság korában, az egyházi *potestas* és az egyházi nemes felsőbb osztályba sorolása nyilvánvaló, mivel a lengyel világi főnemességet leszámítva nincs magasabb rangú nemesi osztály,

⁵ Bloch: i.m. 176-177. o.

⁶ Bagi Dániel (ford.): Gall Névtelen: A lengyel fejedelmek avagy hercegek krónikája és tettei. Argumentum Kiadó, Budapest 2007. 110-111. o.

⁷ Julius Bardach: Historia państwa i prawa Polski Tom I. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964. 114-115. o.

⁸ Jerzy Topolski: Zarys dziejów Polski. Wydawnictwo Interpress, Warszawa 1982. 33. o.

⁹ Topolski: i.m. 48. o.

amely korrelálhatna velük.¹⁰ Ennek egyszerű oka a világi oligarchák elnyomó tevékenysége, ami a világi nemesség létbizonytalanságát eredményezte. Igazságos Kázmér az 1180-as leczycai szinóduson már beleegyezett a hivatalnoki törvényhozás korlátozásába az egyházi birtokokon élők felett, illetve lemondott a megszűnt püspökségek vagyonának visszaáramlásáról.

Az általános anarchia és széttagoltság között tehát csak az egyház biztosított erős menedéket, az egyházi nemes biztonságot élvezhetett és gyarapodhatott. A 13. század elejétől kezdve a harcos osztály élére kerültek a *milesek* (*ryczarz*). Ők elegendő földdel és szolgálóval rendelkeztek a lovagi-páncélos hadviseléshez. Alattuk foglaltak helyet a köznemesek (*wlodka*), a *heredesek*, a *szlachta*, akik bár birtokkal rendelkezőek voltak, sokszor maguk is művelték földjeiket.¹¹

3. A magyar prediálisok társadalomban elfoglalt helye

Magyarországon az egyházi nemesek az országos nemesek¹² és a partikuláris nemesek között helyezkedtek el a társadalmi ranglétrán. A partikuláris nemesek nem élveztek olyan széles jogosultsági kört mint az egyháziak, közéjük tartoztak a horvát-szlavón várnemesek, a szepesi lándzsások, a turóci és lipthói jobbágyfiúk.¹³ Közülük sokan kerültek az országos nemesek sorába, azonban kevesebb számban mint akár az egyházi nemesek közül. Figyelembeveendő az inverzitás hiánya, míg az országos nemesek közül többen egyházi nemesekké váltak és kívántak válni, addig az országos nemesek nem váltak partikulárisokká.

A félszabadok, a *liberek* és a valódi szabadok szintén keresték az egyház védelmét. Több forrás tanúsítja a gazdasági, személyi védelem¹⁴ és a lelki üdv¹⁵ keresését az egyház biztonságot nyújtó gyámkodása alatt. Bár az országos nemesség egy kis része beállt az egyház szolgálatába ennek érdekében, de leszögezendő az egyházi nemesség „kisebb jogúsága”, a nemesi szabadság szűkebb köre és korlátozottsága, vagyis alacsonyabb

¹⁰ Norman Davies: *God's Playground: A History of Poland, Volume 1: The Origins to 1795*. Oxford 2005. 31-32. o.

¹¹ Davies: i.m. 77. o.

¹² A nemes kifejezést az egyszerűség okán használom, hiszen a kifejezés megjelenése csak a XIII. század végére tehető.

¹³ Borosy András: *Prediálisok és partikuláris nemesek*. In: Rácz István (szerk.): *Parasztág és magyarság*. Kossuth Lajos Tudományegyetem. Történelmi- és Klasszika-Filológiai Intézet, Debrecen 1989. 55-65. o.

¹⁴ 1212. „in protectorem ipsorum assumere cupientes” és „ad protectionem dicti monasterii assumi postulassent” (HO VIII. 16.); 1269. „qui se cum suis possessionibus protectioni ecclesie subdiderunt” (CD IV/3. 517.)

¹⁵ 1212. „ex devotione et respectu salutis ipsorum predictum monasterium [...] in protectorem ipsorum assumere cupientes” (HO VIII. 15)

státusza.¹⁶ Azonban megőrizték országos nemességüket is, tehát kettős nemességre tettek szert, legalábbis a kezdetekben. A visszaélések elkerülése végett az országos nemes egyházi szolgálatba állásához a király engedélye vált szükségessé.¹⁷ Ezért 1257-ben, amikor Dobrina és fia Mikó, illetve rokonságuk közül még többen, saját akaratukból a király nemesi és szerviensei közül a garamszentbenedeki egyház jobbágysai közé álltak, kikérték a király engedélyét, aki ezt kegyesen megadta számukra.¹⁸ Azonban az esztergomi érsekségnek megvolt az a külön joga, amely alapján nem volt szükséges a király engedélyére a nemesek szolgálatba állásakor, csak a szolgálóállapotúaknak volt arra szükségük, viszont ez a privilégium csak az esztergomi érsekséget illette meg.¹⁹

Rangbeli különbség létezett az előbb és a később szerzett egyházi nemességre való tekintettel is. Így az „*első, igazi és született*” egyháziak előkelőbbeknek számítottak, azonban ez csak társadalmi megítélésben volt kiütöző, jogi relevanciával nem bírt.²⁰

Tehát összességében elmondható, hogy egyfajta köztes társadalmi státuszt bírtak. IV. László 1278-ban kiállított oklevele a nemesek után, a várjobbágysággal együtt, az udvarnoknépek előtt említi őket.²¹ Kihangsúlyozandó nemességük, *nobilitasuk*, de a korlátozottság és föltételesség jelzőivel. Az országos jog szerint nem volt a Szent Korona tagja, ezért politikai jogokat sem gyakorolhatott, nem viselhetett megyei vagy országos hivatal, de ez a XIV. századtól írható le ekként.²² Ezért alacsonyabb, bár biztonságosabb előkelőségnek tekinthetők, mint az országos nemesek, legalábbis a XIV. század derekáig. Az egyház viszont lelki elsőbbséget biztosít számukra, így az üdvösség és kegyesség tekintetében fenntartja számukra a prioritást bármely *nobiles regni* felett.

¹⁶ Csizmadia Andor: A szekszárdi prédiálisok és utódaik a feudális korban. In: Puskás Attila (szerk.): Tanulmányok Tolna megye történetéből III. kötet. Szekszárd 1972. 5-49. o.

¹⁷ A gyakorlatra példa 1234. MS I. 305.; HO VIII. 426. (Holub: i.m. 7. o.), illetve CD IV/1. 25; HO VIII. 426; 1262. MS. I. 474; 1284. MS. II. 178. (Csizmadia: i.m. 1972. 41. o.)

¹⁸ ÁUO VII. 170., HO VIII. 426., illetve Béli Gábor: A nemesek négy bírója. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008. 36. o.

¹⁹ 1262 MS I. 473.

²⁰ Holub József: Az egyházi nemesek jogállása a középkorban. In: Regnum egyháztörténeti évkönyv, Budapest 1947. 8. o.

²¹ HO. VIII. 190. és CD V/2. 477. illetve Béli: i.m. 96. o. „...iura nobilium, iobbagionum castrorum, ecclesiarum, udvarnicorum...”

²² Béli Gábor: Magyar jogtörténet – A tradicionális magyar jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 39. o.

II. Az egyházi nemes jogai

1. Az egyházi nemesek jogai a Szent Római Birodalomban

A Birodalom területén eltérő jogokat élvezhetett a birodalmi egyházi nemesség (*Reichsministerialen*), azonban törekedtek az egységes jogok kiharcolására. Ezért a partikularitástól eltekintve felfedezhetőek az egységes jogi jellemvonások.

Külön bíróságuk és gyűlésük („*Verritterlichung des Hofes*”) volt már a XI. századra, amely fennállt és működött a XII-XIII. században.²³ E fórum a szabadságjogok közé tartozott, hiszen nem csak külön szabadosság az ülés megtartása, hanem a birtok szabadságára szintén hatással volt. A *Verritterlichung des Hofes* foglalkozott a birtok védelmével, az elidegenítésekkel, a birtokdúlásokkal és egyéb királyi szabadságok sérelmével, mint a szabad tulajdon megsértésével.²⁴ Ezenfelül joguk volt laikus bíróként, bírótársként vagy ülnökökként részt venni az egyházi bíraskodásban.²⁵

Különleges jogként jelentkezett a katonai szolgálat alóli mentesség, amelyet először egyénenként kaptak meg az egyházi nemesek, majd ún. „*Dienstmannschaft*”-okat hoztak létre.²⁶ Ezek olyan csoportok voltak, amelyek a katonai szolgálat helyett adminisztratív, birtok-javadalomigazgatási feladatokat láttak el, illetve az egyházi udvart igazgatták, e csoport tagjai örökletes kiváltságban részesültek és mentesültek a katonáskodás alól. Emellett külön intézményekben kaphattak oktatást, vagy az egyház kitanítatási kötelezettséget vállalt.²⁷

Az 1062-es bambergi szolgálati törvényben olvasatóak különböző kiváltságok, miszerint a csoportosan az udvarba helyezett egyházi nemesek viselhettek pajzsot, rangjelzést, címert, saját joghatóságuk volt, a peres ügyekben a bizonyítékszolgáltatásnál kiváltságokat élveztek.²⁸ Tiszteletbeli jogosultságként jelentkezett a fegyverviselési lehetőség a főpapi udvarokban,

²³ Josef Fleckenstein: *Rittertum und ritterliche Welt*. Siedler, Berlin 2002. 32-45. o.

²⁴ „Non ledit pacem, si quis delinquentem servum suum vel discipulum vel quolibet modo sibi subditum scopis vel fustibus cedi iusserit.” 1083-as kölni egyházmegyei császári kiváltság. MGH Const. I Nr 424

²⁵ Balogh Elemér forrásként hozza: FRA II. 31 104 Nr. 106; FRA II 33 8 Nr. 6

²⁶ Az első erre vonatkozó lex familiae-t Burchard wormsi püspök bocsátotta ki és emelt egy csoportot személyes udvartartása közé. *Lexikon des Mittelalters* (LMA). Artemis und Winkler Verlag, München 1993. 638. o.

²⁷ Több egyházi nemes tanult nem csak a német egyetemeken, hanem például a nápolyi egyetemen is. Bruno Gebhard: *Handbuch der deutschen Geschichte*, 9. Aufl. Band I. Union Verlag, Stuttgart 1973. 44. o.

²⁸ Wilhelm Altmann – Ernst Bernheim: *Ausgewählte Urkunden zur Erläuterung der Verfassungsgeschichte Deutschlands im Mittelalter*. Zum Handgebrauch für Juristen und Historiker. Berlin 1891. Nr. 77

avagy más főúri udvartartásokban.²⁹

A valamilyen módon kiemelkedő egyházi nemesek kaphattak erősítési-várépítési jogot, amelyet vagy az uralkodótól nyertek el, vagy az egyház adományozta nekik a saját jogán. Ez bizonyította, hogy nyitott volt számukra bármely irányú felemelkedési lehetőség, akár a főúri osztályba, akár a főpapi rétegbe.

Az egyházi nemesek a *ius feudale* alól szintén kaptak kedvezményeket. Így példának okáért az öröklési, végrendelkezési és örökhatárolási kötelezettségek nem minden esetben érvényesültek, ezekre tekintettel nagyobb, tágabb szabadságot élvezhettek. Így a *Iustitia Ministerialium Babebergensium* hosszan részletezi az apróbb kiváltságokat.³⁰ Viszont a *Leges Feudales Teklenburgicae* IV. rész 12. és 13. szakasza kimondja, hogy harmadik személynek elidegeníteni nem lehet a vagyont, illetve a magszakadást követően a birtok visszaszáll az egyházra, akitől azt kapták.³¹ Ezek a szabályok igazodnak a feudális jogokhoz.

2. Az egyházi nemes jogai Lengyelországban

A szétagolt Lengyelországban az egyházi nemesek erőteljes jogokkal bírtak, mivel az általános és gyakori anarchiában az egyház erős bástyaként funkcionált. Az örökhatárolási és öröklési jogot az egyház egyetértésével gyakorolhatták, vagyis az egyház felhatalmazásával, jóváhagyásával szabadon végrendelkezhettek.³² Végrendeletükben ingó és ingatlan vagyonuk felett széleskörűen rendelkezhettek, de ingó vagyonukat élők között szintén elidegeníthették, akár a jelentősebb vagyoni értékkel rendelkezőket is.³³

²⁹ LMA 638-639. o.

³⁰ Példaszerűen: *Iust. Minist. Babeberg. VII. 12. §, 16. §, 30. §, 42. §* In: *Freiherr von Guttenberg: Die Regesten der Bischöfe und des Domkapitels von Bamberg Band II. Würzburg 1939*

³¹ 12. § *Item ministerialis noster proprietatem hereditalem non potest plus alienare, quam nobis infeodata.* 13. § *Item si duo ex nostris matrimonium contrahunt, habentes duas hereditates, si sine herede moriuntur, hereditates reuertuntur ad stipitem, a quo processerunt.* (In: *Iust. Minist. Babeberg. IV.*)

³² „*ecclesiam sancti Iacobi in Mogilna quam fundavit Sbyluth miles, addens eidem ecclesie hereditatem Bogussino cum consensu amicorum suorum. Item aliam ecclesiam in honore sancti Clementis miles magnus Dobrogostius, addens eidem ecclesie hereditatem Padnyewo cum consensu amicorum suorum, edificavit.*” In: J. I. Kraszewski – Władysław Lebiński (szerk.): *Codex Diplomaticus Majoris Poloniae Tomus I, Annos 984-1287, Poznań 1877. Nr 3. Ugyanígy 1239 Cod. Dipl. Maj. Pol. 217, 1253 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 309 1256 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 333 1256 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 335 1256 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 338 1260 Cod. Dipl. Maj. Pol. 383 1262 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 397 1284 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 539*

³³ „*cum decem marcis argenti, cum quatuor bubus, cum seminibus et cum omnibus aliis utilitatibus que tunc temporis in villa prefata inveniuntur, eodem iure perpetuo cum omnibus suis successoribus possidendam.*” (1256 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 335) illetve „*quam*

Az egyház, a pápai hatalom, illetve a hercegek a szabad jogállást hangsúlyozták, erősítették és támogatták. Így 1256-ban maga Premysl herceg erősíti meg szabadságában a ciszterci rend nemesét, kitérve a nagyapjától kapott birtok és vagyon feletti rendelkezési és öröklési jogra.³⁴

Perbeli kiváltságokban részesültek az egyházi nemesek. A tanúbizonyítás során magasabb értékűnek számított vallomásuk, ezen felül némely bizonyítékszolgáltatást kiválthattak az esküjükkel. Amikor II. Premysl herceg előtt a Chomecz grófnő, főúri özvegy jogát vitatta egy egyházi nemes, akkor szava és esküje korrelált a grófnő igényével, mivel nem marad fenn Treczenicza falu hovatartozásáról írásos dokumentum.³⁵ Mivel egy köznemes ezt a jogot nem kérdőjelezhetette volna meg, csak akkor ha pertársakat hív segítségül, ezért a forrás alapján biztosra vehető az egyházi nemes perbeli prioritása. E jogosítvány valószínűleg az egyház hasonló jogából eredeztethető.

Az egyházi nemesek adómentesek voltak, jobban mondva vérükkel adóztak, tehát katonai szolgálattá változtatták az adófizetési vagy szolgáltatási kötelezettséget. A mentességük teljes körű volt, mivel az egyház hatalma megingathatatlanak bizonyult. A decima alóli mentességre azonban általában nem terjedt ki, viszont több esetben némely egyház saját nemeseit mentesítette a tized fizetése alól, ez alapján a *ius singulare* jegyeit viselte magán a kedvezmény. Az adómentességet, pontosabban a tized alóli mentességet az 1233-as lengyel egyházi zsinat megerősíti. E szerint az egyházi nemes, és az egyházi nemes birtokán élő népek mentesülhetnek a tizedfizetés alól, annak érdekében, hogy rendszeresen tudják gyakorolni katonáskodási feladatukat.³⁶

Ugyanezen zsinat említi a bíráskodás alóli mentességet, amely szerint az egyházi ítélszék dönthet felettük, gyakorolva akár a pallosjogot, de csak katonai hűséggel való visszaélés esetén.³⁷ A fővesztés ilyen szűk keretek közé szorítása biztosította a különleges joghelyzetet, hiszen a világi köznemesekkel szemben alkalmazott fő-és jószágvesztés ennél tágabb körüként érvényesült. Bár valószínűleg a halállal sújtandó büntetések alól csak úgy mentesülhettek, ha az egyházzal való kapcsolatukat elmélyítették a papi rendbe való betagozódással, ami lehetőséget biztosított a bűnök egyszeri megbocsátására.

venditionem coram nobis publicavit. Una, prefati milites et abbas in presencia nostra constituti, ad confirmationem huius venditionis tali vadimonio se ad invicem oppignarunt.” (1262 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 397)

³⁴ 1256 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 337

³⁵ 1283 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 529

³⁶ 1233 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 150

³⁷ 1233 Cod. Dipl. Maj. Pol. Nr 150

3. Az egyházi nemes jogai a Magyarországon

Legfontosabb szabadságuk kétségkívül az adómentesség volt, amit az egyház *privilegium immunitatis* alapján élvezhettek, hiszen tudniillik ez a mentesség nem csak az egyházra terjedt ki, hanem annak összes népére. Ezt támasztja alá, hogy amikor 1239-ben IV. Béla király Csertőt és rokonait a szekszárdi apátság jobbágysai közé sorolja, akkor írásba foglalják többek között az adómentességet is. A király tehát úgy rendelkezik, hogy „*ab officio preconum equitum omnino exempti, inter liberos iobagiones Monasterij antedicti absque qualibet contradiccione computentur*”³⁸ (a lovas hírnökök minden kötelessége alól szabaduljanak, és ellentmondást nem tűrvén az apátság szabad jobbágysai közé hajtottuk őket). Történt ez annak okán – és itt jelenik meg a legfontosabb kötelezettségük is – „*ut ad expeditionem Regalem loricati uadant, et ad legacionem Abbatis Monasterii prescripti ire teneatur; ad ulteriora nullatenus obligati*”³⁹ (hogy a királyi hadjáratban páncélosként jelenjenek meg, és az előbb írt monostor apátjának akaratára követségbe menjenek, viszont semmilyen más módon ne kötelezzenek szolgálni). Bár itt nem mondja ki *expressis verbis* az adómentességet, de a „*semmilyen más módon ne kötelezzenek szolgálni*” kikötésből kikövetkeztethető az adómentesség. Azonban nem szükséges az egyszerű találgatás, hiszen a király ugyanebben az oklevélben alább ki is emeli ezt, tudniillik „*hanc sibi suisque cognatis antenominatis gratiam concessimus specialem, ut quecumque collecta uel quelibet exactio in Regno nostro emergerit, ipsi ab earum solutione liberi sint penitus et immunes, nec occasione earum aliquatenus molestentur*”⁴⁰ (ő maga és fentnevezett rokonai abban a különleges kegyességben részesüljenek, hogy amit eddig a mi királyságunkban gyűjtöttek, vagy gyűjteni fognak, az legyen teljesen szabadon és mindentől mentesen az övék, ne legyen semmilyen okkal, semmilyen mértékig megterhelhető). Itt tehát nyilvánvalóan megjelenik legfontosabb kiváltságuk, joguk is.

Azonban Szent László óta fizetniük kellett a szabadok tizedeit, az ún. II. törvénykönyv rendelkezései alapján, de az Aranybulla viszont kimondja, hogy mentesülnek a beszállásolás, szállásadás (*portio, Einquartierung*) kötelezettsége alól.⁴¹ Ezenfelül részesülhettek a *decima* fizetés szabadságában is, az egyház külön engedélyével, amivel viszonylag gyakran élt saját nemesei körében. Továbbá szűkebb körben, de megjelent *privilegium fori* intézménye, mivelhogy ki voltak véve a király joghatósága alól, és az egyházi *jurisdictio* vonatkozott rájuk, sőt volt külön bíróságuk is a XIV.

³⁸ ÁUO. VII. 46.

³⁹ ÁUO. VII. 46.

⁴⁰ ÁUO. VII. 46.

⁴¹ Bangha Béla (szerk.): Katolikus Lexikon I. kötet. Magyar Kultúra Kiadó, Budapest 1931. 498. o.

századtól, tudniillik a prediális szék bírósága. Ez előtt megillette a szabadlábbon védekezés joga, hasonlóképpen mint az országos nemest a király ítélőszéke előtt.⁴² Amennyiben a prediális országos nemes is volt, abban az esetben szintén a prediális szék ítélkezett felette, hiszen már IV. Béla 1262-ben megerősítette ezt a jogát az esztergomi egyháznak.

Perbeli állásukról megjegyzendő, hogy a szokásos perrendtartás szerint az urukat ért panasz esetén ők pertársként vagy tanúként szerepeltek. Így 1226-ban, amikor a pannonhalmi apátság népei a szolgáltatások miatt a királyhoz fordulnak, a király Miklós nádort küldi ki bíráskodni. Miklós nádor pedig a bizonyítást ekképpen folytatja le: „...*az említett káptalant és a jobbágyokat (iobagiones) magunk elé állítottuk, a káptalantól és a jobbágyoktól sorjában figyelmesen és gondosan megtudakoltuk a Szent István királytól a népeknek adott ősi szabadságokat és reájuk rótt kötelezettségeket.*”⁴³ Bár ez egyfajta kötelezettségként is felfogható, azonban véleményem szerint – az előkelőség bizonyítékaként – inkább megtisztelő jogosultság.

III. Az egyházi nemes kötelezettségei

1. Kötelezettségek a Szent Római Birodalomban

A Szent Római Birodalomban az egyházi nemesek kötelezettségei az örökletes hűbéries állapotból fakadóak voltak. Fő kötelezettségként a katonáskodás jelölhető meg, vagyis a fegyveres szolgálat.⁴⁴ Azonban hamar átalakult az egyszerű fegyveres szolgálat testőri feladatokká,⁴⁵ ami a felemelkedést jelöli. A XI. század derekán pedig II. Konrád jóvoltából a szolgáltatások már nem feltétlenül lesznek katonaiak,⁴⁶ hanem az 1037-es *Dienstrechten*-t követően köztisztviselői formát ölt. A tanult egyházi nemesség a szolgáltatását a fegyvere helyett már a főpapság és főuraság melletti hivatalok betöltésével látja el. Ezenfelül a császári bürokráciát szintén ők működtetik, azon egyszerű oknál fogva, miszerint a feudális állam keretein belül az egyháznak kötelessége volt az államot mint hivatalnok szolgálnia, tehát az állami hivatalnokok biztosítása.⁴⁷ Ezért a legtöbb egyházi

⁴² Werbőci István: *Decretum Latino-Hungaricum, Juris confvetudinarij, Inclyti Regni Hungariae et Tranfylvaniae*, azaz Magyar és Erdély Országának Törvény könyve. Leutschviae, 1637

⁴³ PRT I. 678-679. A tanúskodásra példa: 1267 PKHO Nr. 6. illetve 1294 PKHO Nr. 25

⁴⁴ Erre példaként hozható fel az 1126-ban kelt oklevél, mely szerint 2 eke földért az egyház számára fegyveres-katonai szolgálatot vállalt egy szabad állapotú személy. (1126 Cod. Dipl. Boh. Nr. 110)

⁴⁵ Heinrich Pleticha: *Deutsche Geschichte Band 2. – Von den Saliern zu den Stafern 1024-1152*. LEXIKOTHEK Verlag, Gütersloch 1982. 21-22. o.

⁴⁶ II. Konrád kedvezményeiről megtalálhatóak: MGH DD 124; MGH DD 140; MGH DD 216; RI 106b; MGH DD 104

⁴⁷ Adriányi Gábor: *Az egyháztörténet kézikönyve*. München 1975. 115. o.

nemesből valamilyen hivatalnok vált. Közülük is kiemelendő Eike von Repgow a *Sachsenspiegels* írója, aki a magdeburgi érsek vazallusaként tevékenykedett és összhangba hozta a kánonjogi és római jogi szövegeket.⁴⁸

Azonban az ún. „*Ministeralenstand*”-ok kialakulásával nem szűnt meg teljesen a katonai, pontosabban lovas katonai szolgálat. Háború idején lovagi katonai szolgálattal tartoztak a hivatalokat viselő egyházi nemesek is, azonban ezt úgy voltak kötelesek tenni, hogy a hivatalokért többletbirtokokat kaptak, amelyek a hivatal viseléséhez tapadóak voltak és nem az alaphűbéri kapcsolatból álltak.⁴⁹ Így példának okáért 1294-ben Medele-i Gerhard mivel Theodor olmütz-i püspök *advokátusa* volt, ezért hivatali szolgálataiért cserébe feudumot kapott, amelyhez szolgálónépek is tartoztak.⁵⁰

A katonai szolgálat vonatkozott a központi várak védelmének ellátására, természetesen az előkelő státusból kifolyólag nem közkatonai feladatot jelentett, hanem a közfegyveresek parancsnoklását, vezetését. Azonban a szerényebb javadalommal rendelkezők közül sokan egyszerű katonai szolgálatot teljesítettek, viszont általában ez lovas szolgálat volt.⁵¹ Több esetben külföldön kellett katonáskodniuk, részt vállalván a térítőtevékenységben. Amikor a pápa 1140-ben a moráviai püspököt a pogány poroszok megtérítésére kötelezte és küldte, akkor vele tartottak nemesei, akik a harcokban külön javadalmazás nélkül voltak kötelesek részt venni.⁵² Ezenfelül az egyházi bíróságok által hozott ítéletek végrehajtásában tevékenykedtek. Példának okáért 1230-ban a püspök egy Grünburg-i miniszteriálist és Ulrich von Londorf miniszteriálist bízta meg az ítélet végrehajtásával és a bírósági határozat teljesülésének segítésével.⁵³

A kötelezettségek közé sorolandó a tiltás, miszerint az egyházi nemes nem élhetett bizonyos városok falain belül. Freiburg 1120/22-es kiváltságlevele és városi joga *expressis verbis* kimondja, hogy csak akkor telepedhet le egyházi nemes a városban, ha azt a polgárok közössége jóváhagyja.⁵⁴ A másik tiltás pedig a „tétlenkedéstől” való eltiltás, vagyis a nem katonáskodó egyházi nemesnek hivatalt kellett vállalni vagy valamilyen más szolgálatot, illetve szolgáltatást kellett nyújtania, amennyiben a felsoroltak közül egyiket se

⁴⁸ Siegfried Brie: Eike von Repkow. In: *Allgemeine Deutsche Biographie* (ADB). Band 5, Duncker & Humblot, Leipzig 1877. 751-755. o.

⁴⁹ Pleticha: i.m. 22. o.

⁵⁰ 1294 Cod. Dipl. Mor. V. Nr. 3

⁵¹ Pleticha: i.m. 45. o.

⁵² 1140 Cod. Dipl. Mor. I. Nr. 236; 1141 Cod. Dipl. Mor. I. Nr. 237; 1141 Cod. Dipl. Mor. I. Nr. 238

⁵³ Balogh Elemér: *Középkori bajor egyházi bíráskodás*. Szent István Társulat, Budapest 2000. 292-293. o. Forráshelynek hozza: UBLOE 2 694 Nr. 486; UBLOE 3 33 Nr. 30.

⁵⁴ Adalbert Erler – Ekkehard Kaufmann – Dieter Werkmüller (Hrsg.): *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte* (HRG) I. Band. Erich Schmidt Verlag, Berlin 1998

tette⁵⁵ a társadalmi, jogi, vagyoni pozícióját veszélyeztette.⁵⁶

2. Az egyházi nemes kötelezettségei a lengyel területeken

Mivel a lengyel területek folyamatosan kapcsolódtak be a keresztény világba, ezért a pogány lakosság katolicizálása rendkívüli fontossággal bírt. Az egyház missziós térítőtevékenysége a katonai erőszakot sem nélkülözte, aminek eszköze az egyház felfegyverzett szabadjai, vagyis az egyházi nemesek voltak.⁵⁷ Ezen okból kifolyólag a legmarkánsabb kötelezettségük a katonáskodás volt, amely a belső és külső hadviselésre egyaránt vonatkozott. Védekező és támadó harcok esetén egyaránt fegyverbe kellett állniuk. A katonáskodás lovas szolgálatot jelentett, magába foglalva a lovas futárszolgálatot, avagy a követjárást.

A felfegyverkezés saját vagyonból történt, amelyet bőségesen lehetővé tett az egyház gazdag birtokadománya. A fegyverek a nehézlovas harcmódot tükrözték, így kötelességük volt ló tartása, páncél vagy lánc-, illetve sodronying viselése. Viszont lehetőségük nyílt a katonáskodás megváltására, azonban erre külön engedélyre volt szükség az egyházi előjárótól.⁵⁸ A megváltás helyett át is ruházhatta a katonai szolgálatot saját rokonára, esetleg alárendeltjére, vagy birtokainak egy részével együtt más valakire.⁵⁹

A főkötelezettségek mellett jelentek meg egyéb szolgálatok és szolgáltatások. A lengyel egyházi nemességnek kötelessége volt a tized fizetése, azonban más adófizetési kötelezettséggel nem tartoztak. Már 1180-ban a leczynai szinóduson elérte az egyház, hogy Igazságos Kázmér ne vessen ki semmilyen adót az egyházi birtokokon élő szabadokra.⁶⁰ Azonban az egyház és az állam összeütközései idején az állam erőteljesen megsarcolta az egyházi nemeseket, többször vetett ki rájuk egyszeri adót.⁶¹

A kötelezettségek nem terjedtek ki a birtokok igazgatására, nem tartalmazta semmilyen hivatal viselését, sőt nem lehetett hivatal viselésével megváltani a katonai szolgálatot. Legalábbis erre nem utal semmilyen korabeli forrás.

⁵⁵ Egy 1063-ból származó levél a Bambergi Dómiskolából leírja a katonai szolgálatok megtagadását. „Episcopus Wirceburgensis miliciam, quam laudaverat, omnino detrectat, iactans se alieno questui et avaricie nolle militare.” Erich Freiherr von Guttenberg: Die Regesten der Bischöfe und des Domkapitels von Bamberg Band II. Würzburg 1939. 154-155. o.

⁵⁶ 1131 Cod. Dipl. Mor. I. Nr. 232

⁵⁷ Topolski: i.m. 40-64. o.

⁵⁸ Mon. Pol. Hist. Tom IV. 273-276. o.

⁵⁹ „Conductumque militare debent habere” (in: Gustav Adolf Harald Stenzel (Hrsg.): Urkunden zur Geschichte des Bisthums Breslau im Mittelalter. Breslau, Max 1845. Nr 10.), illetve „prevod non ducent, nisi militare” és „prevod preter militare” (in: Bardach: i.m. 139. o.).

⁶⁰ Davies: i.m. 73. o.

⁶¹ Davies: i.m. 72-74. o.

Tehát teljes egészében nélkülözte az officialitást. Ezért nem lehet találkozni olyan forráshellyel sem, amely birtokadományról szólna olyan esetben, amikor valamely egyházi nemes hivatalt lát el. A birtokokat kizárólag fegyveres szolgálatért adományozzák, vagy már magáért a kimagasló teljesítményért, illetve előzetes kötelezettségvállalásért juthat egyházi birtokhoz a szabad állapotú személy.

3. A prediális kötelezettségek Magyarországon

Bónis szerint a magyar egyházi nemes legfontosabb kötelessége az egyház szolgálata és a felé való hűség tanúsítása. Ez a hűség a szolgálat előzménye, amelynek teljesülnie kell az egész kötelezettség fennállása alatt. Az 1284-ben kelt királyi oklevélben IV. László a királyi szerviensek közül Fulkó fia Istvánnak és rokonainak éppen ezért engedélyezi az esztergomi egyház nemes jobbágysai közé lépésüket, hiszen ő „a csehek királya elleni ütközetben a hűség teljes teljét kimutatván tett szolgálatot”.⁶² A hűség maga *condicio tacita*-ként működik, *expressis verbis* nem szükséges megjelennie a forrásokban sem.⁶³ Kötelesek voltak a hűségre (*fidelitas*), ha ezt nem tanúsították kellőképpen, akkor az egyháznak jogában állt az egyházi nemest jószágától megfosztani és szolgaságba taszítani, feltéve ha nem volt országos nemes is egyben.⁶⁴ Mivel ha országos nemes is volt, abban az esetben ettől a nemességétől megfosztani nem lehetett. A hűtlenség magába foglalta a szolgáltatások nem teljesítését, a szolgáltatások elmulasztását, illetve a konkrét szembeszegülést is. Hűtlenség címen vette el például 1272-ben Sámuel egri kondicionáriustól nemességét és vetette szolgaságba őt az egri püspök, mivel az az egyház szabadságlevelének elégetésével hűtlenséget követett el.⁶⁵ A prediális köteles volt elismerni a függést, ennek explicit módon meg kellett nyilvánulnia szóbeli vagy írásbeli akaratnyilvánítással.⁶⁶ A birtokadomány szerzésének vagy a jogállapot megszerzésének *sine qua non*ja a hűség fogadása. Enélkül a jogviszony sem jön létre, a birtok tulajdona pedig nem változik meg, nem áramlik át. A hűség része a szolgálat hivatásszerű teljesítése a *paritás* és az *aequum* karakterével. A hivatásszerű kötelezettségteljesítés megnyilvánulása eltérő lehetett, viszont a XI-XIV. században mindenképpen tartalmazta a fegyveres szolgálatot. A fegyveres szolgálat pánccelos szolgálatot jelentett, ahogyan azt az 1239-es

⁶² Fulkó lovagról Jókai Mór is megemlékezik „A magyar nemzet története regényes rajzokban” c. könyvében.

⁶³ Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 154. o.

⁶⁴ Csizmadia: i.m. 9. o.

⁶⁵ Codex Diplomaticus V/1. 155.

⁶⁶ 1307 Zalai okl. I. 126: „propter acceptum beneficium assumisit et obligavit se et heredes suos ad servitium seu obsequium aliorum novilium iobagionum ecclesie perpetuo...”; 1258 PRT VIII. Nr. 296. és 1267 PRT. X. Nr. 529.

oklevél is tanúsítja: „*ad expedicionem regalem loricati vadant, et ad legacionem Abbatis Monasterii praescripti ire teneantur; ad ulteriora nullatenus obligati*”.⁶⁷ A hadkötelezettség megváltása nem lehetséges a korban, annak intézménye csak a XIV. század közepére datálható. A szolgálathoz hozzátartozik a fegyveres kíséret adása, a követségjárás, a hírvívó feladatok ellátása és a futárszolgálat.⁶⁸ A lovas szolgálat teljesítése során viszont a terhek könnyítése érdekében az egyház a lótartási kötelezettségét mérsékelhette vagy teljesen átvállalhatta. A lovas szolgálaton felül természetbeli és/vagy pénzbeli szolgáltatások szintén tapadtak a jogállapothoz.⁶⁹ Ezek közé tartozott a decima, azzal a kikötéssel, hogy az egyháznak szabadságában állt ez alól felmentenie saját nemeseit, avagy a prediális nem az officiális megállapítása szerint fizette, hanem saját lelkiismerete alapján. Tartozhattak ajándékok vagy állandó természetbeli szolgáltatások, amelyeket a jogviszonyt alapító oklevélben általában feltüntettek. Az ilyesféle szolgáltatás megnyilvánulhatott az úr megvendéglésével, ahogy a garamszentbenedeki apátság esetében történt, avagy borszállítással, kötelező nádvagással, kőhordással vagy épület őrzésével, mint ahogy a pannonthalmi apátság alapítólevelében olvashatjuk.⁷⁰ Avagy a kisszelepcsényi apátság nemes jobbágysai telkenként évente két nehézkevel tartoztak, emellett engesztelésként évente egy háromesztendő sertéssel, Szent Benedek ünnepén pedig közösen két birkával.⁷¹ Amennyiben ez nem történt meg, úgy az egyház nemes jobbágysai gyakran hivatkoztak az erről szóló írásbeli dokumentum hiányára.

A kötelezettség nem teljesítése, elmulasztása vagy nem kellőképpen való teljesítése büntetést vont maga után. Legsúlyosabb büntetés a jogviszony megszüntetése, felmondása az egyház által, amely magával vonta birtok visszaszállását az egyházra és a privilégiumok elvesztését.⁷² Mivel a deliktum elkövetése is a *perfidia* avagy *infidelitas* körébe sorolandó ezért az esztergomi egyház jogairól szóló 1262-es oklevele azt mondja „*ha az esztergomi egyház nemeseit történetesen lopás vagy rablás miatt [...] vizsgálat során elveszejtik, az ilyen módon megölnék birtokai ne szálljanak az ország nádorára vagy a királyi udvar bírójára, hanem az esztergomi egyházra*”.⁷³

⁶⁷ ÁUO. VII. 67. Ugyanerről olvashatunk: 1269 CD IV/3. Nr. 518. és 1279 CD V/2. Nr. 591.

⁶⁸ Bónis: i.m. 155. o.

⁶⁹ Holub: i.m. 13. o.

⁷⁰ Bónis: i.m. 155. o.

⁷¹ 1247 MS I. 364. o.

⁷² Csizmadia: i.m. 10. o. Példaként hozható fel az 1267-es oklevél, amelyben hűtlenség vádjával szabadságától fosztották meg Tanch fia Jánost. De ő a többi egyházi nemessel kieszközölte, hogy fogadják vissza és kezeseket állított maga mellé, hogy együtt feleljenek ha újabb hűtlenséget követne el. HO VI. 223. Nr 158.

⁷³ 1262 MS I. 473.

IV. Az egyházi nemes kondíciója

1. Az egyházi nemes hűbéri kapcsolata a Szent Római Birodalomban

Az egyházi nemes jogviszonya urához az egyházi előljáráshoz, vagy magához az egyházhhoz hasonló viszony, mint amilyen a hűbérest köti hűbérurához. Már a Karoling korban egyfajta hűbéri státuszban vannak és beneficiumban részesülnek szolgálatukért, ahogy a Kapitularék is tanúsítják,⁷⁴ az egyház nemesse része a Birodalomban uralkodó hűbérrendszernek (*Lehnssystem*). Azonban a jogviszony nem tökéletes hűbéri, a *ius feudalé*t nem követi teljes mértékben, hiszen nem volt teljes birtokában minden hűbéri szabadságjognak (*Lehnsfähigkeit*), illetve a német hűbéri pajzsrendszernek („*Heerschildordnung*”, *clipeus militaris*) nem volt részese.⁷⁵ A hűbériségi lekötelezésnek viszont van egy ékes bizonyítéka a szolgálatért kapott hűbéri birtok, mivel az teljes egészében egyezést mutat a tiszta hűbéri lekötelezés során kapott feudummal. A konvertált feudalizmus tehát nem teljesül, a földhűbér viszont megjelent (*Landleihe*).⁷⁶

Bár a kapott birtokot feudumnak hívják, az teljesen örökölhető a *condicio* okán, azonban az egyház tulajdonát képezi, az úr csak őrzésre adja át, kiköti a hűség tanúsítását, illetve az utódok szolgálatra és hűségre nevelését. Emellett az adományozás során lefekteti, hogy a méltatlanná válás vagy magvaszakadást követően az visszaszáll az egyházra. Viszont a feladatok öregség vagy más menthető ok miatti ellátásának nehézségei miatt lehetőséget biztosít a lekötelezett számára a szolgáltatások folytatójának megnevezésére. Ezeket mind leírja Gerhard mainzi érsek 1252-es szabadságmegújító levele.⁷⁷

⁷⁴ Cap. miss. 786-792 cap. 4. (MG Cap. 1.67): „servi qui honorati beneficia et ministeria tenent et in bassallatico honorati sunt”.

⁷⁵ Adalbert Erler – Erkehard Kaufmann (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte (HRG) III. Band. Erich Schmidt Verlag, Berlin 1984. 577. o.; Gebhard: i.m. 788-789. o.

⁷⁶ Balogh Elemér: Középkori bajor egyházi bíraskodás. Szent István Társulat, Budapest 2000. 245. o.

⁷⁷ „Recognoscet vicedominus per patentes suas litteras, sivut in nostra et capituli presencia recognavit, quod in castris ipsius vicedominatus, turribus et portis castrorum nichil omnino iuris habebit vel ratione proprietatis aut iure feodi vel successionis nec in custodiis turium vel portenariis portarum vel vigilum locandis, sed nos et successores nostri libere locabimus in illis de familia ecclesie nostre, quos ad hoc reputabimus fide dignos, nisi forte causa debilitatis, mortis vel alius de causis aliquem vel aliquos de custodiis vel portenariis cedere vel decedere contingeret, in quo casu vicedominus de consilio procuratoris nostri castrensem alium vel alios ponere poterit in locum illorum, ita tamen, quod semper iurent turres et portas servare contra omnem hominem ad beneplacitum nostrum et sede vocante ad mandatum et voluntatem capituli Monguntini.” Aloys Schmidt: Geschichtsquellen der Provinz Sachsen und des Freistaates Anhalt N. R. 13. Magdeburg 1933. 356. sz. oklevél.

A vegyes házassággal⁷⁸ megszerezhetővé válik a teljes hűbéri kiváltság, és ebből a házasságból született utód hűbéri kapcsolata már teljes körűnek tekinthető. Sőt az ilyen házasságok sikereseknek minősültek, mivel az egyházi jogokat szintén bírták, így mentesültek több lovagi szolgálat alól. Számukra létezett egyfajta *privilegium minus* és *privilegium majus*, amely a lekötelezettség viszonyára épült.⁷⁹ A „*Dienstrecht*”⁸⁰ köre meghatározza a viszonyt, a katonai szolgálatért kapott feudumot és a hivatalviseléshez tapadó birtokadományt is. A birtokhoz járuló jogok *lex privata*-ként tapadtak a kondícióhoz.⁸¹ Maguk a privilégiumok embercsoportokat érintettek, az egyházak partikulárisan szabályozták saját nemeseik jogállását és utaltak át birtokokat, azonban a partikularitás a jogviszonyok egészét nem jellemezte, mivel megnyilvánultak a kanonikus szabályok, a pápai döntvények és az uralkodói jogalkotás.⁸²

További lényeges különbséget mutat a lekötelezés abból a tekintetből, hogy amíg a hűbéri viszonynál a jogfejlődés folyamatosan a hűbéri kötöttséget erősíti, addig a miniszteriálisoknál ez a jogi kötöttség egyre inkább lazul.⁸³ A Karoling korban erőteljesebb viszony épül ki az egyház és az egyházi nemes között, majd ez officiális viszonyná kezd alakulni, így válik hivatallá a feudális leköteleződés.

2. A lengyelországi kondíció jellemvonásai

Mivel a *zwykli rycerz* egy harcos osztálynak tekintendő, ezért ők is a kapott földbirtokból fegyverkeztek fel. A kapott földbirtok pedig örökletes volt, ezért nevezték az egyház előkelő lovasait *heredes*-nek is. A földek örökölhetősége eredményezte a lekötés és a jogviszony fundamentumát. A német feudális helyzethez hasonló *obligatio* jött létre az egyházi előjáró és az egyházi nemes között.⁸⁴ Tehát a *beneficium* helyett feudumról beszélhetünk a kialakult földbirtok-rendszer alapján.⁸⁵

A kötelem magába foglalta a földön felül az embereket, szolgáló népeket,

⁷⁸ Nem felekezeti hovatartozás, vagy vallási értelemben használva, hanem a társadalmi státusz vegyességére utalva.

⁷⁹ Hermann Baltl – Gernot Kocher: Österreichische Rechtsgeschichte. Auflage 7. Leykam 1993. 100. o.

⁸⁰ Ilyenek a Limburger Klosterleute (1035), a Bambergi törvények (1057) és a Kölni Kanonikus Gyűjteményben (1154) található jogszabályok.

⁸¹ Karl Kroeschell: Deutsche Rechtsgeschichte 1 (bis 1250) Band 8. Westdeutscher Verlag, Hamburg 1992. 154-155. o.

⁸² Karl Kroeschell: Recht und Rechtsbegriff im 12. Jh. In: Vorträge und Forschungen XII. 1968. 309-335. o.

⁸³ Heinrich Mitteis: Lehnrecht und Staatsgewalt. Böhlau 1974. 567-569. o.

⁸⁴ Bloch: i.m. 184-186. o.

⁸⁵ Erre utal a bevezetés aktusa is az 1250-ben kelt dokumentumban: „Gramblouici sortes [...] ministeriales nostri [...] ex ducali concessione tenuerent”. Bardach: i.m. 115. o.

amelyek biztosították a gazdasági hátteret. Emellett még a *decimi* néven emlegetett egyszerű szabadokat is, akik katonai szolgálatot teljesítettek, mivel ők az egyházi nemesek függésébe kerültek, és kezdetben a társadalmi ranglétra legalján helyezkedtek el.⁸⁶ Valószínűleg ez a rendhagyó viszony a törzsi társadalomból adódhatott, hiszen a vérségi kötelékek az új társadalmi tagolódás során nem teljesen szűntek meg vagy alakultak át.⁸⁷ Ezért a törzsi és feudális jogviszonyok variánsa alakult ki, a feudális jogrend mérsékelten tudott érvényesülni a kor lengyel hercegségeiben.

Az elköteleződés felmondásával az egyházra visszazállt a birtok. Ezért az egyházi nemes saját alárendeltjeinek nem adhatta azt tovább, csupán egyfajta bérleti viszonyt létesíthetett. A törzsi jellemzők okán ez a bérleti viszony sem volt gyakori, meghatározóbb volt a vérségi kötelékek alapján való szerveződés. A birtokhoz jutott egyházi nemes a saját rokonaiból állított ki magának lekötelezetteket, felosztva familiája között a kapott birtokot vagy azokhoz tapadó jogosítványokat.⁸⁸

Vagyis a lengyel területeken a *conditio* igen sajátos formája alakult ki a jogfejlődés során, amelyről a források csak keveset árulnak el. Viszont annyi megállapítható, hogy a német jog feudális kötelezettségi viszonya érvényesülhetett néhány sajátos karakterrel,⁸⁹ amelyek hatására nem alakult ki olyan szoros jogviszony.

3. Az egyházi nemesek kondíciójának különleges karaktere Magyarországon

Az alcímbe szereplő „különleges” szó jelentéstartalommal bír. Magyarországon az egyház nemes jobbágysai olyan jogviszonyt létesítettek az egyházzal, amely egyedülállónak tekinthető. A feudális elkötelezettség szintjét nem éri el, annyira nem szoros kapcsolat, azonban az országunkba megszokott familiáris viszonytól többet jelent. A kettő között elhelyezkedő sajátos *conditio*, a sajátossága pedig mindkettő hatásának következménye.

Magyarországon a hűbéri beneficium vagy feudum intézményével nem találkozunk.⁹⁰ A kapott birtokuk tulajdonságából kifolyólag rendelkezési megszorítás vonatkozott rájuk. Nem volt szabad birtok, ezért nem idegeníthették el, nem terhelhették meg, emellett önmaguk a lekötelezési

⁸⁶ Davies: i.m. 77. o.

⁸⁷ Bloch: i.m. 148. o.

⁸⁸ Angi János – Barta János – Bárány Attila – Orosz István – Papp Imre – Pósnán László: Európa az érett és kései középkorban. Multiplex Media, Debrecen 2001. 285-294. o.

⁸⁹ Bardach: i.m. 100. o.

⁹⁰ Hóman Bálint – Szekfű Gyula: Magyar történet II. kötet. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp. 1942. 82. o.; Béli: A nemesek négy bírója. 30. o.; Béli Gábor: Az új adomány eredete és önálló intézménnyé válása. In: Degré Alajos emlékkönyv. Budapest 1995. 61-62. o.

viszonyt sem mondhatták fel a súlyos büntetés elszenvedése nélkül.⁹¹ 1212-ben például Sela fia Farkast és Kozma fia Jakabot megfosztotta a pécsváradi apát hetényi birtokaiktól és jogaiktól, mivel úgy vélte azok az ő nemes jobbágysai és meg akarta akadályozni, hogy „*makacsul eltávoztassák magukat az egyháztól*”⁹². Azonban kiderült, hogy Farkas és Jakab nem az egyház nemes jobbágysai, hanem királyi szervensek, így visszakapták a lefoglalt javakat.⁹³ A forráshelyből látszik a jogi viszony egyoldalú felmondásának tilalma, legalábbis a lekötöztetett oldaláról, mivel az egyház szabadabban bonthatta fel a jogi kapcsolatot, sor kerülhetett a kebeléből való elbocsátásra. Érdemes visszaaltni a birtok feletti rendelkezési jogra, mivel az a *conditio* essentiája. *Czismadia Andor* úgy vélte, a prediális birtok csak általánosan nem idegeníthető el. Szerinte ugyanis más prediálisnak az eladható volt, illetve idegennek is, amennyiben a klerikális úr abba beleegyezett. *Csizmadia* emellett úgy véli a birtok elzálogosításának sem volt különösebb akadály.⁹⁴ *Bónis* szintén hasonlóképpen véli, szerinte ugyanis az abszolút elidegenítési tilalom konszenzusjoggá enyhült, mivel örökjogon örököseinek eladhatta, elzálogosíthatta a birtokot, sőt urával szemben teljes jogú üzleti fél, így birtokot cserélhet, vagy elcserélheti más jószágra, pénzre stb.⁹⁵ *Holub* álláspontja azonban csatlakozik a legelsőhöz, véleménye szerint a birtokot nem lehetett elidegeníteni, mert azt csupán „*salva rerum substantia*”⁹⁶ használhatta az egyház nemes jobbágya. Továbbá ő úgy véli a gyakorlat alapján, ha megtörtént az eladás, ahhoz elegendő volt a rokonok beleegyezése, az egyházi úr nem volt szükséges.⁹⁷

Véleményem szerint a vitás kérdésben a „*aurea mediocritas*” elvét érdemes követni. 1305-ben az ősi birtok eladását is engedélyezi az érsek, a rokonok és szomszédok beleegyezésével a nagy szegénységre hivatkozva.⁹⁸ De annak ellenére, hogy találunk az eladásra példát, nem vonható kétségbe *Béli* állítása az elidegenítés tilalmáról. Lényegében azért áll fenn az ellentét a szerzők között, mivel nem részletezik a *conditio* alapját képező birtok jellegét, származását. Amennyiben a kondíció létrehozásakor az egyház nemes jobbágysai közé belépő személy rendelkezett már birtokkal, hiszen várjobbágy vagy nemes volt, úgy e vagyonrész fölött rendelkezhetett, így ha nemes volt a nemességre vonatkozó elidegenítési szabályok érvényesültek a vagyonrészre

⁹¹ Béli: Magyar jogtörténet – A tradicionális magyar jog. 31. o.

⁹² ÁUO VI. 355. o.

⁹³ Béli: A nemesek négy bírója. 22. o.

⁹⁴ Csizmadia: i.m. 12. o.

⁹⁵ Bónis: i.m. 158. o.

⁹⁶ 1255. MS. I. 423.

⁹⁷ Holub: i.m. 16. o.

⁹⁸ 1305. CD VIII/1. 176. Ugyanígy ínségére hivatkozik János fia Joanka, aki 1259-ben szőlőjét eladja Symianus polgárnak és kikéri az egyház összes jobbágysának tanácsát és pécsváradi apát engedélyét. HO VI. Nr. 64

tekintettel. Azonban, ha az egyháztól kapott birtokot, vagy más vagyont, illetve vagyoni jogosultságot úgy, hogy sajátal nem rendelkezett, vagy a meglévők mellé, akkor ez az egyház jogánál fogva elidegeníthetetlen és megterhelhetetlen volt. Vagyis a vegyes tulajdoni jogokból kifolyólag a tulajdonjogok a birtok származásához tapadóaknak számítottak, azok pedig a jogi kapcsolat fundamentumának.

V. Összefoglalás, összehasonlítás és végkövetkeztetések

Az egyház nemes jobbágysai igen hasonló jogosítványokkal rendelkeztek a korban. Ez abból az egyszerű okból következett, hogy az egyházak saját jogaikból engedtek át számukra. Az egyház jogainak fundamentumát viszont az egyetemes kánonjogi és egyházi jogi szabályok adták.

Az állam nem szólt bele az egyház „magánügyének” tekinthető kérdésbe, hogy az miként viselkedik saját lekötöztetéseivel. Ezért az egyházi tendencia mindhárom országban hasonlóan mondható. Biztosította a saját maga által bírt adómentességet és kivonta az állami bíraskodás alól saját nemeseit. Mindkettő egyszerűen megérthető megfontolásból eredt. Az adómentesség megadása lehetővé tette a szolgálatok kimerítő teljesítését, az állami bíraskodásnak pedig nem volt helye, hiszen a büntetések az egyházra károsak lettek volna.

Az egyház saját igazságszolgáltatói hatalma törvényszerű volt, hiszen tulajdonképpen a birtokperekben saját földje felett ítélt, a fő- vagy jószágvesztéssel pedig saját szolgálattevőjétől eshetett el. Így nem lehetett helye az állami hatalomnak.

A birtok feletti rendelkezések, az öröklési- örökhagyási jogok pedig az adott ország társadalmi- és államberendezkedéséhez igazodva váltak különbözővé. Kihangsúlyozva a jelentkező jogfejlődési eltéréseket, hiszen a német területeken már a feudális rendszer hanyatlása volt megfigyelhető abban a korban, amelyben a magyar és lengyel állam kialakulása kezdődött meg. A hűbéri jogok érvényesülése ezen felül a centrumtól való távolságtól szintén függtek, illetve az egyház politikai hatalmától.

A kötelezettségek közötti hasonlóságok oka az egész státusz létrejöttének oka is egyben. A fő kötelezettség mindenhol a lovas katonai szolgálat volt, mivel az egyház szükségesnek látta saját katonai rend fenntartását.

A kötelezettségek közötti eltérés pedig a különböző egyházi célokban keresendő. Az egyház mindegyik országban mást tartott fontosnak, illetve a világi hatalom gyakorlója is más feladatokat, funkciókat várt el az egyháztól. Ezért a német területeken a hivatalok ellátása vált meghatározóvá, Lengyelországban ez hiányzott és a katonáskodáson volt a főszerep, Magyarországon pedig az egyházi birtokigazgatáson, emellett a katonáskodáson.

A főkötelezettség mellé párosuló mellékkötelezettségek, így példának okáért

a terményszolgáltatások, ajándék stb., teljes egészében az adott egyház jellegzetességeitől függtek. A partikularizmus ebből a szempontból a legjelentősebb. A környezeti adottságok, az egyházi vagyon összetétele, a birtok fizikai sajátosságai mind-mind befolyásolták a mellékkötelezettségek fajtáját, mértékét, időbeli determináltságát. Ezekben egységes képet sem lehet felfedezni. A közel 300 év alatt ezek változtak leginkább, hiszen a gazdasági mechanizmusokkal próbáltak lépést tartani. Ezért elmondható, hogy időben és térben a legnagyobb változatosságot mutatták.

A jogviszonyra tekintettel két alapvető megállapítás nyilvánvalóan tehető. Egyrészt lekötelezettségi viszony, vagyis alá-fölérendeltségen alapszik, ami „közjogi” jellegzetesség. Ez úgy értendő, hogy a jogviszony lényegileg „magánjogi”, de a teljesítendő szolgáltatások nyerhetnek közjogi, közvetett karaktert, bizonyos külső jogviszonyok teremődnek. Másrészről pedig szerződéses jogviszony, a szerződéses felek között létrejövő kapcsolat viszont magánjogi karaktert biztosít. A „közjog” és a „magánjog” vegyülése és kapcsolódása egy vegyes jogviszonyt eredményez, amely a vizsgált kor jellemvonásai közé sorolható. Vagyis önállóan és vegytisztán létezőként igen ritka esetben jött létre „közjogi” vagy „magánjogi” jogviszony. Az országok közötti eltérő vonásokat az határozza meg, hogy melyik fajta jogviszony felé dől el a mérleg nyelve. Erre hatással van az államhatalom közbeavatkozása, a zárt társadalmi rend, illetve az egyház szemlélete, jogosítványai és pillanatnyi erejének állapota.

Közös jellemzőjük, hogy minden esetben a lekötés alapjául szolgáló adománybirtokon nyugszik a *conditio* maga. A birtok tulajdonságai determinálják a jogi kapcsolatot, a jogviszonyt. Így kapcsolódik vissza a kondíció a kötelezettségek és jogok világára, így fakadnak tehát jogok és kötelezettségek a jogviszonyból, pontosabban a jogviszony tárgyából. Minden területen az egyház nemesét megillette a birtok felett való részleges vagy korlátozott rendelkezés joga, habár ennek fokozatai és szabadsága differenciált. A rendelkezési jogok közül pedig három alapjogon lehet leginkább kitapintani a jog adta lehetőségeket, ezek mindhárom területen az öröklési jogok, az elidegenítési jogok és a megterhelési jogok.

Rövidítések

ÁUO =Wenzel Gusztáv (szerk.): Árpádkori Új Okmánytár. Pest 1860-1874

CD =Gregorius Fejér: Codex diplomaticus Hungariae ecclesiasticus et civilis. Budae 1829-1844

Cod. Dipl. Boh. =Gustavus Friedrich: Codex Diplomaticus et Epistolaris Regni Bohemiae Tomus I. Praeae 1904-1907

Cod. Dipl. Maj. Pol. =J. I. Kraszewski – Wladyslaw Lebinski (szerk.): Codex Diplomaticus Majoris Polonia Tomus I, Annos 984-1287, Poznan 1877

Cod. Dipl. Mor. =Antonii Boczek: Codex Diplomaticus Moraviae Tomus I. Olmütz 1836

HO =Hazai Okmánytár. Kiadta: Nagy Imre, Páur Iván, Ráth Károly, Véghely Dezső. Győr,

1865-1873, Budapest 1876-1891

LMA =Lexikon des Mittelalters, Artemis und Winkler Verlag, München 1993

MGH =Monumenta Germaniae Historica

MGH Const. =Monumenta Germaniae Legem Constitutiones et acta publica umperator et regum. Szerk. Jacobus Schwaln, Hannoverae et Lipsiae 1904-1906.

Mon. Pol. Hist. =August Bielowski: Monumenta Poloniae historica: Pomniki dziejowe Polski. Lwow 1864

MS. =Knauz Nándor (szerk.): Monumenta Ecclesiae Strigoniensis. 1863-1882

PKHO =Kőfalvi Tamás (szerk.): A pécsváradi konvent hiteleshelyi oklevéltára 1254-1526., Szeged 2006

PRT =A Pannonhalmi Szent Benedek-rend története. Szerk.: Erdélyi László. Bp. 1902

A hűtlenség és annak büntetése az Árpád-korban^{*}

I. Prológus

A hűtlenség és az annak szankciójaként megjelenő vagyonkobzás Árpád-kori jogtörténetünk fontos jogintézményei, amelyek vizsgálata, önálló értéke mellett, további kiterjedt kutatások kiindulópontjául is szolgálhat. E két jelenség egységének elemzésénél abból kell kiindulni, hogy a hűtlenség miatti vagyonkobzás a *ius regium* egyik eleme.

A mindenkori államok közjogában központi helyet foglal el a hatalmat megtestesítő, az államot életre keltő szervek, intézmények jogállásának kérdése. Magyarország esetében, minthogy hazánk államformája a XI. századtól rövid megszakítással 1946. február 1-ig királyság (1867-től alkotmányos monarchia, 1919-től király nélküli királyság) volt, és a királyi hatalom 1918-ig többé-kevésbé *de facto* is érvényesülni tudott, a fenti kérdés jogtörténeti vizsgálatának középpontjában a király jogállása helyezkedik el. Különösen igaz ez a patrimoniális (Bónis György szavaival: személyes)¹ királyság idején.² A monarcha közjogi státuszának és a patrimoniális uralom magánjogi alapjainak ellentéte pedig csupán látszólagos, ahogy Eckhart Ferenc fogalmaz: „a királynak alattvalóival, országával szembeni közjogi állását úgy fogják fel, mint a földesúrnak földbirtokához való viszonyát”.³

Bár a személyes királyság időszaka Bónis szerint 1222-ig tartott, *Degré Alajos* hangsúlyozza, hogy „elvileg egészen a XIV. század végéig a király a hatalom egyetlen birtokosa”, hatalmát a királyi tanács jelenléte sem korlátozza.⁴ Bónis megfogalmazásában: „a tanácsnak lehet feladatköre, de nincs hatásköre”.⁵ Ez lehetővé teszi, hogy a *ius regium* vizsgálatát ehelyett

^{*} A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Jogtörténet I.” tagozatban III. díjban, valamint a Rubicon különdíjában részesült. Konzulens: Dr. Béli Gábor egyetemi docens

¹ Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 90-91. o.

² Eckhart Ferenc: Staatsrecht und Privatrecht in Ungarn im Mittelalter. Ungarische Jahrbücher IX./4. 1929. 426-432. o.

³ Eckhart: i.m. 428-429. o., idézi: Bónis: i.m. 90. o.

⁴ Béli Gábor (szerk): Degré Alajos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, Pécs 2009. (a továbbiakban: Degré: i.m.) 73., 81-82. o.

⁵ Bónis: i.m. 81. o.

egészen 1301-ig kiterjesszük. Tanulmányom célja tehát a személyes királyság időszakával, amelyet leginkább a király személyes uralmának érvényesülése jellemez,⁶ együttesen vizsgálva e század írott forrásokban gazdagabb második felét, az Árpád-kori királyi jog (*ius regium*) egyik legfontosabb elemének, a hűtlenség miatti vagyonkobzás intézményének bemutatása.

A vagyonkobzás (*confiscatio*) jelentőségét és vizsgálatának indokoltságát igazolja a patrimoniális uralom működésében az is, hogy a vagyonkobzás legfontosabb tárgya természetesen éppen a királyi hatalom alapját is képező földbirtok volt. A *delictum publicum* körébe tartozó hűtlenség így, szankcióján keresztül, kapcsolatba hozható olyan további, a XIII. században szintén kiemelt jelentőségű jogintézményekkel is, mint az alattvalói hűséget erősítő és érdemeket jutalmazó királyi birtokadományozás, ezáltal az adományozás hátterében álló, azzal együtt járó egyéb megfontolások, a birtokhoz kapcsolódó esetleges későbbi alattvalói kötelezettségek. A vagyonkobzás és a birtokadományozás pedig olyan intézkedésekhez vezethetnek el, mint a királyi birtokszervezet majd a birtokpolitika reformja a Szűcs Jenő által „katonai antitalentumnak”, ugyanakkor az Árpád-dinasztia Szent István utáni „legnagyobb szervező tehetségének és legnagyobb realitájának” nevezett IV. Bélánál.⁷

II. A *ius regium* jelenségről

A király közjogi jogosultságaira utaló *ius regium* szóösszetétel csak ritkán fordul elő a királyi oklevelekben. Az ilyen módon fellelhető első (véltetően valóban a legkorábbi) forrás 1252-ben keletkezett. E levélben IV. Béla arról számol be, hogy hű szolgálataiért Protáz fia Péter ispánnak adományozta az örökös nélkül elhunyt Nymhir és Róbert szerviensek egykori földjeit, amelyek királyi jogon az ő kezére háramlottak („*terram Nymhiri ac terram Roberti de generatione seruiencium nostrorum [...] illis sine herede decedentibus ad nos iure Regio deuolutas, ipsi Petro Comiti [...] donauimus, contulimus atque tradidimus*”).⁸ Az Árpád-kori *ius regium*-ot tárgyaló jelentős művében Párniczky Mihály is megjegyzi, hogy a kifejezést az oklevelekben következetesen csak IV. Béla korától kezdték használni.⁹ Maga a jelenség azonban természetesen egyidős kell, hogy legyen a királyság intézményével, hiszen a legegyszerűbben fogalmazva: a *ius regium* az, ami

⁶ Bónis: i.m. 86. o.

⁷ Szűcs Jenő: Az utolsó Árpádok. História Könyvtár, Budapest 2002. 26. o., 39-45. o., illetve 61-66. o.

⁸ ÁÚO VII. 236.

⁹ Párniczky Mihály: De iure regio Hungarico tempore regum stirpis Arpadianae. A magyar *ius regium* az Árpád-házi királyok korában. Budapest 1940. 49-50. o.

miatt (materiális értelemben) király a király. Párniczky is hangsúlyozza, hogy a királyi jogok érvényesülésére már Szent István törvényeiben találhatók adatok.¹⁰

A tartalom felől megközelítve a fogalmat, fontos kiemelni, hogy a királyi jog tartalma és terjedelme (még a névleg részben azonos jogosítványok ellenére is) térben és időben eltérő, ugyanakkor vannak a *ius regium*-nak tipikus elemei.¹¹ Ilyen jellemző jogosítványokat említ a középkorból Párniczky a *Jus Feudorum Longobardicum*, az *Edictum Theodorici*, a *Lex Baiuvariorum*, a *Lex Visigothorum*, a *Grand Coustumier de Normandie* és más források alapján.¹² A királyt illető jogok (*regaliae*) e körében pedig különbség tehető a nagyobb (törvényhozás, tisztségek adományozása, pénzverés, adóztatás, kegyelmezés, stb.) és a kisebb (bírságok, vámok stb.) királyi jogok között. Lényegében ugyanezeket az elemeket sorolja fel Degré is a középkori magyar királyi hatalmat vizsgálva.¹³

A *ius regium* tehát a fentiek értelmében „a király közjogi állását meghatározó olyan jogszabályok összessége, amelyek a király számára valamely politikai, vagy gazdasági előnyt biztosítanak.”¹⁴ E fogalom elemeit, kifejezéseit természetesen mindig a vizsgált kor viszonyainak megfelelően kell értelmezni.

A *ius regium* köre két nagy jogosítványcsoportra bontható, az ún. vagyonérdekű és nem vagyonérdekű jogokra. A *confiscatio* értelemszerűen az első csoportba tartozik, a *fiscalia regum* körébe, olyan jogintézményekkel együtt, mint az adók, vámok, jövedékek, vagy éppen a király öröklése az urafogyott hagyatékban. A vagyonérdekű királyi jogosítványok elkülönült köre egyébiránt már a germán népjogokban is élesen kirajzolódott, távolabbi gyökerei pedig a római *res ad fiscum pertinentes* intézményében rejlenek.¹⁵ Degré, hangsúlyozva, hogy a király magánvagyonra és az államvagyonra az Árpád-korban még nem különül el, e körbe sorolja a pénzverésből származó, a bányajogi, a nemesérc-monopóliumból eredő, valamint a vám- és vásárjövödelmeket is.¹⁶ Ehhez további két kiegészítés fűzhető. Egyfelől, a királyi (állami) vagyon kezelését a királyi kincstár (*fiscus*) látta el. Béli Gábor a *fiscus* intézményét úgy jellemzi, hogy az „jogi személy volt, amely a király és a szent korona vagyoni érdekeinek védelmét látta el, a *ius regium* alapján eljárva”.¹⁷ Bónis, szintén előrebozsátva, hogy a személyes királyság

¹⁰ Párniczky: i.m. 20. o.

¹¹ Párniczky: i.m. 6-7. o.

¹² Párniczky: i.m. 6-11. o.

¹³ Degré: i.m. 74. o.

¹⁴ Párniczky: i.m. 7. o.

¹⁵ Párniczky: i.m. 9. o.

¹⁶ Degré: i.m. 74. o.

¹⁷ Béli Gábor: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2000. 54. o.

korában a közpénztár és közteher fogalmak még ismeretlenek, megjegyzi, hogy „a közjövödelmek a király kincstárába, a fiscusba folynak be”, illetve hogy „a regálék Európa-szerte a király személyéhez és méltóságához kapcsolódnak”.¹⁸ Másfelől, ahogy Párniczky is kiemeli, „elsősorban nem vagyonértékű királyi jogok is szerepelhetnek mint vagyoni jogosítványok, ha a király azok egyikét-másikát ellenszolgáltatás fejében gyakorolja”.¹⁹

III. A hűtlenségi cselekményekről általában

Királyaink a tőlük származó oklevelekben gyakran hangoztatták, hogy az alattvalói hűség jutalmat érdemel. Ennek egyik szép példája IV. László 1283. évi levele, amelyben Tamás váci püspököt részesíti adományban: „*Regie Sublimitatis exquirat officium, ibi molem inponere largicionis et gracie, ubi fidelitatis eximie exuberat meritum et procedit*” (a királyi fennség tisztsége megköveteli, hogy ott osztassék szét a bőkezűség és a kegyelem sokasága, ahol a hűség érdeme kivételesen árad és gyarapodik).²⁰ A hűtlenséget ugyanakkor következetes szigorral kellett büntetni a hatalom fenntartása érdekében, erre utal II. Andrásnak az a levele, amely Gergely és István ispánok adományáról számol be. Eszerint: „*cum ex Regie dignitatis officio teneamur metiri merita singulorum, et cuique pro meritorum exigencia respondere; iustum est et rationi consentaneum, ut infideles et iniquitatis sectatores radicatus euellamus et disperdamus; bonos vero et equitatis amatores, qui fideliter ad utilitatem Regie Corone, et Regni commodum se exercent, munifice donis decorare non postponamus*” (mivel a királyi tisztség méltósága megköveteli, hogy minden egyesek érdemeit megmérjük, és nekik az érdemek elvárásáért feleljünk, jogos és az ésszerűségnek megfelelő, hogy a hűtleneket és az igazságtalanság hajszolóit gyökerestől kiirtsuk és elpusztítsuk, a jókat és az igazságosságot szeretőket pedig, akik hűségesen cselekednek kellő időben az országnak és a király koronájának hasznára, bőkezű ajándékokkal ékesíteni ne késlekedjünk).²¹

A fenti forrásokból is kiderül, hogy a hűség címzettje, és ebből adódóan a hűtlenség beszámítási pontja is a király, illetőleg a korona. Bónis szavaival, e kettő együtt jelenti az államot.²² A koronán pedig egyszerre értjük a király koronáját (*corona regis*) és az ország koronáját (*corona regni*), ami – tekintve, hogy a hűtlenség már nem csupán a király személye ellen irányulhat – erősíti a hűtlenség közjogi jellegét.²³ Igaz ez akkor is, ha a *corona*, a *nota-*

¹⁸ Bónis: i.m. 82. o.

¹⁹ Párniczky: i.m. 8. o.

²⁰ ÁÚO IX. 249.

²¹ ÁÚO VI. 264.

²² Bónis: i.m. 83. o.

²³ Párniczky: i.m. 41. o.

vagy *nomen infidelitatis* (később *crimen-* vagy *flagitium infidelitatis*) kifejezésekkel együtt csak a XIII. század folyamán terjed el a királyi oklevelekben (az 1222. évi Aranybulla például még nem használja az *infidelitas* gyűjtőfogalmat).²⁴

Az egységes elnevezés későbbi megjelenése ellenére a vagyonbüntetéssel sújtott hűtlenségi cselekmények bizonyos köre természetesen már Szent István uralkodása alatt ismert volt, majd e kör folyamatosan bővült az idő haladtával. Párniczky három cselekményt sorol ide István korából, annak II. törvénye alapján: ha valaki a király életére tör, elárulja az országot vagy külső országba menekül (valamilyen büntetés elől).²⁵ Hasonló megítélés alá esik az 1220-as évektől kezdve az idegen fegyveres erőnek az országba hozatala, valamint (veszélyessége folytán) a nyilvános gyűjtogatás és pusztítás, IV. Béla korától a királyi oklevelek hamisítása, a pénzhamisítás és a várakkal üzőtt visszaélések, III. András 1298. évi dekrétuma nyomán pedig a királyi engedély nélküli várépítés és a lerombolni rendelt várak le nem rombolása.²⁶ Míg tehát a személyes királyság idején a hűtlenség lényegében a felségsértést és felségárulást jelentette,²⁷ az Árpád-kor végére a hűtlenségi cselekmények lényege kiszélesedik, közös ismertetőjele már a „hazafiatlan, államellenes vagy súlyosan társadalomellenes” magatartás.²⁸

IV. A vagyonkobzásról

A *confiscatio* intézményénél annak megnevezését és a korabeli források alapján elkülöníthető Árpád-kori eseteit érdemes bemutatni.

Tanulmányomban e jelenséget következetesen vagyonkobzásnak nevezem, eltérve a jogtörténeti szakirodalomban használt jószágvesztés kifejezéstől. A kérdés rövid magyarázatot igényel. A jószágvesztés (*amissio bonorum*) egyrészt hangzásában is a jószágát elvesztő alattvalóra koncentrál, az ő nézőpontjába helyezkedik, másrészt a jószág előtag látszólag szűkebb értelmű lehet a vagyon fogalmánál. A *confiscatio* célja azonban nyilvánvalóan a tágabb vagyonképesség elvonása. A vagyonkobzás szóalak kifejezi továbbá e jelenség közhatalmi-, kényszerjellegét, és a *ius regium* körébe tartozva a vagyont elvonó király személyére koncentrál. Végül, a mai büntetőjogunkban is ismert intézkedéstől elhatárolandó ezt a büntetést, nem tűnik célszerűnek vagyonekobzásról (vagy elkobzásról) beszélni.

²⁴ Párniczky: i.m. 37-43., 54. o.

²⁵ Párniczky: i.m. 21-22. o., Závodszyky Levente: A Szent István, Szent László és Kálmán korabeli törvények és zsinati határozatok forrásai. Stephaneum, Szent István Társulat, Budapest 1904. 155. o.

²⁶ Párniczky: i.m. 40. o., 54-55., 63-64. o.

²⁷ Béli: i.m. 179. o.

²⁸ Párniczky: i.m. 54. o.

A vagyonkobzás nem csak a hűtlenség esetén jelentett rendes (azaz az írott törvények és a szokásjog által az adott cselekményre rendelt, és rendszerint alkalmazott)²⁹ büntetést. Béli szerint „a vagyonelkobzás a patrimoniális királyság időszakában a felségsértés és a pártütés, a bírói teendők megszegése, karddal elkövetett emberölés, a házratörés, ispán általi tilalomszegések esetén alkalmazott jóvátételi, illetve bírságos jellegű vagyoni büntetés volt.”³⁰ A rendi korszakban aztán (amelynek kezdete az Árpád-kor utolsó évtizedeire tehető) a hűtlenség miatti *confiscatio* kizárólag bírságos jellegű (a marasztalt jószága a királyra, illetve a szent koronára háramlott), a becstelenségi deliktumok esetében jóvátételi jellegű, a nagyobb hatalmaskodás körében pedig vegyes jellegű vagyoni büntetés, ez utóbbi azonban már nem valódi *confiscatio*.³¹ Hasonló deliktumcsoportokat említ a vagyonkobzás kapcsán Párniczky³² is, kiemelve még azt a Szent László II. törvényében szereplő, és Kálmán által hatályon kívül helyezett szabályt, miszerint: „*placuit quoque ut ipse fur, nisi ceciderit in ecclesiam, suspendatur et omnis facultas eius depereat [...] si autem de manu fideiussoris evaserit, de patibulo quidem liberatur, verumtamen cum eodem fideiussore in aliam regionem venundetur et bona ipsius regali fisco vindicentur.*” (Nemkülönben úgy tetszett, hogy a tolvajt, hacsak templomba nem menekül, akasszák fel, és minden jószága pusztuljon; ha pedig a kezes kezétől megszökik, a bitótól megszabaduljon, mindazonáltal a kezessel együtt adják el külföldön, és vagyonát a királyi kincstár követelje).³³

A fentiek alapján tehát a hűtlenség miatti vagyonkobzást mindenekelőtt a hatalmaskodás miatti vagyonkobzástól kell elhatárolni. Az Árpád-korban a *delictum privatum* (így a hatalmaskodás, *actus potentiae*) büntetése alapvetően jóvátételi jellegű, a vagyonvesztés vagy a (rendszerint megváltható) fővesztés csak kivételesen jelenik meg e körben.³⁴ Az úgynevezett nagyobb hatalmaskodás egységesen fő- vagy jószágvesztéssel történő büntetése pedig csak I. Mátyás 1486. évi dekrétumában különül el.³⁵ Ezzel szemben a hűtlenség mint *delictum publicum* esetei a legszigorúbb megtorlást, fő- és jószágvesztést követeltek meg, kezdetben jellemzően a fővesztés megváltásának kizárásával.³⁶

Szintén különbözik a hűtlenség miatti *confiscatio* az ítéletekben a XIII. század első felétől megjelenő úgynevezett főbenjáró ítélettől, a közönséges

²⁹ Béli: i.m. 167. o.

³⁰ Béli: i.m. 175. o.

³¹ Uo.

³² Párniczky: i.m. 20-64. o.

³³ Závodszky: i.m. 166-167. o.

³⁴ Béli: i.m. 214-215. o.

³⁵ Béli: i.m. 216. o.

³⁶ Béli: i.m. 179-180. o.

gonosztevők büntetésétől, jóllehet, őket is személyükben és minden vagyonukban ítélik el. Ilyen esetekben azonban a marasztalt vagyona nem a kincstárra, hanem két (tudniillik kétharmad) részben a bíróra (leggyakrabban a nádorra), harmadrészeben pedig a sértettre száll, érvényesül a visszavásárlási jog, és a nádornak lehetősége van méltányos eljárás követésére.³⁷ Erre példa IV. Béla 1244. évi levele, amellyel Kán nembeli László nádor ítéletét erősíti meg Sándor fia Márton és Móric fia Bertalan ügyében.³⁸

A vagyonkobzás itt bemutatott három formájánál (hűtlenségi, hatalmaskodási és főbenjáró ítéletek) eltérően alakul a bírói joghatóság is. A hűtlenségi ügyekben (legalábbis eleinte) a király személyesen ítélkezik, hatalmaskodási ügyekben már jobban érvényesül a nádor kialakuló, és az 1222. és 1231. évi Aranybullákkal „kiteljesedő” általános bírói funkciója,³⁹ a közönséges gonosztevők „kiirtása” pedig, főleg a XIII. század második felétől, a nádori törvényszék elsődleges feladata e körben.⁴⁰

V. A hűtlenség szabályozása a dekrétumokban

Rátérve a tanulmány alapját képező Árpád-kori forrásokra, elsőként a királyok úgynevezett „törvényeit” érdemes górcső alá venni. E megfogalmazás nem is teljesen pontos, hiszen a személyes királyság korában (különösen a kormányzati írásbeliség elterjedése, a kancellária megjelenése előtt) a király akarata maga a törvény, függetlenül annak megjelenési módjától.⁴¹ E fejezetben tehát Szent István, Szent László, Könyves Kálmán, II. András és III. András dekrétumai képezik vizsgálat tárgyát.

Szent István második, vélhetően 1030-1038 között keletkezett⁴² dekrétuma még nem ismerte az *infidelitas*, sem a *ius regium* fogalmát, mégis egy helyen, a „saját és a királytól kapott” birtok öröklési szabályainál rögzíti a vagyonkobzás három esetét. A dekrétum értelmében: „*Nec pro ullius causa reatus detrimentum bonorum suorum paciatur quis, nisi consiliatus mortem regis aut tradicionem regni fuerit, vel in aliam fugerit provinciam; tunc vero bona illius in regiam veniant potestatem.*” (Sem bármilyen vád miatt vagyona sérelmét el ne szenvedje senki, hacsaknem a király halálára vagy az

³⁷ Párniczky: i.m. 56-57. o.

³⁸ CD IV/1. 308. o.

³⁹ Béli Gábor: A nádor bírói hatalma a XIII. század derekáig. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged 2011. 53. o., Degré: i.m. 113. o.

⁴⁰ Béli Gábor: A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008. 94-104. o.; Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 234-235. o.; Degré: i.m. 115. o.

⁴¹ Béli Gábor: Árpád-kori törvényeink. JURA 2000. 1-2. sz. 40. o.

⁴² Béli: Árpád-kori... 35. o.

ország eladására szervezkedett, vagy ha idegen tartományba menekült, akkor pedig vagyona a király hatalmába kerüljön.).⁴³ Az első két magatartás, hasonlóan az említett nyugat-európai példákhoz, a király életére törést és az „ország” elárulását takarja. Az e szabálynak keretet adó öröklési szabályok az alattvalók birtokainak védelmét is szolgálták az önkényes vagyonkobzással szemben, ez derül ki a dekrétum vonatkozó szakaszának első félmondatából: „*Consensimus igitur petitioni tocius senatus [...]*” (Megengedtük tehát az egész tanács kérésére).⁴⁴ Ezzel szemben, a fentebb idézett rendelkezés megfogalmazásából kiderül, hogy a harmadik magatartás esetén a király csak kivételesen, vélhetően csak a súlyosabb deliktumok szökésben lévő elkövetőit sújtja *confiscatio*-val.⁴⁵ Annak indoka pedig, hogy a külföldre menekült elkövető vagyonkobzással sújtható, az, hogy ilyen esetben a *confiscatio* az egyetlen büntetés, ami ténylegesen végrehajtható.⁴⁶ Ez persze a hűtlenség körében aligha jelenthette azt, hogy az esetleg később hazatérő elkövető mentesül a másik, vélhetően a halálbüntetés alól.

Erre utal a dekrétum következő mondata, amelyből kiolvasható, hogy a hűtlenségi esetek büntetése a vagyonkobzás mellett végrehajtandó fővesztés volt: „*ast si quis in consilio regie mortis aut tradicionis regni legaliter inventus fuerit, ipse vero capitali subiaceat sentencię, bona vero illius filiis innocentibus inremota sint remanentibus salvis*” (azonban ha valaki a tanács által a király halálára vagy az ország eladására törvényesen találtatik, az fővesztés büntetésének vettessék alá, vagyona pedig érintetlenül maradjon épségben ártatlan fiainak).⁴⁷ Ami a fővesztést illeti, itt csak két hűtlenségi esetet említ a törvény, ésszerű oknál fogva: az országból elmenekült elkövetőn ugyanis ezt a büntetést nem lehet végrehajtani. Az utolsó fordulat pedig nyilvánvalóan a vagyonból a fiakat illető részre vonatkozik, az apa saját része azonban mindenképpen a *confiscatio* alá tartozik. Ez a fiakat illető rész, noha Párniczky is csak annyit mond, hogy az osztály intézménye Könyves Kálmán kora előtt (de források hiányában pontosabban meg nem határozható időben) megjelenhetett,⁴⁸ vélhetően ennek az intézménynek korai előjele. Párniczky ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a későbbi gyakorlat nem igazán érvényesítette ezt a „kedvezményt”.⁴⁹

Szent László törvényei közül az 1077-ben (vagy valamivel később)⁵⁰ keletkezett, úgynevezett második dekrétuma tartalmazza a kezes által futni

⁴³ Závodszy: i.m. 153. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Párniczky: i.m. 21-22. o.

⁴⁶ Murarik Antal: Az ősiség alapintézményeinek eredete. Murarik, Budapest 1938. 93. o.

⁴⁷ Závodszy: i.m. 153. o.

⁴⁸ Párniczky: i.m. 27. o.

⁴⁹ Párniczky: i.m. 22. o.

⁵⁰ Béli: Árpád-kori... 35. o.

hagyott tolvaj külföldön történő eladásáról és vagyonának a kincstárra szállásáról szóló, korábban már idézett rendelkezést.⁵¹ Itt is a *ius regium* alapján kerül sor a vagyonkobzásra, de nem hűtlenség miatt, így a törvényhely részletesebb elemzése ehelyütt nem indokolt. A Kálmán uralkodása alatt született dekrétumok is érintik a *ius regium* egyes területeit, a hűtlenség miatti vagyonkobzásra vonatkozó rendelkezéseket azonban nem találunk bennük.

Ezzel szemben, II. András 1222. évi Aranybullájának rendelkezései kevés kivétellel a királyi jog körébe tartozó intézményeket szabályoznak, méghozzá bizonyosan korábbi túlkapásokból okulva.⁵² Ebben a törvényben több helyen olvasható olyan rendelkezés, amely a hűtlenség miatti vagyonkobzás szempontjából is releváns. A 2. artikulus értelmében: „*volumus eciam quod nec nos nec posteri nostri aliquo tempore servientes capiant uel destruant [...] nisi prius citati fuerint et ordine iudiciario convicti*” (azt is akarjuk, hogy sem mi, sem a mi utódaink servienseket soha el ne fogjanak, vagy fel ne dúlják, hacsak előbb meg nem idéztettek, és bírói ítélettel el nem ítéltettek).⁵³ Az idézett mondatban a feldúlás a *serviens* birtokának feldúlását, vagyis a vagyonkobzást jelöli. Hogy mégis *destructio* szerepel a forrásokban, ennek oka, hogy 1231-ig a jószágvesztés valóban annak felégetését, lerombolását is jelentette.⁵⁴ Ehhez kapcsolódik a 8. artikulus rendelkezése, amely a nádor (az Aranybulla 8. artikulusának megelőző mondatában rögzített) általános bíraskodási hatalmát korlátozza: „*sed causam nobilium, que ad perditionem capitis uel ad destructionem possessionum pertinent, sine conscientia regis terminare non possit*” (de a nemesek ügyét, amely fővesztésre vagy birtokdúlásra vonatkozik, a király tudomása nélkül be ne fejezhesse).⁵⁵ E szabályok még mindig nem említik magát az *infidelitas*-t, minthogy azonban a fő- és jószágvesztés annak büntetése, így e deliktumokra is kiterjed a 2. és a 8. artikulus hatálya. Ugyanez igaz az Aranybulla 12. artikulusára, amely a Szent István második dekrétumában található és fentebb már említett kivétel mellett egy újabb mentességet biztosít a *confiscatio* alól. Eszerint: „*uxores decedentium uel condemnatorum ad mortem per sententiam uel in duello succumbentium uel ex quacumque alia causa non fraudentur dote sua*” (a meghaltak feleségeit vagy azokét, akik ítélettel halálra ítéltettek, vagy párbajban alulmaradván vagy bármely más okból, ne fosszák meg hitbérüktől).⁵⁶ E rendelkezés értelme a hitbér jellegében keresendő, abban tudniillik, hogy a hitbér a feleséget a házassági kötelezettségeiért megilleti

⁵¹ Závodszy: i.m. 166-167. o.

⁵² Párniczky: i.m. 35-37. o.

⁵³ Decreta Regni 32. o.

⁵⁴ Párniczky: i.m. 37. o.

⁵⁵ Decreta Regni 33. o.

⁵⁶ Decreta Regni 33. o.

minden esetben, ha a házasság nem az ő hibájából szűnt meg.⁵⁷ Az Aranybulla tehát az ártatlan feleséget hozza a *confiscatio* tekintetében azonos helyzetbe az ártatlan fiakkal.

Az 1231. évi bullamegújítás 2. artikulusának első mondata rövidebb formában megismétli a kilenc évvel korábbi oklevélben látottakat: „akarjuk, hogy sem mi, sem utódaink őket soha el ne fogják, vagy fel ne dűlják, hacsak előbb bírói ítélettel el nem ítéltettek”.⁵⁸ A folytatásban pedig a király kimondja, hogy: „*et cum ista sacramento nostro et principum nostrorum fuerint confirmata, si qui per nos uel per filios nostros uel per quoscumque post idem tempus scilicet decimo septimo anno regni nostri sine iudicio sunt spoliati, plene restituantur*” (és miután ez a mi és előkelőink esküjével megerősített, ha bármi általunk vagy fiaink által vagy akárki által azóta, tudniillik uralkodásunknak a tizenhetedik esztendeje óta, bírói ítélet nélkül elvétel, teljesen adassék vissza).⁵⁹ András tehát az Aranybulla rendelkezéseibe ütköző módon elkobzott javak visszaszolgáltatására tesz ígéretet.

A 22. artikulus első mondata értelmében: „*item quodcumque aliquos ordine iudiciario convinci contingerit, in uoluntate nostra erit bona ipsorum penes nos retinere, uel aliis pro uelle nostro distribuere*” (hasonlóképpen, valahányszor valaki bírói ítélettel elítéltetik, a mi akaratunkon álljon saját magunknak megtartani vagy akaratunkból másoknak elosztani).⁶⁰ Minthogy azonban a hűtlenség miatti vagyonkobzás folytán a javak 1231 előtt is a kincstárra szálltak, és e javakkal akkoriban is a király rendelkezett szabadon, a valódi újdonságot nem ez a rendelkezés hordozza, hanem a 22. artikulus második mondata. Eszerint: „*incendium tamen mitti nolumus super uillas eorumdem*” (tűzvészt küldeni⁶¹ ugyanakkor nem akarunk az ő birtokaikra).⁶² II. András tehát szakítani kíván azzal a gyakorlattal, miszerint a jószágvesztés egyben *destructio*, azaz tényleges elveszejtés, elpusztítás. Ez pedig annyiban rávilágít a 22. artikulus első mondatának lényegére, hogy 1231 után, szemben a korábbi gyakorlattal, a király tudta és akarata nélkül már nem lehetett az elkobzott javak elpusztításáról dönten. Mindennek komoly oka és egyben következménye volt: az így megszerzett értékes királyi javak ugyanis még inkább alkalmasak arra, hogy a király az érdeemeseknek (híveinek) adományozza azokat.

Végül III. András 1298. évi dekrétumát kell megemlíteni. E jogszabály fontos jellemzője, hogy a korábban állandósult és a szokásjogra is

⁵⁷ Béli: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. 144-145. o.

⁵⁸ Decreta Regni 36. o.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Decreta Regni 39. o.

⁶¹ Értsd: felgyújtani, elpusztítani.

⁶² Decreta Regni 39. o.

támaszkodó okleveles gyakorlatot veszi alapul.⁶³ A dekrétum első két artikulusa a hűtlenség újabb magatartási formáit határozza meg, és vagyonkobzással sújtja azok elkövetőit. E rendelkezések azonban maguk is rendkívül összetettek. Az 1. artikulusban megjelölt első elkövetési mód eszerint: „*et quicunque Regalia et Reginalia indebite occupata, possessiones etiam Ecclesiarum et nobilium, fora, tributa hactenus indebite detenta non restituerint et infra spatium trium mensium a die congregationis computandorum dimittere non curaverint [...]*” (és ha valakik a jogtalanul elfoglalt királyi vagy királynői jogokat, valamint az ezidáig jogtalanul bitorolt egyházi vagy nemesi birtokokat, piacokat vagy vámokat nem szolgáltatnák vissza, és a gyűlés napjától számítandó három hónapon belül nem igyekeznének azzal felhagyni).⁶⁴ A második elkövetési mód pedig: „*aut si qui de nouo ad spoliandum et occupandum possessiones Regales et Reginales, Ecclesiarum et nobilium contra haec statuta surrexerint*” (vagy ha valakik a jelen rendelkezésekkel szemben újonnan királyi, királynői, egyházi vagy nemesi birtokok zsákmányolásába és elfoglalásába kezdenének).⁶⁵ A tiltott magatartások körülírását követi egy különös szankció, valamint e szankció alóli mentesülés lehetőségének rögzítése: „*sententiam excommunicationis, quam in eos ex nunc auctoritate presentium proferimus, incurrant ipso facto, a quo absolvi non valeant, nisi apud archiepiscopum Colocensem, omnium episcoporum nichilominus consensu et assensu interveniente, et prehabita satisfactione competenti domini regis cedant iudicio poena debita puniendi*” (a kiközösítés büntetése alá, amit az ilyenekre jelen levél tekintélyével rendeltünk, essenek e tény okán, ami alól fel ne mentethessenek, hacsaknem a kalocsai érseknél, mindenestre valamennyi püspök hozzájáruló és jóváhagyó közbenjárásával, és miután megfelelő elégtételt nyújtottak a király úrnak, bírói ítélettel a megérdemelt büntetés alá essenek).⁶⁶ Az *excommunicatio* eszközével, vagyis vallási jellegű büntetéssel fenyegetés nyilvánvalóan összefüggésben van azzal, hogy a tényállásban a király az egyházi javakat is oltalom alá vonja. E mellékbüntetés a szentségekben való részesedés lehetőségének elvesztése mellett a felperesi perképesség elvesztését is jelenti,⁶⁷ a legmagasabb egyházi méltóságok egybehangzó akarata azonban kegyelmet biztosíthat alóla. A bűncselekmény jellege mellett (tudniillik hogy királyi javakat elfoglalni bárkinek nem volt lehetősége), a kalocsai érsek és valamennyi püspök együttes fellépésének előírása is azt jelzi, hogy az ilyen deliktum elkövetői jellemzően valamiféle

⁶³ Párniczky: i.m. 63-64. o.

⁶⁴ *Decreta Regni* 47. o.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Hajnik Imre: A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és a vegyes-házi királyok alatt. MTA, Budapest 1899. 165. o.

hatalommal rendelkező, fontos személyek lehettek. Az ismertetett hűtlenségi cselekmények azonban természetesen maguk után vonják a vagyonkobzást is: „*possessionibus tamen omnibus, ipso facto privati, deducta repensione dampnorum per tales illatorum, et eis quibus intulerunt assignatis uel adiudicatis, cetere possessionum partes in manus Regias deuoluantur*” (minden vagyonuktól pedig cselekményük okán fosszák meg őket, és az általuk okozott károk megtérítésének levonásával, és azoknak adva és ítélve, akiknek kárt okoztak, jószágaik maradék részei a király kezére szálljanak).⁶⁸ Szent István második dekrétumával ellentétben pedig, amely kimondja, hogy a bűnös személy ártatlan fiaitól ne vegyék el az ő részüket, III. András törvénye szigorúbb szabályt tartalmaz a nemesek estében: „*heredes eorundem propter excessus parentum legitima parte hereditatis denudati inter nobiles non debeant computari et ab actibus nobilium atque ab aditu curie regis exclusi maneant ab omnibus actibus legitime alieni*” (ugyanezek örökösei a szülői véték miatt törvényes örökrészüktől megfosztva ne számoltassanak a nemesek között, és a nemesi jogok gyakorlásából, valamint a királyi udvarba bejárás jogából kizárva maradjanak, minden joguktól törvényesen megfosztva).⁶⁹ E változás és a korábban bemutatott mellékbüntetés (*excommunicatio*) megjelenésének hátterében az áll, hogy az Árpád-kor végére a hűtlenség miatti fő- és jószágvesztésből a fővesztést egyre többször nem hajtották végre. Ahogy Párniczky fogalmaz, a hűtlenségi esetekben „a büntetés szabály szerint a halál és vagyonkobzás, a király azonban gyakran megelégszik a vagyonbüntetéssel, és a bűnös életét mások közbenjárására vagy anélkül is, kegyelemből meghagyja.”⁷⁰ Ez lehetővé tette a *confiscatio* mellett más (a fővesztésnél enyhébb) büntetések végrehajtását, ugyanakkor emelte is a vagyonkobzás jelentőségét az élet meghagyásáért cserébe.

Az 1298. évi dekrétum 2. cikkulusának első mondata szintén egy, a XIII. század végén vélhetően gyakori probléma orvosolására szolgáló kötelezettséget ír elő: „*item munitiones et castella de nouo absque licentia domini regis, uel que fuerint tales, de quibus detrimenta inferuntur, uel in posterum inferri praesumerentur, aut etiam quibus proprie possessiones non sufficiunt, minores etiam super ecclesias et monasteria facte sine dilatione omni deleantur*” (hasonlóképpen a király úr engedélye nélkül újonnan emelt erődöket és várakat, vagy azokat, amelyekkel károkat okoztak vagy a jövőben vélhetően okoznának, továbbá amelyek senki birtokában nem állnak, úgyszintén a templomok vagy monostorok fölé emelt kisebbeket, mindenféle késedelem nélkül le kell rombolni).⁷¹ Ez után olvasható a

⁶⁸ Decreta Regni 47. o.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Párniczky: i.m. 54. o.

⁷¹ Decreta Regni 47. o.

kötelezettség elmulasztásának következménye, amely visszautal az 1. artikulus rendelkezésére: „*que si destructa non fuerint, detentores earundem munitionum sententiam excommunicationis ex nunc latam incurrant*” (amelyeket ha le nem rombolnak, ugyanezen erődök bírlalói a most megállapított kiközösítés büntetése alá essenek). Az *excommunicatio* mellett azonban itt is megjelenik a vagyonkobzás: „*et nichilominus per dominum regem, ubi idem processerit, in regno, uel per palatinum reperte fuerint per quos dicte munitiones constructe fuerunt in ius regium deouluantur nulla redemptione uel commutatione recepta*” (és nem kevésbé, amerre az országban járnak, a király úr vagy a nádor által feltaláltatnak azok, akik által a mondott erődök emeltettek, a király jogára szálljanak minden megváltás vagy elcserélés nélkül).⁷² Minthogy ez a rendelkezés nem az erődökre, hanem azok bírlalóira vonatkozik, ezek minden vagyona száll a királyra. Ezt támasztja alá a dekrétum következő mondata, amely a konfiskált vagyonból mégis kiemeli azt, ami másokat illet: „*Que vero fuerunt aliorum, veris et propriis dominis restituantur.*” (Ami pedig másoké, adasson vissza saját és valódi urának).⁷³ Kristó Gyula hangsúlyozza, hogy az 1298. évi dekrétum említett rendelkezései elsősorban a bárók ellen irányultak, a gyakorlatban azonban nem tudtak megvalósulni; a lassan kialakuló tartományuraság ugyanis „szükségszerűen került szembe a királyi hatalommal”.⁷⁴

VI. A szokásjog és a joggyakorlat IV. Béla uralkodása előtt

A *confiscatio* intézményéhez kapcsolódó első oklevelek az 1222-es Aranybulla keletkezése előtti évekből maradtak fenn.⁷⁵ Ez nem meglepő, hiszen csak III. Béla választotta el egymástól a királyi kápolnát és a „királyi írószervet”, létrehozva a közvetlenül az uralkodótól függő királyi kancelláriát, a XII. század nyolcvanas éveiben.⁷⁶ Ezáltal pedig rendkívüli mértékben nőtt a kiadott királyi oklevelek száma.⁷⁷ Fontos még, hogy a középkori szokásjog a főszabály mellett ismer kivételeket, így egy-egy az általánostól eltérő tartalmú levél alapján nem lehet azt kimondani, hogy a gyakorlat ellentmondó lenne.⁷⁸ Továbbá, különösen a IV. Béla uralkodása alatti praxisban nagy számban van jelen a kialakult szabályok gépies alkalmazása mellett e szabályok részletesebb kifejtése, szabatosabb megfogalmazása, kiegészítése vagy éppen megszorítása.⁷⁹ Végül, ahogy arról

⁷² Decreta Regni 47-48. o.

⁷³ Decreta Regni 48. o.

⁷⁴ Kristó Gyula: Magyarország története 895-1301. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 272-273. o.

⁷⁵ Párniczky: i.m. 32. o.

⁷⁶ Kristó: i.m. 181-182. o.

⁷⁷ Kristó: i.m. 182-183. o.

⁷⁸ Párniczky: i.m. 48. o.

⁷⁹ Párniczky: i.m. 49. o.

korábban már szó volt, a királyi jogalkotás is figyelemmel volt a gyakorlatra, ennek is köszönhető, hogy az Árpád-kor végén „a *ius regium* és a *nota infidelitatis* tekintetében az írott jog és a szokásjog megegyezett egymással”.⁸⁰ A hűtlenségi esetek későbbi megjelenése az oklevelekben nem jelenti azt, hogy a XI. században ne történtek volna ilyen incidensek, elég, ha az ismert lázadásokra (Vata stb.), vagy a királyi családon belüli viszályokra (amelyekben a trónkövetelők támogatói is részt vettek) gondolunk. Csupán arról van szó, hogy a hűtlenségi eseteket vagy nem dokumentálták a később szokásos módon, vagy a keletkezett források a századok során eltűntek, megsemmisültek. Az oklevelek hiányának oka végül abban is keresendő, hogy az államhatalom kiépítésének és megszilárdításának korában a hűtlenek gyakrabban szembesülhettek a király azonnali, kemény bosszújával.

Kálmán dekrétumait követően az 1222. évi Aranybulla megalkotásáig nem született a *ius regium*-ot szabályozó dekrétum, ebből az időszakból azonban már bővebb okleveles gyakorlat maradt az utókorra.⁸¹ Míg azonban a királyi birtokadományozást rögzítő oklevelek már a XII. századból nagyobb számban megtalálhatók, a hűtlenségi eseteket leíró források csak a XIII. század elejétől kezdve maradtak fenn nagyobb számban. Ennek okai azonosak lehetnek a XI. század kapcsán elmondottakkal. A XII. századból mindössze azt az 1162. évi oklevelet érdemes kiemelni, amelyben III. István arról számol be, hogy a korábbi soproni várszolgának, Farkasnak adományoz több rétet és malmot Kecöl (*Kacil*), Vica (*Vidza*) és Welen falvakban. Vagyonkobzásról ugyan nem szól az oklevél, az mégis kiolvasható belőle, hogy Farkas azért részesült az adományban, mert „*contra infideles illos, qui castrum illud quod vulgaliter Copuu dicitur oppugnare volebant, fideliter mihi institit, et in super veniens, infidelitatem illorum in serie manifestavit*” (ama hűtlenekkel szemben, akik azt a várat, amelyet közönségesen Kapunak neveznek, el akarták foglalni, hűen mellém állt, és ezenfelül azok hűtlenségét sorban nyilvánvalóvá tette).⁸²

A XIII. századból elsőként egy 1220 körül keletkezett forrást kell megemlíteni, amelyben már megjelenik az *infidelitas* kifejezés. E levélben Miklós nádor és soproni ispán a pannonhalmi apátnak ítélt bizonyos, Zurunca helységben lakó szolgákat, akik „mikor ugyanennek az egyháznak ura András királlyal a tengerentúlon tartózkodott, kötelességüktől megátalkodottan visszamaradtak”, ezért az apát „*Regi de infidelite prememoratorum seruorum querimoniam deposuit*” (a királynak az elmondott szolgák hűtlenségéről panaszkodott).⁸³ A nádor végül a szolgákat „ahogy az igazság rendje megkívánta, hűtlenségük érdeme szerint (*iuxta*

⁸⁰ Párniczky: i.m. 64. o.

⁸¹ Párniczky: i.m. 30. o.

⁸² Nagy Imre (szerk.): Sopron vármegye története. Oklevéltár I. 1156-1411. Sopron 1889. 2. o.

⁸³ ÁÚO I. 93.

infidelitatis eorum meritum) megítélve, tudniillik orrukat megégetve” az apátnak átadta.⁸⁴ Az oklevél különössége az, hogy noha az *infidelitas* kifejezéssel jelöli az egyházi szolgáló népek kötelezettségének elmulasztását, itt nem a *ius regium* keretében tárgyalandó közjogi hűtlenségről van szó.

Időben korábbi, és a közjogi értelemben vett hűtlenségre utal II. András 1210. évi oklevele, amelyben Domald sebenicoi (ma: Sibenik) ispánnak adományoz bizonyos földeket, amiért az ispán elfogta és a király elé vitte annak hűtlenjeit. Az adományozás indoka András szavaival: „mivel amikor Magyarország bizonyos főemberei, méltatlan terven mesterkedve ellenünk (*iniquum aduersus nos machinantes consilium*), levelet és követeket küldtek Görögországba Géza fiaihoz, hogy azok Magyarországra jövén az ő tanácsukkal és segedelmükkel foglalják el országunkat (*regnum nostrum usurparent*), maga Domald a követeket, amikor azok Spalatoba mentek, elfogta, és őket megbéklyózva levelükkel együtt elhozta elének).⁸⁵ A meg nem nevezett főemberek tehát a hűtlenség egyik legkorábbi formáját, idegen fegyveres erőnek az országba hívását valósították meg. Az oklevélben említett Géza pedig a korábbi magyar királynak, II. Gézának a fia, III. István és III. Béla öccse, Géza (*Johannész*) herceg.

A Váradi Jegyzék (*Regestrum Varadiense*) egy 1214. évi töredékének tanúsága szerint a szoboszlói várjobbágyok a vár földjének erőszakos elfoglalása miatt (*de violenta occupatione terrae castri*) perelték Cotlobát.⁸⁶ Cotloba azonban elmondja, hogy ugyanezt a földet ő korábban erőszakos cselekedet miatt (*pro aliquo forefacto*) elvesztette, majd királyi kegyelemből visszakapta.⁸⁷ Párniczky ezt az esetet a *ius regium* körébe tartozó vagyonkobzásnál említi, az azonban nem bizonyos, hogy Cotloba erőszakos cselekedete hűtlenség vagy más, esetleg hatalmaskodás volt-e (véltetően utóbbi).

Egy másik korai eset Korláth fia Benedek ügye, aki Imre király vitéze, később, II. András uralkodása idején erdélyi vajda és a Halicsot 1208-ban Igorevics Román legyőzésével elfoglaló seregek parancsnoka,⁸⁸ felesége, Tota asszony pedig Gertrúd királyné udvarhölgye volt.⁸⁹ Pauler Gyula szerint Benedekben „a legnagyobb mértékben egyesültek azok a hibák, amelyekkel a halicsiak már III. Béla korában vádolták a magyarokat: erőszakos volt és a

⁸⁴ ÁÚO I. 93.

⁸⁵ CD III/1. 100. o.

⁸⁶ Karácsony András – Borovszky Samu (szerk.): Az időrendbe szedett váradi tüzesvaspróba-lajstrom. Az 1550-iki kiadás hű másával együtt. Budapest 1903. 190. o.

⁸⁷ Párniczky: i.m. 32. o.

⁸⁸ Székely György – Bartha Antal (szerk.): Magyarország története tíz kötetben 1/2. Előzmények és magyar történet 1242-ig. Akadémiai Kiadó, Budapest 1987. 1544. o.

⁸⁹ Hóman Bálint – Szekfű Gyula: Magyar történet II. A rendiség kialakulásának kora. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1928. 18-19. o., Pauler Gyula: A magyar nemzet története az Árpádházi királyok alatt II. Atheneum, Budapest 1899. 49. o.

nők után járt, még apácákat sem kímélt”.⁹⁰ 1209-ben Benedeket elűzik Halicsból, majd Szentpétery Imre közlése szerint 1221-ben II. András megfosztja minden birtokától és száműzetésbe küldi (*exilio destinauimus et eundem uniuersis possessionibus spoliauimus*),⁹¹ mondván, Benedek kezdetben „híven szolgálta ugyan nemcsak Imre királyt, hanem őt is, azonban az ilyen nagy urak természete könnyen változik”.⁹² Az eset érdekessége, hogy Benedek hűtlensége miatt Tota asszonyt is megfosztották hitbérétől. Ahogy azonban arról korábban szó volt, a hitbér jogi természete miatt kivételt képezett a *confiscatio* alól, így II. András később kénytelen volt visszaadni a vétlen feleség javait.⁹³

II. András egy 1223. évi oklevelével, mondván „igazságos és a józan ésszel egyező, hogy a hűtlenekeket elpusztítsuk”, bizonyos horvátországi Domaltnak, a király jobbágynak Cserka (*Cerea*) menti birtokát elveszi, és Gergely és István ispánoknak adományozza, mivel Domald a mondott ispánok földjét külfországból behívott férfiakkal csapatot vezetve elpusztította (*viribus exterorum Regnorum requisitis, adducto exercitu deuastauit*), és ezzel hűtlenséget valósított meg.⁹⁴ A „horvátországi” és „jobbágynak” kifejezések alapján valószínűsíthető, hogy ez a Domald azonos az említett 1210. évi levélben megjutalmazott személlyel. A hűtlen Domaldot végül Béla herceg győzi le 1224-ben.⁹⁵

1228 körül (II. András fia) Kálmán herceg oklevélben beszámol egy András királyra tartozó ítéletről, melyben Ompud fia Lőrinc, aki „maga huszonnégy falut felégetett, és két egyházat, remélve, hogy bennük pénzt talál, lerombolt”, személyében és minden birtokában marasztaltatott (*ipsius reum cum omni possessione sua iudicarunt condemnandum*).⁹⁶ Végül azonban Lőrinc kegyelemből csak Lipow nevű birtokát veszítette el.⁹⁷

Szentpétery közöl egy 1230-ból való oklevelet is, amely szerint „Ayan és fiai az ország koronája ellen elkövetett hűtlenségük miatt (*pro infidelitate quam fecerint contra coronam regni*) Imre király idején a mondott földre nézve minden jogukat elvesztették”.⁹⁸

1232-ből maradt fenn Dénes nádor különös ítélete Móric fia Péter és Poth fia Poth ügyében. Péter azzal vádolta Pothot, hogy „minden Pothhoz tartozó népek és a segítségére jövő idegen teuton katonák (*milites extranei de Theutonia suo adiutorio uenientes*) az ő Pordan nevű várára támadván néki

⁹⁰ Pauler: i.m. 50. o.

⁹¹ ÁHKOKJ 362. o.

⁹² Párniczky: i.m. 32. o.

⁹³ Párniczky: i.m. 33-34. o.

⁹⁴ ÁÚO VI. 264.

⁹⁵ Székely – Bartha (szerk.): i.m. 1548. o.

⁹⁶ ÁÚO I. 151.

⁹⁷ Párniczky: i.m. 39-40. o.

⁹⁸ ÁHKOKJ Nr. 463.

kettőszáz márka kárt okoztak.”⁹⁹ Poth tehát állítólag idegen fegyvereseket hívott az országba, de mindezt tagadta. Péter pedig tanúk helyett a király levelét vitte a nádorhoz, amelyben II. András magához vonta az ügyet. Végül, mivel Péter a király előtt sem bizonyított semmit, ítéletben őt marasztalták, és „Pothtal szemben a hűtlenség bélyege alá került (*nomen infidelitatis imposuerat*), amelyben semmi többet nem mondhatott és magát nem tisztázhatta”.¹⁰⁰ Úgy tűnik tehát, hogy e korban a más hűtlenséggel alaptalanul vádoló maga vált hűtlenné.

Egy évvel később aztán, amikor Poth perelte Pétert Hubi és Menhart nevű birtokainak feldúlásáért, Dénes nádor oklevele arról számol be, hogy a felek nádori engedéllyel megállapodtak az elégtétel formájában és mértékében, de Péter nem teljesített. Ezért aztán „Pothtal szemben a korábbi levél szerint a hűtlenség bélyege alá került, amely vétek miatt ugyanennek a Pothnak, ahogy illik, kiszolgáltatta magát alperesként hazug állítása miatt”, Péter azonban további idézésre sem jelent meg Dénes előtt, sőt, a poroszlót is bántalmazta (*pristaldi nostri uerbere*), ezért őt „*pro conuicto in omnibus supradictis*” (minden fentebb mondott tekintetében elítéltnek), Pothot pedig felmentettnek tekintette a nádor.¹⁰¹ Péter és Poth ügyeiben tehát már a nádor járt el bíróként, igaz, az előbbi esetben a király még átvette az ítélezést.

VII. A szokásjog és a joggyakorlat a XIII. század második felében

A vagyonkobzás gyakorlata az Árpád-korban IV. Béla trónra lépésétől kezdődően a leggazdagabb. 1244-ben például István zágrábi püspök Brochinai Brochun fia Márk ispánnak adja a Drenchyna nevű földet, amelyet korábban Vechezlov fia Györgytől András egykori gorai ispán vont el királyi engedéllyel. Az elkobzás oka a levél szerint az volt, hogy György Brochun fia Márk nemzetségéből bizonyos személyt, „akinek erőszakkal elfoglalta földjét, meggondolatlan merészséggel a saját házában bennégetett, és ráadásul a király emberét gyalázatosan megverte”.¹⁰² A püspök leveléből az is kiderül, hogy Györgyöt felakasztották, Drenchyna nevű földjét pedig a király András ispánnak adta, amelyet „a mondott hűtlennek fivéreitől és fiától elvetetett, és ugyanezek vissza sem válthatták”; míg végül az ispán a földet egy határosnak, István püspöknek adta el.¹⁰³ Ebben a levélben tehát egyértelműen rögzítésre került, hogy a hűtlenség miatt elkobzott vagyont a rokonok nem válthatják meg. Az elkobzott föld továbbadása pedig azt mutatja, hogy ekkor már valóban eltekintettek a *destructio*-tól.

⁹⁹ ÁÚO VI. 321.

¹⁰⁰ ÁÚO VI. 321.

¹⁰¹ ÁÚO VI. 337.

¹⁰² ÁÚO XI. 239.

¹⁰³ ÁÚO XI. 239.

Hűtlenségről beszél Jakabnak, az esztergomi János-lovagok főnökének 1255. évi oklevele, amelyben Simon szolgájuknak adja a Chechy nevű szabadostól sokféle hűtlensége miatt (*propter multiplicem infidelitatem ipsius*) elvett Albert szőlőt.¹⁰⁴ Chechy cselekedeteit a forrás nem írja le, az érintettek jogállása azonban arra utal, hogy itt nem a közjogi értelemben vett hűtlenségről van szó.

Ugyanebben az évben erősíti meg IV. Béla Dame és Renold fiait a Barchan nevű birtokban, amelyet a Buchk földért kaptak cserébe. A Buchk nevű birtokról pedig, az adományosok által bemutatott oklevélre hivatkozva elmondja a király, hogy azt „miután Simon egykori bán a hűtlenség bélyegébe esett (*notam infidelitatis incurrente*), András király Lászlónak, a Bácsi ispánnak adta, és ugyaneztől Renold és Dame fiai szolgálataik érdeme miatt megszerezték, majd mi ugyanezen Simon bán fiának, Jánosnak irgalmasan visszaadtuk, és ugyanezt a Buchk földért cserébe nekik adtuk a mondott Barchan földet”.¹⁰⁵ Simon bán hűtlenségét a forrás nem részletezi, érdekesség, hogy a király kegyelemből visszaadja Buchk földet a vétlen leszármazóknak.

Egy évvel később IV. Béla híveinek, a babóti polgároknak adományoz bizonyos soproni tornyot és házakat hasznaikkal, amelyek „jog szerint” a király kezére szálltak. A háramlás oka Péter várnagy pontosan meg nem határozott hűtlenségi cselekménye, nevezetesen: „Péter várnagyot ellenségeskedései és kicsapongásai miatt (*propter suas offensas et excessus*) Sopronból kizárták és kitaszították”.¹⁰⁶ A tatárjárást követően tehát a határ menti erősségekben vélhetően hűtlenségnek minősítették a védelemért felelős személyek kihágásait is.

1263-ban IV. Béla Aba nembeli Lőrinc királyi főtálnoknak, soproni ispánnak adja a Locsmánd nevű egész várbirtokot hű szolgálataiért, és mert a korábban Óvári Konrád hűtlensége miatt elkobzott és Lőrincnek adott birtokokat Konrád kegyelemből visszakapta. A levél egyébként költői arenga-szöveget tartalmaz: „[n]os qui ex solita benignitate Regie liberalitatis consueuimus sudores fidelium nostrorum linteo remunerationis abstergere” ([m]i, akik a királyi adományozás megszokott nagylelkűségéből híveink verítékét a jutalmazás kendőjével szaktunk letörölni).¹⁰⁷

1263-ból való az a levél is, amely István fia Konrád hűtlenségéről számol be. Konrád idegenekből szervezett hadával a mosoni végeket pusztította, majd a cseh királytól kért privilégiumot magyarországi birtokaira. Ebben a levélben

¹⁰⁴ ÁÚO II. 176.

¹⁰⁵ ÁÚO VII. 273.

¹⁰⁶ HO I. 32. o.

¹⁰⁷ ÁÚO VIII. 33.

jelenik meg a pénzhamisítás is (*falsam cudi faciens monetam*), mint hűtlenségi cselekmény.¹⁰⁸

1265-ben IV. Béla bizonyos Panyit ispán és Iharos fia Gergely ügyében Panyitot marasztalja, elmondva azt is, hogy az ispán meghamisította az ügyben korábban eljárt Henriknek, a királyi udvar bírójának levelét.¹⁰⁹ Panyit büntetése csak bírság, nem úgy, mint hat évvel korábban, amikor Borych bán fia Pál királyi oklevelet hamisított,¹¹⁰ és ezért birtokai a királyra szálltak.¹¹¹ Az oklevél-hamisítás körében eszerint csak a (fontosabb) királyi oklevelek hamisítása minősült hűtlenségnek.

1267-ben István ifjabb király a feketehalmi ütközetben tanúsított vitézségükért Pósnak és fivérének Domonkosnak adja a néhai Izrad várjobbágy *Enezca* (Enyicke) nevű birtokát. A birtok történetének leírásából kiderül, hogy azt Izrad után a király orvosa, majd Thekus fia István kapta meg, akitől azonban hűtlensége folytán (*propter notam infidelitatis*) elvétel.¹¹²

1270-ben sokadszorra részesül királyi adományban a több uralkodónk alatt is fontos tisztségeket viselt Miskolc nembeli Panyit szörényi bán és zalai ispán, aki vélhetően azonos az előbb említett hasonló nevű személlyel. V. István levelében éppen a hűtlenségben marasztalt és azonnal halálra ítélt (Arnold ispán fia) Miklós birtokát kapja meg. Miklós vétke pedig István király szavaival: „koronázási ünnepségünkre nem jött el, hanem saját Pölöske várába a mi és Magyarország német ellenségeit hívta”.¹¹³ A levél beszámol Miklós egyéb cselekedeteiről, a vár környékének feldúlásáról is.

A királyi hatalom gyengülésével és a bárók hatalmának erősödésével a hűtlenségi esetek száma is gyarapodott (megtorlásuk azonban egyre gyakrabban maradt el a korábbi szigortól), erről tanúskodik a IV. László korából fennmaradt oklevelek nagy száma és tartalma. 1274-ben például a király a Kőszegi Henrik bán által erőszakkal elfoglalt Simperg, Csürle és más birtokokat adja vissza többeknek, miközben hosszasan leírja Henrik hűtlenségét (a cseh királyhoz ment, majd segítségével az országra támadt stb.).¹¹⁴ Ugyanezt a Simperg és Csürle birtokot László 1276-ban (részletesebben ki nem fejtett) hűtlenségük miatt elveszi az előbbi adományosoktól, majd Benedek és Reche fiainak adja szolgálataikért.¹¹⁵ 1274-ben kapja meg a királytól Köveskúti György ispán a hűtlenségben

¹⁰⁸ Párniczky: i.m. 54-55. o.

¹⁰⁹ CD IV/3. 284. o.

¹¹⁰ Párniczky: i.m. 54-55. o.

¹¹¹ ÁHKOKJ Nr. 1221.

¹¹² ÁÚO VIII. 121.

¹¹³ ÁÚO XII. 3.

¹¹⁴ ÁÚO IV. 18.

¹¹⁵ ÁÚO IV. 34.

(*infidelitis flagicium*) marasztalt Sahi Péter birtokát, akit György ejtett fogságba, mivel Péter „a cseh királyhoz átállva és a fredbercki katonákhoz csatlakozva Magyarországra támadt”.¹¹⁶ Szintén 1274-ben kapják Hont fiai, Ders és Demeter a *Dragus* (Drégely) nevű földet, amelyet László hűtlenség miatt kobozott el Szelcseni Máté fia Maróttól, amiért az „a hozzánk akkoriban hűtlen kunokhoz csatlakozva (*in adiungendo se Cumanis tunc nostris infidelibus*) országunkban sokfelé heves harcot indítottak.”¹¹⁷ A király örök hallgatást ítél Marótnak, és kimondja, hogy annak minden oklevele, amelyet az adott földről bír, erejét veszti. Két évvel később aztán egy újabb levélben Ders és Demeter nyilvánítatnak hűtlennek, amiért elfoglalták és kifosztották idősebb Ders ispán Haradnak nevű várát, és azt a királynak többszöri parancsra sem adták át, majd a perben sem jelentek meg. Ezért a fivérek minden birtokát a sértettnek ítéli a király.¹¹⁸ Végül ugyancsak 1276-ból származik egy oklevél, amely szerint a hűtlen Gutkeled nembeli Joakim elleni egyik harcban Ják nembeli Márton fia Mike elfogta a szintén hűtlen Demetert, Inkei Both fiát. Mike ezért megkapja a királytól Demeter Inke faluban lévő birtokait, melyeket királyi engedéllyel elad Iharos fia Gergely ispánnak.¹¹⁹ Ez a Gergely egyébként azonos a Panyit ispán ügyénél említett személlyel.

Egy 1278-as oklevél tanúsága szerint Palan ispán ez évben kapja meg IV. Lászlótól Pokoy és Farkasfalva (*Farcasfolwa*) birtokokat, amiért korábban a királyhoz hűtlenek ellen, többek között az országra és a királyi várakra fegyverrel törő Márk fia Roland és Pál fia Gregen ellen, vitéz módon harcolt.¹²⁰

Péter pozsonyi és mosoni ispán, a király főtálnoka 1279-ben ad ki levelet, melyben Jakab pozsonyi bírónak adja a Plumnon (máshol: Plumow) nevű földet hű szolgálataiért, „amelyeket különösen udvarispánunkkal, Péter fia Jánossal szemben, aki a hűtlenség jegyével vagy címével (*titulo seu labe infidelitatis*) ugyanezen urunk, Magyarország legjelesebb királya ellen és ellenünk fellázadt, hűségesen és kegyesen nyújtott”.¹²¹ Fontos azonban, hogy magát a vagyonkobzást nem az ispán rendelte el. Egy évvel később aztán a király saját adományaként erősíti meg a fentieket, az indokolásban pedig elmondja, hogy Péter fia János azért esett hűtlenségbe, mert „pozsonyi várunkat ellenünk indítani igyekezett”.¹²²

¹¹⁶ ÁÚO XII. 97.

¹¹⁷ ÁÚO IX. 32. Hibátlanul: Hont 17. o.

¹¹⁸ Hont 17. o.

¹¹⁹ ÁÚO XII. 553.

¹²⁰ Kubinyi Ferenc: *Monumenta Hungariae Historica. Codex Diplomaticus Arpadianus*. Pest 1867. 101. o.

¹²¹ ÁÚO IX. 172.

¹²² ÁÚO IV. 130.

Különös hűtlenségi esetet említ IV. László 1280. évi levele, amelyben az Ibrány nevű földet Marcell fia Szeфриd ispánnak adományozza. A király elmondja ugyanis, hogy a föld korábban Albert fia Sebestyéné volt, aki „makacsul semmibe vette, hogy országunk valamely hadjáratába és gyűlésére, általánosra vagy magánosra eljöjjön, sőt, hűtlenjeinkhez csatlakozva felségünk ellen fordult”, ezért hűtlenségben marasztalódott.¹²³ Ugyanebben az évben adományoz László bizonyos földeket az elhunyt Miklós galgóczi ispánra tekintettel az ő rokonainak, mivel Miklós többször harcolt a király oldalán a koronához hűtlenek (várfoglalók és a kunok) ellen.¹²⁴

A hűtlenségi cselekményt nem részletezi, csupán megemlíti IV. László 1281. évi levele, amelyben a „Gede vára alatt a hozzánk hűtlen Finta ellen” harcoló Ertug fia Miklósnak és fivéreinek adja a mondott harcban a németektől elfoglalt Albert nevű földet.¹²⁵ 1283-ban pedig a király Tamás váci püspöknek adja Adorján fia Zaheus minden jószágát, amelyek „az ország kipróbált szokásjoga alapján” a király kezére szálltak, mivel Zaheus „a szlavóniai részekről a belső harcok során összegyűjtve az ellenségeket (*hostes congestos*), több kártevést, gaztettet és fosztogatást követett el”.¹²⁶

Wenzel Gusztáv apróbb eltérésekkel két helyen is közli IV. László 1287. évi oklevelét, amelyben a király a gyermekkorú Osl nembeli Imre fia Gergelynek adja a Győr megyében lévő Bika földet. Az adományozás oka, hogy a királyhoz hű Gergelyt és rokonait Kőszegi Henrik hűtlen fiai, János és Miklós, a Peryst vár melletti csatában fogságba ejtették, és birtokaikat feldúlták. Gergely végül kettőszáz márkával váltotta ki magát a fogságból.¹²⁷

IV. László 1290-ben adta utolsó olyan levelét, amely a hűtlenség miatti vagyonkobzásról számol be. Ebben a király Chetnek fia Miklósnak és fivéreinek birtokait koboza el „*propter nociuas et manifestas infidelitates eorundem, contra nostram Maiestatem erectis vexillis quampluries factas et irrogatas*” (nyilvánvaló és ártalmas hűtlenségük miatt, amelyet felségünk ellen zászlót emelve többször tanúsítottak), és adományozza Ubul fia Mihály ispán fiainak, Pálnak és Istvánnak, mivel a mondott hűtlenek megölték ezek fivérét.¹²⁸

III. András 1295. évi oklevelében elmondja Adorján vára egy évvel korábbi ostromának történetét, amikor a királyhoz hűtlenek a Borsák vezetésével megölték Pécsi Ivánka fia Aladárt. Ezért, és hű szolgálataikért kapják Aladár fiverei, Péter, László és János a Budey nevű birtokot. Ezt a birtokot pedig

¹²³ CD V/3. 32. o.

¹²⁴ ÁÚO IX. 194.

¹²⁵ ÁÚO IX. 213.

¹²⁶ ÁÚO IX. 249.

¹²⁷ ÁÚO IV. 187., XII. 380.

¹²⁸ ÁÚO IX. 378.

András király az őt korábban (Kőszegi Henrik fia Iván fogságában) őrző mosoni várjobbágyoktól kobozta el, efféle hűtlenségük miatt.¹²⁹

1296-ban a nyitrai vár Surán nevű földjét adományozza III. András Bugar fia Márton ispánnak, trencsényi várnagynak, mondván, Márton hűségesen és kitartóan harcolt „a folytonos támadást indító csehek és németek ellenében és szintén országunk báróival szemben, akik hűtlenségtől felizgatott lélekkel (*spiritu infidelitatis incitati*) magasságunkkal szemben fellépni törekedtek”.¹³⁰ A birtokba iktatással a király a nyitrai káptalanat bízta meg, és elküldi saját emberét, Gelárd fia Renáldot is. Még ebben az évben meg is érkezik a nyitrai káptalan levele, amelyben az áll, hogy a káptalan, a király embere mellé saját emberét állítva tanúbizonyságul, a föld határainak bejárását követően, ellentmondók nem lévén, Márton ispánt iktatta annak birtokába.¹³¹

Legvégül, azt az 1299. évi levelet kell megemlíteni, amelyben az esztergomi káptalan III. András ítéletét átírja. A bonyolult ügy lényege az, hogy Barla ispán és Divéki István fia István korábban Péter fia Máté nádor előtt egymást kölcsönösen hűtlenséggel vádolták meg.¹³² Mivel mindkét fél felajánlotta a másiknak a bajvívást, a nádor azt el is rendelte saját jelenlétére, minthogy az ügyben maga is érintett volt. Végül, amikor a király a saját jelenlétére vont a párbajt, a nádor előbb nem tette azt át, később pedig István nem jelent ott meg. András ezért Istvánt hűtlenségben marasztalta fő- és jószágvesztésre, az ítélet azonban a hűtlenségi vagyonkobzáshoz képest a főbenjáró ítélethez hasonlatos: „István fia István halállal lakoljon, bárhol is ériék, és összes akárhol lévő birtokai két részben királyi kezeinkre, harmad részben Barla és Izorló ispánok kezeihez és jogára szálljanak.”¹³³

VIII. Három kiemelkedő hűtlenségi eset az Árpád-korból

Az előbbieken bemutatott források, ügyek összességéből többé-kevésbé körvonalható a hűtlenség miatti vagyonkobzás Árpád-kori képe, jellege. Az egyes konkrét eseteket azonban az oklevelek általában nem részletezik. Köszönhetően azonban annak, hogy az *infidelitas* rendkívül súlyos deliktumokat ölel fel, és jellegéből adódóan elkövetői oldalon egy meglehetősen jól körülhatárolható (a király és a hatalom közelében mozgó) személyi kör tagjai jelenhetnek meg, már e korai történelmünkben ismertek egyes magas tisztséget viselt előkelők hűtlenségi ügyei.

¹²⁹ ÁÚO V. 122.

¹³⁰ ÁÚO XII. 468.

¹³¹ ÁÚO XII. 473.

¹³² HO VI. 441. o.

¹³³ HO VI. 441. o.

A korszak kétségkívül legtöbbet emlegetett (és a szépirodalom által is feldolgozott) hűtlenségi esete II. András feleségének, Gertrúd királynénak (és kíséretének) a megölése 1213-ban. A deliktum kapcsán Bór¹³⁴ (más forrás szerint Bár-Kalán)¹³⁵ nembeli Bánk neve a legismertebb. Ennek indoka feltehetőleg az, hogy Bánk a XIII. század elején több jelentős tisztséget is betöltött, előbb Horvátország és Szlavónia bánja, majd a királynéi udvar ispánja, később nádor, ismét bán, végül országbíró volt, közben pedig több ispánságot viselt (például nádorsága idején a pozsonyt).¹³⁶ Bánk mellett azonban több neves résztvevője is volt az összeesküvésnek, mint Bánk veje Simon ispán, Töre (Gurwey) fia Péter csanádi ispán vagy Kácsik (Kacsics)¹³⁷ nembeli Mihály vajda és fivére Simon bán.¹³⁸ A merénylet hátterében az állt, hogy II. András különböző kegyekben részesítette a meráni-németeket, mindenekelőtt a királyné öccsét, Bertholdot.¹³⁹ Ahogy Pauler Gyula összegzi e konfliktust: „András családi boldogsága nem volt javára az országnak”.¹⁴⁰ Ám a királynéra halálos csapást mérő Péter ispán, valamint Simon bán megbüntetése után „vége is volt András erejének”, Bánk például tisztségétől való rövid megfosztása után is megtartotta helyét az ország nagyjai között. Pétert egyébiránt, legalábbis úgy tartják, András király „első felindulásból” karóba húzatta, így az ő ügyében írásos forrás nem maradhatott fenn.¹⁴¹ Mindeközben mások, akik András oldalán álltak, érdemeket szereztek e konfliktus kapcsán, mint Miska vasvári ispán.¹⁴² Bánkot és Kácsik Simont végül András fia (a későbbi IV.) Béla büntette vagyonkobzással, noha tettük „súlyosabb büntetést érdemelt volna”.¹⁴³

Nem egyértelmű, hogy a királynő elleni merényletben valóban volt-e szerepe Merániai János esztergomi érseknek, ahogy azt a XIII. század közepén beszélték.¹⁴⁴ Neki tulajdonítanak ugyanis Albericus korabeli történetíró nyomán egy latin nyelven írt levelet, amelynek a központoszástól függően két ellentétes jelentése lehet: „*Reginam occidere nolite timere bonum est, si omnes consentiunt ego non contradico*” (A királynőt megölni nem kell félnetek, jó lesz, ha mindnyájan beleegyeztek, én nem ellenzem.) vagy (A királynőt megölni nem kell, félnetek jó lesz, ha mindnyájan beleegyeztek, én nem, ellenzem.). Az érsek érintettségét nem zárja ki, de megkérdőjelezi az a

¹³⁴ Hóman – Szekfű: i.m. 73. o.

¹³⁵ Béli: i.m. 2011. 64. o.

¹³⁶ Hóman – Szekfű: i.m. 48. o. (táblázat)

¹³⁷ Kristó: i.m. 205. o.

¹³⁸ Hóman – Szekfű: i.m. 73. o.

¹³⁹ Kristó: i.m. 205. o.

¹⁴⁰ Pauler: i.m. 41. o.

¹⁴¹ Pauler: i.m. 53. o.

¹⁴² Pauler: i.m. 53-54. o.

¹⁴³ Pauler: i.m. 100-101. o.

¹⁴⁴ Hóman – Szekfű: i.m. 73-74. o.

tény, hogy a merényletet követően még tíz éven keresztül viselhette tisztségét, ellene indult eljárásról pedig a korszakból fennmaradt források nem tesznek említést. Indítéka mindenesetre volt, mert bár maga is „a király bőkezűségét bírta”, Berthold befolyásának növekedésével mindenekelőtt az ő hatalma szenvedett csorbát.¹⁴⁵

A Gertrúd elleni merénylet következményeiről több korabeli oklevél számol be. II. András 1214-ben elítéli Mihály fivére Simon bánt, mondván „kemény szívvel és roppantul felfegyverkezve vérmes és gonosz társaival a királyi korona gyalázatára és szégyenére (*ad dedecus et opprobrium coronae regiae*) szövetkezve a jó emlékü Gertrúd királyné megölésében részt vett”.¹⁴⁶ A büntetés pedig: „*universas eiusdem possessiones decreuimus confiscandas*” (elrendeltük minden jószágának elkobzását).¹⁴⁷ Ugyanebben az évben a király Misca vasvári ispánnak adományoz „a páratlan hűség okán, amelyet a király irányában tanúsított Gertrúd királyné gyalázatos meggyilkolásának idején” bizonyos *Zelevelgek* nevű földet Zala megyében.¹⁴⁸ Egy másik forrás tanúsága szerint Misca ispán a zalai Ederics földet kapja, amiért „csodálatosképpen, a hűség dicséretes csodájára” ugyanennek a konfliktusnak az idején oltalmazta, és atyjához visszajuttatta Béla herceget.¹⁴⁹ E két oklevél valójában egyaránt Edericsre utal, a korábban említett ugyanis az utóbbinak kivonata, és benne hibás olvasatban szerepel az adományozott helység neve. 1228-ban aztán II. András Dénes tárnokmesternek adományozza a Széplak (*Sceplok*) és Gyeke (*Gyeka*) nevű erdélyi helységeket Kolozs megyében, melyekről elmondja, hogy azok korábban Mihály bán fivére Simon bán birtokai voltak, de tőle elkoboztattak („ugyanennek minden jószágát elkobozni rendeljük, és méltán és jogszerűen szálljanak a király kezére”).¹⁵⁰ Simon cselekedetét egyébként ez az oklevél szinte szó szerint úgy rögzíti, ahogy az idézett 1214. évi levél.

II. András hamar felhagyott Gertrúd gyilkosainak megbüntetésével, fia azonban már ifjabb királyként igyekezett bosszút venni atyja helyett. Béla egy 1229. évi oklevelében kimondja, hogy „amidőn valaki fenségünk meggyilkolásáért hűtlenségben marasztalódott (*pro interfectione maiestatis nostrae in infidelitate essent conuicti*), birtokai szétesztásra kerülnek”,¹⁵¹ és tárnokmesterének, a Csák nembeli Botos fia Pócsnak (*Pous*) adja Kácsik Simon korábbi birtokainak egy részét, Szécsény (*Zychan*), Géc (*Gechey*),

¹⁴⁵ Székely – Bartha (szerk.): i.m. 1301. o.; Pauler: i.m. 52. o.

¹⁴⁶ CD III/1. 152. o.

¹⁴⁷ CD III/1. 152. o.

¹⁴⁸ CD III/1. 151. o.

¹⁴⁹ ÁÚO VI. 222.

¹⁵⁰ HO VI. 20. o.

¹⁵¹ CD III/2. 193. o.

Rimóc (*Rimouch*) és Almás (*Olmas*) falvakat.¹⁵² Ez a forrás ugyan Béla ellen irányuló cselekményről beszél, valójában azonban Gertrúd megölésére utal. Ezt bizonyítja, hogy e levél egy másik kódexben közölve már Béla anyjának megölését említi, hivatkozva a korábbi közlés „vastag hibáira”.¹⁵³

A korábban Péter ispántól II. András által elkobzott jószágokról rendelkezik az az oklevél, amellyel IV. Béla 1237-ben megalapítja a bélakúti (Belafons) apátságot. A király előbb kijelenti: „valamely birtokokat ugyanennek az egyháznak adtuk örök birtoklásra Szerém megyében bizonyos Töre fia Péter öröklött birtokaiból, amelyeket hűtlenségével elveszített, mivel anyánk megölésével felségsértést (*quia crimen lese Maiestatis*) követett el, és amelyek a király kezére szálltak”.¹⁵⁴ Később hozzáteszi: „ésszerűen illő volt legkedvesebb anyánk lelkének üdvéért az előbb mondott Péter minden birtokát Isten egyházának adni”.¹⁵⁵ Itt jelenik meg tehát a hűtlenség egyik új eseteként a felségsértés megnevezése, vagyis a *crimen lese maiestatis*.¹⁵⁶

Ennek hiányában a királyné személye elleni támadás legfeljebb a király személye elleni offenzió körében minősülhetne hűtlenségnek, ami a fogalom túlzottan tág értelmezését kívánná meg.

Bánk elkobzott birtokaira először IV. Bélának egy 1240. évi oklevelében találunk utalást, amikor Gecse fia Gecse (*Geche*) barsi ispán megkapja a Gortva (*Guerthoa*) és Csoma (*Chama*) nevű földeket Gömör megyében. Ebben a dokumentumban a király elmondja, hogy „Bánk egykori bán felségsértés miatt, tudniillik legdrágább anyánk megölésére szervezkedett, minden birtokát ítélettel elvesztette”.¹⁵⁷ Béla arra is utal, hogy Bánk tette nagyobb bosszúra lett volna érdemes (*maiori digna fuerant ulcione*), a büntetést pedig a közvélekedésen alapulónak mondja (*quam contra ipsum racio communis inferebat*).¹⁵⁸ 1262-ben aztán a bulgáriai és más hadjáratokban tanúsított hűségéért és Miklós nevű fivére elvesztéséért a király Benedek fia Mersének adja a *Scinefalua* (Szinye) nevű földet Sáros¹⁵⁹ megyében, amely földet így jellemez: „*quae a Bank bano infideli nostro ad nos fuerat deuoluta*” (amely a hozzánk hűtlen Bánk bántól szállott miránk).¹⁶⁰ Végül, a Gertrúd meggyilkolását követő vagyonmozgásokra még IV. László 1277. évi oklevelében is találunk utalást, amikor a király Tomaj nembeli Dénes egykori nádor fiainak adományozza a Nógrád megyei Losoncot (*Lusunch*) és más birtokokat, amelyeket korábban a királyné elleni

¹⁵² Pauler: i.m. II. 101. o.

¹⁵³ HO VIII. 25. o.

¹⁵⁴ ÁÚO VII. 18.

¹⁵⁵ ÁÚO VII. 18.

¹⁵⁶ Párniczky: i.m. 54. o.

¹⁵⁷ HO VIII. 35. o.

¹⁵⁸ HO VIII. 35. o.

¹⁵⁹ Az oklevél átirata tévesen Újvár megyét említi.

¹⁶⁰ CD IV/3. 60. o.

merénylettel megvalósított felségsértés gyalázata miatt (*propter crimen lese maiestatis flagicium*), az efféle sérelem és megvalósított hűtlenség okán (*propter delictum et perpetratum infidelitatem*), nyilvánvaló hűtlenség következtében (*super infidelitatem manifestam*) koboztak el.¹⁶¹

Bánk bánhoz hasonlóan a maga korában több jelentős tisztséget is betöltött Kemény fia Lőrinc, valamint Gutkeled nembeli Joakim, akiknek története egy ponton összekapcsolódik, így ehelyütt egyszerre kerülnek bemutatásra.

Kemény fia Lőrinc számos ispánság viselése mellett IV. Béla uralkodása idején királyi lovászmester, majd országbíró, végül nádor, V. István és IV. László alatt rövid ideig ismét nádor volt.¹⁶² Lőrinc neve többször is felmerül a vagyonkobzásról (vagy ezt követő birtokadományozásról) beszámoló korabeli oklevelekben. A királyi kettős hatalom korában például, 1267-ben István ifjabb király levele arról tanúskodik, hogy amikor három évvel korábban az ifjabb király seregével Feketehalom várába vonult, Hontpázmány nembeli Iván fia András az ostromló csapat kapitányát, István és az övéi nagyobb ellenségét, magát Kemény fia Lőrincet elfogta és István elé vitte.¹⁶³ András ajtónállómester ezért és más cselekedeteiért Istvántól megkapott bizonyos *Aranylabu Barth* (Pétervárad) nevű földet, amelyet az ifjabb király korábban a kun Bachkoldának (*Batsholda*) adományozott, majd „fiaitól hűtlenségeik miatt, melyeket ugyanezek nyilvánvalóan elkövettek minket és a mieinket üldöztén, mivel szüleink, tudniillik IV. Béla és Mária Királyné parancsára felkeltek ellenünk, hadjáratot indítva üldöztek minket”, elkobzott.¹⁶⁴ Pétervárad kapcsán azonban István ifjabb király oklevele megemlíti egy további érdekességet, e birtok ugyanis „Töre fia Péter ispáné volt, ami tőle hűtlenségének nyilvánvaló bélyege (*notam infidelitatis suae manifestam*) miatt, amely bélyeg az egész ország ellen is volt, el lett idegenítve és a mi kezünkre szállt”.¹⁶⁵ Pétervárad tehát történelmi távlatokban rövid időn belül kétszer szállt a koronára hűtlenség miatt, és e ponton Kemény fia Lőrinc története távolról összekapcsolódik Gertrúd királyné megölésével is.

A fenti esetben tehát Kemény fia Lőrinc még IV. Bélát szolgálta annak fiával, a majdani V. Istvánnal szemben, Béla halála után azonban (Ákos nembeli Ernye országbíróval és Pok Móric tárnokmesterrel együtt) hűséget fogadott az új királynak.¹⁶⁶ 1272-ben aztán, amikor Mojs fia Mojs nádort Gutkeled nembeli Joakim helyére bánná nevezte ki István, Lőrinc lett az új

¹⁶¹ HO VII. 164. o.

¹⁶² Hóman – Szekfű: i.m. 128. o. (táblázat), 175. o. (táblázat)

¹⁶³ CD IV/3. 407. o.

¹⁶⁴ CD IV/3. 407. o.

¹⁶⁵ CD IV/3. 407. o.

¹⁶⁶ Hóman – Szekfű: i.m. 172. o.

nádor.¹⁶⁷ Ennek hátterében azt állt, hogy István felesége, (Kun) Erzsébet királyné, aki Gertrúd királynéhoz hasonlóan növelni kívánta saját hatalmát,¹⁶⁸ egy alkalommal Gutkeled nembeli Joakim bánnal elraboltatta apja mellől László herceget.¹⁶⁹ Egy évvel később azonban (tehát már V. István halála után), amikor a Lászlót nevelő (és saját anyja ellen hangoló) Joakim Héder nembeli Kőszegi Henrikkel szövetkezve végleg az országot fia nevében ténylegesen kormányzó királyné ellen fordult, Erzsébet kénytelen volt néhai férjének, Istvánnak a híveire támaszkodni. Így kapta meg ismét, immár harmadik alkalommal a nádori tisztséget Kemény fia Lőrinc.¹⁷⁰ Gutkeled nembeli Joakim tehát V. István uralkodása alatt a fentiekben leírt hűtlenségéig a horvát-szlavón báni, István halála után több megszakítással éveken keresztül a tárnokmesteri, majd 1276-1277 között rövid időre ismét a báni tisztséget viselte.¹⁷¹ László herceg elrablása miatt ugyan elveszítette a báni méltóságot, V. István halála és László nevében Erzsébet kormányzása azonban a további büntetések alóli mentességet, sőt, a hatalomba való visszakerülést is lehetővé tette számára.

1274 elején, amikor tehát az egymással megbékélő IV. László és Kun Erzsébet a királyi hatalmat mindinkább gyengíteni kívánó Kőszegi Henrikkel, Gutkeled Joakimmal és azok szövetségeseivel szemben fel kívántak lépni, László is kénytelen volt elnyerni anyja (és elődei) híveinek, többek között Kemény fia Lőrincnek a bizalmát. Ezért aztán egy terjedelmes oklevelében először a következőket rendeli: „báróink tanácsának közbenjárására ugyanezzel a királyné úrnővel, legdrágább anyánkkal bizonyos feltételek alatt a béke és egyetértés szövetségére léptünk, hogy a bárók, nemesek és általában mindenki mások birtokait, melyek a korábban mondott harcokban elvételtek, vissza kell adni és állítani, és az okozott károkat megtérítő módon helyre kell állítani”¹⁷² Az említett harcok egyébként az 1270-es évek elején lezajlott hatalmi viszályokra utalnak, ahogy ezt az oklevél arenga-szövege részletezi.¹⁷³ Ugyanez a levél később, a mondottaknak megfelelően, rendelkezik arról, hogy Kemény fia Lőrinc ispán hűségéért kapja vissza korábbi birtokát: „tetszett ennél fogva, hogy Kemény fia Lőrinc ispánnak, kegyelt és hű (*dilectus et fidelis*) bárónknak, aki helyettesével és fiaival egykor az előbb mondott anyánk pártjára állt, és ezért Újhely nevű birtoka általunk elvételtek; mivel pedig a mondott egyezés

¹⁶⁷ Hóman – Szekfű: i.m. 175. o.

¹⁶⁸ Hóman – Szekfű: i.m. 206. o.

¹⁶⁹ Pauler: i.m. II. 301-302. o.

¹⁷⁰ Hóman – Szekfű: i.m. 211-212. o.

¹⁷¹ Hóman – Szekfű: i.m. 175. o. (táblázat)

¹⁷² ÁÚO XII. 95.

¹⁷³ Az arenga-szöveg az oklevelek érdemi rendelkezéseit megelőző, általában valamilyen filozófiai mondanivalót tartalmazó, gyakran korábbi történelmi eseményekre is utaló része.

megkötése érdekében ugyanezen anyáknak hatékony segítségére sietni és ténykedni láttuk minden más bárónk előtt ugyanezt a Lőrinc ispánt, becsületességének felajánlásával megmutatva megbízható hűségét (*fidam fidem*); a mondott Újhely birtokot minden hasznával és minden tartozékával ugyanennek a Lőrinc ispánnak, és általa fiainak és fiai leszármazóinak a jövőben, visszaadtuk és visszaállítottuk azzal a joggal és teljességgel, amelyben korábban ugyanezt megfelelően birtokolni ismertük”.¹⁷⁴ Az oklevélből az is kiderül, hogy *Vyhel* nem más, mint a Trencsén megyei Vág mellett fekvő Újhely (Vág-Újhely), az örökös birtoklásra és Lőrinc leszármazóira történő utalás pedig a korban szokásos birtokadományozási formula. László király továbbá arról is megemlékezik, hogy Kemény fia Lőrinc, jóllehet 1274-ben már csak ispánnak nevezik, korábban más tisztségeket is viselt: „elődeinknek, tudniillik nagyapánknak és atyánknak, Magyarország jó emlékü és kiváló királyainak idején a nádorságot és az ország nagyobb tisztségeit dicséretesen viselte”.¹⁷⁵

Az 1274 második felében keletkezett oklevelek aztán arról tanúskodnak, hogy Gutkeled nembeli Joakim V. István halálát követően sem hagyott fel a királyi család tagjainak fogságba ejtésével, elrablásával. Miután a hatalomból többször kiszorított majd oda visszafogadott Joakimot 1274 júniusában megfosztották tárnokmesteri tisztségétől, Kőszegi Henrikkel szövetségbe fogságba ejtette IV. Lászlót és Kun Erzsébetet.¹⁷⁶ Ezt követően, amikor Csák nembeli Péter vezetésével Joakim ellenlábasai kiszabadították a királyt és anyját, az egykori bán László király fivérét, András herceget rabolta el, hogy magával vigye a Dráván túlra. Csák Péter és Aba nembeli Péter fia Lőrinc ispán vezetésével azonban a királyi-anyakirálynéi sereg Bökénysomlyónál (ma: Polgárdi) legyőzte Joakim és Henrik csapatait, Henrik a csatában életét vesztette, Joakim pedig elmenekült.¹⁷⁷ A csatában szerzett érdemeiért Aba nembeli Péter fia Lőrinc ispán több birtokot is kapott IV. Lászlótól még ugyanebben az évben, amely javak a legyőzött ellenségek hűtlensége folytán szálltak a királyra. Megkapta egyrészt Lőrinc ispán a Zemplén megyei Málca (*Malcha*) nevű birtokot, „amely birtok és előbb mondott hasznai hűtlenség és felségsértés büntette miatt, amit és amelyet Joakim mester András herceg, legdrágább fivérünk elvitelében a mi és országunk sérelmére megvalósított, királyi kezeinkre szállt törvényesen”.¹⁷⁸ Másrészt, szerzett érdemeiért („különösen pedig a harcban, amelyet a Bökénysomlyónak mondott hegynél vívtunk Henrik, Joakim és az ő követőik, országunk hűtlenjei ellen, akik társaikat összegyűjtve, zászlót emelve a királyi korona ellen, meggondolatlan

¹⁷⁴ ÁÚO XII. 95.

¹⁷⁵ ÁÚO XII. 95.

¹⁷⁶ Pauler: i.m. II. 315-316. o.

¹⁷⁷ Pauler: i.m. II. 316. o.

¹⁷⁸ CD V/2. 206. o.

merészségre vetemedtek”),¹⁷⁹ megkapta a Vasvár (ma: Vas) megyei Szentmihály (ma: Vasszentmihály) birtokot: „bizonyos Vasvár megyében lévő Szentmihály nevű birtokot, amelyet ugyanez a Lőrinc ispán birtokolt egykor királyi adományként, és amelyet tőle később érdemtelenül idegenítettek el, visszaadtunk és visszaállítottunk ugyanennek a Lőrinc ispánnak, miként korábban általunk ismert módon bírta”.¹⁸⁰

Érdemeiért, különösen a hűtlen Kőszegi Henrik megöléséért, Csák nembeli Pétert is megjutalmazta IV. László egy 1274. évi levele szerint. A dokumentum Csák Péter és fivére, Máté Feketealomnál tanúsított hűségéért még 1273-ban kapott adományát¹⁸¹ erősíti meg újként, mondván: „mi pedig ugyanennek a Péter mesternek jogos kérését jóváhagyva és fenségünk szemei előtt tartva rendületlen hűségét és kegyes engedelmességét, amelyet nekünk különösen akkor tanúsított, amikor mi és a királyné úrnő, legdrágább anyánk Henrik bán és más őhöz tartozók által, akik mindenesetre a királyi koronához hűtlenek voltak, Budánál elfogattunk, és végül Henrik bán a többször mondott Péter mester által harcban életét vesztette szégyenletesen, nyilvánvaló hűtlenségben; ugyanezt az adományt megerősítettük”.¹⁸²

Szintén 1274-ben kapja meg Herránd, a királyné főtálnoka hűséges és alázatos szolgálataiért (*commendabilem fidelitatem et garta obsequia*) a Vasvár megyei királyi íjászok birtokát és minden más jogát (*totam terram, et omnia alia jura*). A királyi íjászok azért veszítették el birtokaikat, mert „nyilvánvaló hűtlenséget és felségsértést követtek el, amikor (Kőszegi) Henrik egykori szlavón bánnal a király és koronája ellen felléptek és a cseh királlyal szövetkeztek, illetve amikor a cseh király embereivel együtt az országra törtek”.¹⁸³ Érdekessége ennek az oklevélnek, hogy noha elsősorban Herránd adományáról szól, IV. László részletesen leírja a hűtlen királyi íjászok büntetését is: „mi, ugyanezeket az íjászokat kegyelmünkől és az ország kegyeiből a hűtlenség ilyen bélyege miatt végleg kizárva, hűtlenségük örök gyalázatában őket művelt és műveletlen földeiktől, eredőiktől, kaszáloktól, legelőiktől és minden más joguktól, amelyeket efféle hűtlenségük elkövetését megelőzően Vasvár megyében bírtak, megfosztottuk, a nekik bármikor történő visszaadás reménye nélkül”.¹⁸⁴

Gutkeled nembeli Joakim története végül különös módon zárul egy 1286-ban adott királyi levél tanúsága szerint. Ebben ugyanis IV. László azt tudatja: „felismertük, hogy László és ennek fivére, István az igazság elhallgatásával, beleegyezésünk és engedélyünk nélkül szerezték meg kiváltságlevelünket

¹⁷⁹ ÁÚO XII. 90.

¹⁸⁰ ÁÚO XII. 90.

¹⁸¹ ÁÚO IV. 9.

¹⁸² ÁÚO IV. 9., IV. 17., IX. 40. és IX. 41.

¹⁸³ ÁÚO XII. 102.

¹⁸⁴ ÁÚO XII. 102.

afelől, hogy Joachim mester hűtlenség megvalósítása miatt megölessen”.¹⁸⁵ Ezért a király a következőképpen rendelkezik: „miután ugyanez a Joahim mester a mi fenségünk ellen semmilyen hűtlenséget nem követett el (*nullam infidelitatem contra nostram Maiestatem commiserit*), akarjuk, hogy minden kiváltságunk és levelünk, amelyek ha ilyesféle tettek miatt a mondott Joachim mester ellen irányultak, visszavonassanak, és akárhol mutatják be őket, erejük ne legyen, hanem teljesen érvénytelennek és visszavontnak tekintsék őket”.¹⁸⁶ Mitöbb, László király Joakim hűségét is hangsúlyozza két ízben. Először: „*semper nostre Maiestati studuit multipliciter suis meritoriis seruicijs complacere*” (sokféle szolgálatainak érdemeivel mindenkor fenségünknek kívánt tetszeni), másodszor pedig: „*quia dictus Magister Joachinus pro fidelitate Corone Regie debita per suos emulos extitit interemptus*” (mivel a mondott Joachim mester az ország koronája iránti hűsége miatt ellenségei által megöletett).¹⁸⁷ Gutkeled nembeli Joakim ismételt királyi kegyekbe fogadásának, aminek keretében visszakarta a horvát-szlavón báni méltóságot is, oka egyébként az volt, hogy a halálát (1277) megelőző években szembefordult korábbi szövetségesével, az ország ellenségével, a cseh királlyal. Ennek háttérében azonban valójában nem az ország védelme állt, hanem az, hogy Joakim ekkor már a csehek másik ellenségétől, Rudolf német királytól várta saját hatalmának támogatását.¹⁸⁸

¹⁸⁵ ÁÚO IX. 316.

¹⁸⁶ ÁÚO IX. 316.

¹⁸⁷ ÁÚO IX. 316.

¹⁸⁸ Pauler: i.m. II. 318-324. o.

IX. Summa summarum

A bemutatott esetek, források lehetővé teszik, hogy levonjunk bizonyos következtetéseket a hűtlenség miatti vagyonkobzás Árpád-kori történetével kapcsolatban. Láthattuk mindenekelőtt, hogy az oklevelekben a hűtlenség tipikusan az alattvalói hűséggel szembeállítva jelenik meg. Ennek ékes példája az, amikor a király a hűtlenektől elvett birtokokat a hű szolgálataiért valaki másnak adományozza. Az adományozásról rendelkező levelek ugyanis tipikusan megjelölik, hogy az adományozott birtok milyen módon szállt a király kezére, ennek pedig a király öröklése (ami szintén a *ius regium* eleme) melletti másik leggyakoribb jogcíme a *confiscatio*. Más esetekben az arengaszövegben jelenik meg a hű szolgálat és a hűtlenség szembeállítása.

Belátható, hogy a hűtlenségi esetek tipikusan a társadalmi elit, az ispánok és más tisztviselők körében jelenik meg. Ennek oka egyrészt az, hogy ők élnek és tevékenykednek a király közelében, másrészt, hogy ők rendelkeznek kellő vagyonnal és tekintéllyel példának okáért ahhoz, hogy saját hadat vagy (esetleg idegen uralkodót is bevonva) szövetséget állítsanak a király ellen.

Különösen az önálló fejezetben kiemelt három eset mutatja, hogy a hűtlenség gyakran (sőt, talán általában) nem egyetlen személy elszigetelt lázadása, hanem személyek, csoportok egymásba fonódó cselekménysorozata.

Megállapíthatjuk azt is, hogy a XIII. század végére, amikor a királyi hatalommal szemben mindinkább megerősödött egyes tisztviselők hatalma, az uralkodó sok esetben már nem képes kellő szigorral fellépni a hűtlen hatalmasokkal szemben. Erre kitűnő példa az, hogy a királyi család tagjait több alkalommal fogságba ejtő Gutkeled nembeli Joakim még élete utolsó perceiben is horvát-szlavón bán lehetett.

Látható, hogyan bővült a hűtlenségi cselekmények köre, ki vagy mi lehetett ezek sértettje, hogyan alakult e deliktumok szankcionálása, mennyire fontos volt a király személyes bíraskodása e körben, és nem utolsósorban, hogy milyen vagyonelemek képeztek kivételt a vagyonkobzás alól.

A hűtlenség miatti vagyonkobzás jelensége mint a *ius regium* egyik legfontosabb eleme tehát a jogi, társadalmi jelenségek igen széles körével kapcsolatban álló, a királyi hatalom erősségével vagy gyengülésével együtt hullámozó intenzitású jogintézmény volt az Árpád-házi uralkodók idején.

Rövidítések

ÁHKOKJ = Szentpétery Imre (szerk): Az Árpád-házi királyok okleveleinek kritikai jegyzéke. MTA, Budapest 1943

ÁÚO = Wenzel Gusztáv (szerk.): Árpádkori Új Okmánytár. Pest 1860-1874

CD = Gregorius Fejér: Codex diplomaticus Hungariae ecclesiasticus et civilis. Budae 1829-1844

Decreta Regni = Janos M. Bak – Leslie S. Domonkos – James Ross Sweeney (ed.): The Laws of the Medieval Kingdom of Hungary. Volume 1. 1000-1031. Decreta Regni Mediaevalis Hungariae, Tomus I. 1000-1031. Idyllwild, California 1999

HO = Hazai Okmánytár. Kiadta: Nagy Imre, Páur Iván, Ráth Károly, Véghely Dezső. Győr, 1865-1873, Bp. 1876-1891

Hont = Magyar történelmi emlékek II. Oklevelek hontvármegyei magánlevéltárakból. Kiadta: Kubinyi Ferenc. Budapest 1888.

A pénzügyi önállóság mint a megye autonómiájának alappillére a kezdetektől a XVIII. századig^{*}

I. Bevezető

A következő történet állítólag a XVIII. század végi Szentendrén, az izbégi szőlőhegyen játszódott le a helyi nótárius, a bíró, valamint egy szőlősgazda között.

– De hát mért van az a sok numerus ebben a porcióskönyvben? – dohog vissza a paraszt. – Hiszen nem kellene nekünk olyan sokat fizetnünk. Beszélte egyszer „valaki”, aki érti a törvényt, hogy egy sessio után nem kell többet fizetni hat kurta forintnál; mért fizet hát a szegény gazda mégis hatvan kemény forintokat?

„– »Valaki«-e? No iszen hozza kee ide nekem azt a »valaki«-t, majd megtanítom a Corpus Iurisra, hogy arrul koldul! Igen bizony, jámbor paraszt, az a hat forint, az csak a »dika«; de hol van azután még a »subsidium«, a »datia«, az »accisa« meg a »trigesima«? Ami mind itt van a törvényben. Akarja kee, hogy kiverjem a szemét csupa »artikulusokkal«. Azután jönnek még a »contributiók«, ahogy azokat a diétán elhatározták; contributo a »lővásárlásra«, contributio a »végvárakra«, contributio a »török által elhurcolt foglyok kiváltására«. Kilenc forint csak a »katonatartásra«, hát az »annonarium« egy nagyszombati mérő búza vagy annak az ára a »szent korona őrzésére«, második a »határőrzésre«, harmadik a »római szent birodalom megőrzésére«, negyedik a »törökök ellen operáló dunai flotta felépítésére«, azután öt dénár minden napszám-forint meg cselédbér után; no meg a »bellica cassa«, aztán meg a »domestica cassa«! Verjek még többet a kee fejéhez? Hát ha még a »sexagesima« is hozzá jön, amiről már törvény van, hogy akinek hat forintnál többet érő ingóbingója van, annak egy hatvanad rész valorát lefizesse a regnicoláris palota építésére. Megálljon kee csak, majd mindjárt megbecsülöm a kee szekerét, mennyit ér? Aztán a sexagesimát is lefizetheti kee!

A jámbor paraszt úgy megijedt, hogy közé vagdalt a lovainak, s áldotta szent Orbánt, amiért a szőlőhegyről üres hordóval szerencsésen hazasegíté.”¹

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Jogtörténet II.” tagozatban III. díjban részesült. Konzulens: Dr. Béli Gábor egyetemi docens

¹ Jókai Mór: Rab Ráby. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest 1961. 38-39. o.

Amint az a fenti párbeszédből látható, az állam és az önkormányzatok működésük, feladataik ellátásának biztosítása érdekében számos adófajtát és egyéb kötelezettségeket róttak ki.

A továbbiakban bemutatásra kerül, hogyan fejlődött ki történetileg a vármegyei autonóm pénzügyek rendszere, mik voltak a kialakulásának feltételei, hogyan, milyen célra s mennyi terhet róttak ki és szedtek be a nemesi vármegye létrejöttétől a felvilágosult abszolutizmus időszakáig. A dolgozat a jogtörténet módszereivel igyekszik rávilágítani arra, hogy a helyi közösségek széles pénzügyi önállóságának megléte hasznos, s a tényleges öngazgatás és önkormányzatiság szempontjából elengedhetetlenül fontos.

II. A vármegye

Európa tőlünk nyugatabbra található államaiban a XI. századra tapasztalt hatalmi széttöredezésnek Magyarországon az Árpád-kor első századaiban nem mutatkozott semmi jele, az uralkodó „magánjogias közigazgatást” tartott fenn, a király volt az ország teljhatalmú ura, ahogyan arról Freisingi Ottó püspök nagy csodálattal írt a XII. század derekán.²

1. A királyi vármegye

Az ország egész területét behálózó királyi várbirtok-rendszer fenntartása, igazgatása tette szükségessé az ország területi felosztását, így hozva létre a korábbi szláv földvárakba, avar gyűrűvárakba, római romokra épült és új területeken felhúzott erősségek köré a vármegyék rendszerét. A megye egy olyan területi egység volt, ahol a királyt mindenkivel szemben képviselő megyéispán, aki egyben a megyében lévő várszervezet fejeként felelt a királyi várhoz rendelt népekért, a vár és a várbirtok működtetéséért, a várbirtokból a királyt illető jövedelmekért, a vár tisztjeivel látta, illetve láttatta el az alapvető igazgatási teendőket, beleértve az adóztatási, pénzügyi igazgatási feladatokat is.

A vármegyei autonómia csak nehezen tudott kibontakozni, hiszen az ispán a király embere, tanácsosa, lekötelezettje, „jóságkormányzója”, aki gondoskodott az őt megillető jövedelmek behajtásáról, tehát az ispán hivatalánál fogva nem válhatott a megyei önállósodás motorjává.

A vármegyékben a pénzügyek korán kikerültek a közvetlen királyi felügyelet alól, egyrészt a század- és tizedkerületek kialakításával és az adózási, stb. feladatok száznagyra (*centurio*) és tizedesre (*decurio*) helyezésével, másrészt

² Ember Győző: Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzéséig. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest 1946. 23. o.

a késő Árpád-korban már megjelent bérletrendszernek köszönhetően, mely a királyt megillető jövedelmek szedésének bérbe adását jelentette.³

A királyi vármegye magától értetődően saját szervezettel nem rendelkezett mivel az csak a várhoz rendelődött, ami az Árpád-kori királyi várbirtok-állománnyal együtt XIV. század második felére úgy számolódott fel, hogy utódszervezet nem lépett a helyébe.

A megyében új, a királyi várszervezettel össze nem kapcsolható szervezet a XIII. század második felétől, pontosabban a század utolsó két évtizedétől kezdett kiépülni, amit a nemesi megyével szokás azonosítani, megjegyezve, hogy ez voltaképpen a megye nemesi egyetemének a XVI. századra kiteljesedő apparátusa volt.

2. A nemesi vármegye kialakulása

A XIII. században az egy-egy vármegyében élő nemesek a széthulló királyi vármegye területi keretei között igyekeztek összefogni, szervezeten ellenállni a nagybirtokosok nyomásának.

A Várad Regestrum is megemlíti, hogy az ugyanazon várispánságban élő szerviensek összetartozónak érezték magukat, s ha kellett, közösen léptek fel. Ezt támogatta a király is, hiszen birtokainak mérete és hatalma a gyarapodó nagybirtokosokéval fordított arányban változott, így talált szövetségest az éppen kialakuló területi önkormányzatokban a „túlerőre jutott főrendekkel szemben”, akikre ugyanakkor szüksége volt a királynak, ahogy ezt mutatja IV. Béla király, a tatárjárás szomorú tapasztalatain nyugvó várépítési célkitűzése, melynek megvalósítását a nagybirtokosokra bízta. E mellett (az erőviszonyok fenntartása érdekében) ugyanakkor a kisebb hatalmú szervienseknek is gyakran adományozott birtokokat páncélos sereg szervezésére.⁴

A nemesi megye kezdeteiről vallott, a kehidai oklevélre visszavezetett felfogással szemben az újabb meggyőző kutatási eredmények szerint a nemesi megye gyökerei nem nyúlnak vissza 1268-nál korábbra. Az 1267. évi dekrétumban, a királyi szervienesi, nemesi követelések között megfogalmazott ama elvárás, aminek révén a királyhoz fordulók a királyi bíraskodásban kívántak szerephez jutni, sajátos módon, a vidéki bíraskodásban valósult meg.

³ Ember: i.m. 39. o., Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest 1972. 80. o.; Engel Pál: Szent István birodalma. MTA-Történettudományi Intézete, Budapest 2001. 38. o.

⁴ Béli Gábor (szerk.): Degré Alajos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. IDResearch Kft – Publikon Kiadó, Pécs 2010. (a továbbiakban: Degré: i.m.) 65-66. o., 95. o.; Csizmadia – Kovács – Asztalos: i.m. 153. o.; Ember: i.m. 40. o.

A nemesi vármegye kezdetei adatolhatóan 1268-ig Kemény fia Lőrinc nádor somogyi ispán öt Somogy megyei nemes bírótárssal működő, illetve Hahót nembeli Csák zalai ispán két törvényszékéig vezethetők vissza, de semmi estre sem a zalai királyi szerviensek bíraskodásáig, ami pusztán egy folytatás nélküli epizódja volt a vidéki bíraskodás történetének. Emellett az is igazolást nyert, hogy a megyében az ispán mellett eljáró négy nemes bírótárs (a szolgabírók), akikről és tribunáljukról először az 1290. évi dekrétum emlékezett meg, a XIV. század elejéig királytól nyert mandátum révén jártak el.⁵

A nemesi önkormányzat modellje jól szemléltethető négy formálódó megyének a korszakban történő kialakulásával, a Zólyomi erdő, a „szent királyok vadaserdeje” területén. Négy korszerű kövár emelkedett a négy tájegységben; az ispán székhelyén kívül Turócbán, Liptóban, Árvában. Egyre inkább ezek a nevek forognak használatban, mert már nem pusztán természetes tájegységek, hanem igazgatási területek. Minden várnak megvolt a maga határa (megyéje), melyen belül a zólyomi ispán egy-egy tisztviselője (officialis), vagy a liptói curialis comes látta el az igazgatási feladatokat. Maguk a területek még csak formálódó megyék. De a körvonalak már 1270 előtt pontosan kirajzolódtak, s ezek tartalommal aztán már önsúlyuknál fogva töltődnek meg további fél évszázad folyamán. Az 1320-as évekre a „tisztviselőkből” ispán (*comes*) lesz, a „kerületekből” megye (*comitatus*) a (fő)ispán mellett alispánnal, négy-négy szolgabíróval: a nemesi önkormányzat egységei.⁶

A vármegye a nemesek és nem nemesek ügyeit egyaránt intézte, tehát nem nevezhető kizárólag nemesi intézménynek, közigazgatási és igazságszolgáltatási jogkörökkel rendelkező, a kiváltságos városokon és személyeken kívül mindenre és mindenkire kiterjedő illetékességű szervezet volt az Árpád-kor végén.⁷

Az Anjou-korban indult meg a vármegye nemesi közösséggé (*universitas nobilium*) válása, mikor is a társadalmi átalakulás következtében a szabad, nem nemesek egy része beolvadt a köznemességbe, másik része pedig lesüllyedt a jobbágyságba. Az ezáltal egységesülő (köz)nemesi réteg által irányított megye innentől kezdve már sokkal inkább nevezhető a nemesség autonóm közhatalmi szervének, mintsem a királyi igazgatás helyi letéteményesének. Mindezek ellenére a nem nemesek továbbra is részt vettek a vármegye irányításában egészen a XVI. századig, amikor is az már egyértelműen a főpapok és főurak egyetemévé (*universitas praelatorum*,

⁵ Béli Gábor: A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. 43. o., 45-49. o., 90. o.; Szűcs Jenő: Az utolsó Árpádok. História-MTA Történettudományi Intézete, Budapest 1993. 134. o.

⁶ Szűcs: i.m. 45. o.

⁷ Ember: i.m. 520. o.

magnatum et nobilium comitatus) vált,⁸ ahogy ezt Palugyay Imre veretes leírásában is olvashatjuk: „[m]indenik vármegye a' hármias t.könyv' III-ik R. 2. czime szerint – helyhatósági joggal (jure municipali) bíró egymástól független testület; 's mint ilyen a' saját területén lakozókat kötelező – fenálló törvényeinkkel mindazonáltal egyező, – 's indönkint a' kor' szükségei kívánta javításokat tárgyazó intézkedéseket tehet; 's minden egyes vármegye a' kebelbeli karok és rendek öszvegeből alakúl[...].”⁹

A vármegyék hatásköre kettős természetű, egyrésztől törvényhozói, hiszen szabadon, önmaga választotta országgyűlési követei voltak, akik részére kötelező utasításokat adott a közgyűlésen keresztül; másrésztől végrehajtói, hiszen a törvények és rendeletek helyi végrehajtásának egyedüli eszközei voltak.¹⁰

Ezekén felül még tovább nőtt a megye hatalma az országos ügyek terén, ugyanis az 1545:33.tc. megszületésével az ország törvényeibe ütköző királyi rendelet végrehajtását a vármegye megtagadhatta, ezáltal vált a comitatus a magyar alkotmányosság gerincévé, őrzőjévé, „védőbástyájává” az elkövetkező nehéz évszázadokra.¹¹

III. Az autonómia kiteljesedése a török hódoltság korában

A XVI. század derekától, az ország három részre szakadásától kezdve a központi kormányzat helyi meggyengülése miatt egyre nagyobb és súlyosabb feladatok nehezültek a megyékre.

Az állami hivatalszervezet a török elleni háborúk Habsburg-Magyarországon szinte kizárólag a kincstári jövedelmek kezelését és az államháztartás egyensúlyának biztosítását tartotta fontosnak. A központi kormányzat látóköre vidéken többnyire csak a szűkebb értelemben vett közigazgatásra terjedt ki és csak olyan mértékben, ami a kincstár érdekét szolgálta.

A kormányzat nem rendelkezett megfelelő vidéki hivatalszervezettel, így a rendeleteinek végrehajtását csak a kamarai tisztviselők és a hadsereg igénybe vételével ellenőrizhette, nem kis költségek és kockázat árán, hiszen az ország nagy részét török portyák veszélyeztették, a közlekedés rendkívül bizonytalan volt, így nem az állam, hanem a rendi önkormányzatiság szervei

⁸ Illés József: Az Anjou-kori társadalom és az adózás. Politzer Kiadó, Budapest 1900. 21-22. o.; Ember: i.m.520. o.

⁹ Ifj. Palugyay Imre: Megye-rendszer hajdan és most, I. kötet: Megye-alkotmány. Heckenast, Pest 1844. (a továbbiakban: Palugyay I.) 129. o.

¹⁰ Turbuly Éva: Zala megye közigazgatása 1541-1750 In: Molnár András (szerk.): Zala megye archontológiája 1138-2000. Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg 2000. 31. o., Palugyay I. 129. o.

¹¹ Werbőczy István: Tripartitum. Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve. 1514. (a továbbiakban: Trip.) III. rész 2. cím 5. §; Degré: i.m. 235. o.; Ember: i.m. 522-526. o.

foglalkoztak a közigazgatással, a török kiűzését követően a közállapotok rendeződéséig meglehetősen nagy önállósággal.¹²

A fent ismertetett okok miatt kevés közigazgatási tárgykörű központi jogszabály született, tehát a közigazgatás fenntartása érdekében a megyék gyakran éltek statútum-alkotási jogukkal, esetenként jogellenesen, azaz hatályos törvénnyel ellentétes tartalmú normát hozva létre és azt – jobb híján – alkalmazva.¹³

IV. A vármegyék a hódoltság utáni Habsburg-Magyarországon

A török kiűzésével egy időben megkezdődött a visszahódított területeken a közigazgatás újjászervezése, kezdetben katonai és kamarai, később az újra felálló vármegyei szerveken keresztül.

Két, hosszú időn keresztül megszállt területen, Baranya és Tolna vármegyékben a XVII. század utolsó évtizedének elején indult be a közigazgatás újjászervezése, még a Kamara irányítása alatt, ekkor még elsősorban a hadiadó és a katonai beszállások elosztása miatt, a háború költségeinek a megye lakosságán való megtérítése céljából.¹⁴

Az ország nyugati területeihez képest a tolnai közigazgatás romokban hevert, így az újonnan kinevezett főispán, Radonay Mátyás pécsi megyéspüspök igen nehéz helyzetben volt. Az alispánok és szolgabírók Szigetvár börtönében sínylődtek ok nélkül,¹⁵ a pusztítások miatt alig voltak nemesek a megyében, így az alispánt végül nem tudták megválasztatni, hanem szabályellenesen a főispán nevezte ki.¹⁶

A *Neoacquistica Commissio* működési területén és működési ideje alatt mindenütt lezajlott a járások megszervezése, újonnan létrehozták és betöltötték mindazokat a hivatalokat, amelyekre a megye működéséhez szükség volt – és amelyek költségeinek fedezéséhez a vármegyének saját bevételekre volt szüksége.

Mindezek fényében elmondható, hogy a XVIII. század derekára kialakult az igazságszolgáltatási és igazgatási szervezetrendszer, amely a rendi korszak végéig állandósult. Az iskolák és a bennük végzett nemesek számának

¹² Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Politzer Kiadó, Budapest 1946. 268. o.; Ember: i.m. 520. o.; Turbuly: i.m. 23. o.

¹³ A statútumok száma a 16-17. században – tehát a török háborúk idején – a legnagyobb. Turbuly: i.m. 33. o.; Béli Gábor: Magyar jogtörténet – a tradicionális jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2000. 27. o.; Degré: i.m. 235. o.

¹⁴ Béli Gábor: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában a török kiűzése után (1693-1703) In: Baranyai helytörténetírás. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 1988. 21., 28. o.; Holub József: Az újjáépítés megindulása Tolna megyében a török kiűzése után 1686-1703-ig. Tolna Megyei Levéltár, Szekszárd 1974. 7. o, 36. o.

¹⁵ Moll Simon katonai főügyész vizsgálatának megállapítása. Holub: i.m. 1974. 43. o.

¹⁶ Holub: i.m. 44. o.

növekedésével megnyílt az út a korábban széles körben működő szóbeli eljárásokat felváltó, ellenőrizhető írásbeli igazgatás felé, s így beköszöntött a „bürokrácia első fénykora”.¹⁷

A vármegyék önállóságának csökkentése központi felügyeleti szervük, a Helytartótanács 1723-as felállításával indult meg az igazgatást egyre szélesebb körben egységesíteni szándékozó törekvéseivel. A központosításra törekvő kormányzat igyekezett a vármegyéket állami adószedő szervvé degradálni.

A centralizációs törekvések csúcspontját II. József reformjai jelentették a XVIII. század nyolcvanas éveiben mind az igazgatás, mind az igazságszolgáltatás, mind pedig a korszerűbb egészségügy, népnevelés területén.¹⁸

1. Az adóztatás

Az állami, vármegyei, városi kiadások fedezésének egyik legkézenfekvőbb módja az adóztatás, mely – ha feltételezzük, hogy potenciálisan az adózók mindegyike részére nyújt valamilyen (igazságszolgáltatási, rendészeti, stb.) ellenszolgáltatást – a megfelelő, alant bemutatott szabályozó módszerek segítségével igazságos és bő bevételi forrást jelent.

2. Az adófizetés alapegységei

A kivetett adó mértékének megállapításához igyekeztek egy arányos, a lakosság teherbíró képességéhez idomuló számítási módot kialakítani. A porta mint adófizetési egység alapja az állatállomány és a (négy ekét magába foglaló) földterület volt. A dika pontosabban vette figyelembe az adózók vagyoni viszonyait, hiszen az állatállomány mellett a tényleges terméseredményt, továbbá a dolgozók számát egyaránt figyelembe vette. A dika, vagyis rovás kivetésénél külön-külön került megállapításra az állat és termés pénzbeli értéke, a gazdálkodók létszámára tekintettel, s ezek együtt adták ki a fizetendő adó mértékét.¹⁹

3. Az adóztatók köre

Az adóalanyok sokféle adónemet, sok címzett részére fizettek meg. Fizettek felségjogon a királynak (Udvarnak) mint elsődleges adóztatónak; fizettek az egyháznak; az alárendeltek a földesuruknak; mások pedig korán kialakult

¹⁷ Kapiller Imre: Zala megye közigazgatása 1750-1790. In: Molnár András (szerk.) Zala megye archontológiája 1138-2000. Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg 2000. 47. o.

¹⁸ Turbuly: i.m. 31. o.; Kapiller: i.m. 51. o.

¹⁹ Holub: i.m. 84-85. o.

helyi szükségletek fedezésére a városuk pénztárába; a nemesi önkormányzat kiépülésével a vármegyének. Ez utóbbi külön részben került tárgyalásra.

A király a hatalma biztosítása, az igazgatás, igazságszolgáltatás rendszerének fenntartása érdekében rendes és rendkívüli adókat egyaránt szedett. A király számára történő adómegszavazás joga a rendeké volt, ők pedig az országgyűlések alkalmával csak bizonyos meghatározott célokra, és egyszeri alkalomra voltak hajlandók megajánlani az adót, a rendkívüli uralkodói jövedelmeket pedig gyakran csak hosszas tanácskozások, alkudozások után hagyták csak jóvá. A legfontosabb adónem a dika (*contributio*, rovás) és a rendkívüli adó (*subsidium*, hadiadó, segélyadó) volt.

A központi, pénzbeli egyenes adók esetében miután az országgyűlés megszavazta az adót, a vármegyei rovó (vagy másként adószedő, *perceptor*), az esküdtek és a szolgabírák bejárták a falvakat, hogy összeírják az adófizetésre kötelezetteket. Az így elkészült lajstromot a vármegye közgyűlése felülvizsgálhatta, megváltoztathatta. Az adók beszedése a vármegyénél bemutatandókkal azonos módon történt.²⁰

Az egyház részére Szent Istvántól kezdve a tized vagy dézsma (*decima*) megfizetése volt kötelező, előbb terményadóként, majd a török hódoltság korára általánosan pénzben megváltva. Az adónem egészen a tradicionális jog felszámolásáig fennmaradt.

Léteztek úgynevezett egyházi nemesi községek is, amelyek területileg ugyan a politikai vármegyéhez tartoztak, azonban autonóm törvényhatóságként, kvázi egyházi vármegyeként működtek, emiatt gyakoriak voltak az ellenségeskedések, hatásköri összeütközések a megyékkel.²¹

A földesúri adóztatás volt a legteljesebb adóztatási forma. Magánjogi alapon számos, az alatta állóktól szedett bevétele közül a sok tekintetben a dézsma mintáját követő kilenced (*nona*) jegyzendő meg, mely a fent említett adónemhez hasonló utat járt be. Természetesen a földesúr joghatósága alatt állókra egyúttal a vármegye hatásköre is kiterjedt. A földesúri (földesúr természetesen lehetett a király is) joghatóság alatt álló mezővárosok (*oppidum*) gyakran komoly tisztviselő-apparátust tartottak fenn az ügyeik intézésére, melynek tagjai ugyan fizetést rendszerint a XVIII. század derekáig nem kaptak, de mentességet élveztek a többi polgárokat érintő terhek alól, illetve a később bemutatandó megyei tisztekhez hasonlóan a

²⁰ Illés: i.m. 77. o., Ember: i.m. 537. o., Eckhart: i.m. 293. o.

²¹ Dr. Diós István (szerk.) Magyar Katolikus Lexikon, Szent István Társulat, Budapest 2009., Lengyel Alfréd: Az egyházi nemesi község önkormányzata és igazgatása a feudalizmus alkonyán. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. 35. o.

beszedett bírságokból, taksákból részesültek.²² A mezővárosok hozzájárultak a képzett tisztviselői réteg kitaníttatásához is, Debrecen városa például ösztöndíjjal juttatott külföldre diákokat. Működésük biztosítása érdekében adókat vetettek ki – pl: Gyöngyös 1659-ben a kényes kérdést igyekezett a vallási tolerancia jegyében megoldani, így az adókivetésre 6 katolikus és 6 protestáns limitátort választott meg. Nem mindenütt volt ekkora szabadsága a mezővárosoknak. A korai (XII-XIV. században már meglévő) városok általában szélesebb körű autonómiával, az újabb alapítású, kisebb települések erőteljesebb földesúri befolyással rendelkeztek. A mezővárosok számára a királyi és földesúri adói mellett a vármegyék részére történő adófizetési kötelezettség (aminek általánossá tételére utal az 1647:30.tc.) mértéke általában elenyésző volt, bár Tolna megye az adón felül 1721-ben a közgyűlésre összegyűlt nemesek és lovaik ellátásának költségeit is az oppidumokra hárította.²³

A falvak szűk körű önkormányzattal rendelkeztek. Az igazgatási teendők csekélyebb volta és szóbelisége miatt nem volt szükség komoly tisztviselői rendszerre. A közigazgatást a bíró vitte, aki kezdetben rendszerint a földesúr gazdatisztje volt, később kinevezett, majd választott falubeli.²⁴

A városi autonómia XIV. századi kiteljesedést követően a kiváltságos városok a mezővárosokénál is jelentősebb számú testületet tartottak fenn a közigazgatás, rendészet és igazságszolgáltatás ügyeinek intézésére. A helyi igazgatás szükségleteire az adózásra kötelezettek vagyoni viszonyai alapján igyekeztek megvalósítani a közteherviselést.²⁵

²² Kiss Mária: Szombathely püspöki mezőváros tanácsa a XVII.-XVIII. században. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. 117-143. o.

²³ Komoróczy György: Debrecen város képviselői rendszere a XVI.-XVII. században. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. 114. o.; Ember: i.m. 567. o., 570-571. o.; Bácskai Vera: A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. 24. o.; Degré Alajos: Megyei közgyűlések a XVI-XVII. századi török háborúk korában. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. (a továbbiakban: Degré: Megyei közgyűlések) 51. o.

²⁴ Csizmadia – Kovács – Asztalos: i.m. 82. o.; Ember: i.m. 572-573. o.

²⁵ Illés: i.m. 22., 55. o.; Tirmitz József: Sopron szabad királyi város külső tanácsa 1526-1711. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971. 35. o.

4. A vármegyei adóztatás folyamata

Az adóztatás folyamata három részből tevődik össze, az adó kivetéséből, összeírásából, valamint beszedéséből. Ehhez vehetjük hozzá, utólagosan az adóztatáshoz kapcsolódó és más feladatokra is kiterjedő számadást.

A vármegyék nemeseket terhelő adóztatásának legkorábbi törvényi forrása az 1486:64.tc., amely kimondta, hogy a vármegyék saját közszükségleteikre és az országgyűlési követeik ellátására adót vethetnek ki minden, a területükön birtokkal rendelkező nemesre, amit egyre fokozódó igazgatási feladataik ellátása érdekében meg is tettek. S mivel a nemesség saját elhatározásából (a közgyűlés útján) vetette ki a háziadót, vagy más szóval *domesticát* és adóztatta önmagát, így nem sérültek a nemesség Werbőczy Hármaskönyvében állandósult *Primae Nonus* sarkalatos szabadságai. Ezt erősítette meg az 1687:12.tc. és az 1723:6.tc., mely utóbbi ismételt kimondja a nemesi adómentességet, ugyanakkor 4. §-ában a megyék házi szükségereire szedett adót törvényesnek fogadja el. Mátyás fent említett törvényével tehát kezdetét vehette a nemsokára háború sújtotta országban a széleskörűen szervezett vidéki közigazgatást önmagától fenntartani képes vármegyék időszaka.²⁶

Adók kivetésére a vármegyei közgyűlés volt jogosult. A közgyűlésen minden, a vármegyében élő, vagy ott birtokkal rendelkező nemes személyesen, vagy képviselője útján részt vehetett, de mint már említettem, sokáig nem nemesek is látogatták. A megye területén fekvő kiváltságos városok, királyi birtokok és katonai szervek szintén követek útján képviseltették magukat.

A közgyűlésről igazolatlanul távolmaradókat a vármegye statútumok útján büntetni rendelte, mely bírság 2/3 része a vármegye közszükségleteire fordítandó, 1/3 része pedig az azt behajtó szolgabíróké lett.²⁷

Az egy helyen összegyűlt nemesek elszállásolása komoly költségekkel járt, melyek fedezését különböző módokon oldották meg a vármegyék. Hont megye 1653-as statútuma szerint annak a kötelessége az összegyűlt nemesek ellátása, akinek a részére nemesítő levelet hirdet ki a közgyűlés. Heves megye 1688-9-ben és Moson megye 1711-ben úgy határoztak, hogy az ellátásról a házipénztár terhére az illetékes járási szolgabíró gondoskodjon. Tolna megye 1721-ben a területén fekvő mezővárosokra hárította a költségeket.²⁸

²⁶ Holub: i.m. 62. o.; Turbuly: i.m. 31. o.

²⁷ Degré: Megyei közgyűlések. 38-39. o.; Ember: i.m. 522-526. o.; Csizmadia – Kovács – Asztalos: i.m. 156. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 21-50. o.; Corpus Statutorum Hungariae Municipium (a továbbiakban C.S.) II/1 16-21., III. 2., 76-77., IV/1. 139-141., V/1. 6., 102., 142., 193.

²⁸ C.S.IV/1. 308.1, II/1. 305-6, 311, V/1. 282.1; Degré: Megyei közgyűlések. 51. o.

Hogy a megjelent nemesek ne hagyják el idő előtt a közgyűlés helyszínét, a vármegyék ezt egyrészt bírság terhe mellett megtiltották, másrészt, mivel a megjelentek gyakran inkább saját ügyeikkel foglalkoztak volna, mint a megye dolgaival, a közgyűlés először a közügyeket, majd végül a pereket, panaszokat tárgyalta.²⁹

A közgyűlés zavartalan folyása érdekében a vármegye a fegyverrel érkezőket, zajongókat, bekiabálókat és káromkodókat megbírságolta.³⁰

A közgyűlés hatáskörébe tartozott a saját részre történő adókivetés mellett a megyére kivetett országos adók adózókra történő kirovása; továbbá az adószedő számadásának megtekintése. A közgyűlésnek volt statútum-alkotási joga; intézte a katonaság ellátásának és elszállásolásának elosztását; továbbá gondoskodott a várak megerősítéséhez szükséges ingyenmunka kiállításáról. A közgyűlés választotta meg, látta el utasításokkal és számoltatta be a megye országgyűlési követeit, illetve a többi megyei tisztviselő megválasztásának jogát is a közgyűlés birtokolta, valamint a tisztek is előtte tették le esküjüket. Amint már fentebb említettem, a vármegyék a XVI. század első felétől kezdve közgyűléseiken megtagadhatták a törvényellenesnek ítélt központi rendeletek végrehajtását, továbbá itt került sor a nemesítő levelek kihirdetésére, a megye új nemeseinek befogadására és elismerésére is.³¹

Azonos módszerrel történt az adóösszeírás a megye saját kiadásainak fedezésére szolgáló és a központi adóknál egyaránt. A hatékony adószedés feltétele az ország egészére kiterjedő összeírások, azaz a hatóságok írásbeliségének megléte, mely a XV-XVI. századig mindenütt latin nyelvű volt, csak Mátyás uralkodásának végétől kezdődött a hivatalos iratok – legalább részben – magyar nyelvű elkészítése. A megyében található porták és vagyontárgyak összeírását a rovó végezte, aki mellé a vármegye egy esküdtet állíttatott (1543:10.tc.). Rajtuk kívül rendszerint a megyei alispán és az illetékes szolgabíró is jelen volt az adólajstrom elkészítésénél.

Az adófizetésre kötelezettek néha igyekeztek ellenállni s előfordult, hogy egy-egy település lakossága nem engedte összeíratni magát. Így tett a frissen felszabadított és egyből súlyos terhek viselésére kötelezett Dombóvár is 1699-ben, amiért büntetésül felével megemelték a fizetendő adóját.

²⁹ Degré: Megyei közgyűlések. 49. o.; C.S.149, 257, 285, III. 149., IV/1. 147.1, 281-282.

³⁰ Degré: Megyei közgyűlések. 48-49. o.; C.S.II/1. 24., 137., 150, 187., 311.1., III. 115-116., IV/1. 452, 338

³¹ Ember: i.m. 522-526. o.; Csizmadia – Kovács – Asztalos: i.m. 156., 241. o.; Degré: Megyei közgyűlések. 35., 46-47. o.; Palugyay I., 1844. 184. o.

Gyakoribb eset volt, hogy az adózók letagadtak a vagyonukból, azonban ha fény derült az eltitkolt vagyonra, akkor azt elkobozták és a vármegye pénztárába került.³²

Mivel nem került sor évente az adólajstrom felülvizsgálatára, így természeti csapások esetén előfordulhatott, hogy az adózásra kötelezettek számára méltánytalanul vagy behajthatatlanul nagy teher nehezedett. A kár kivizsgálását és az adófizetési kötelezettség mértékének javítását (a reparatiót) a szolgabíró vezette biztosság végezte. A biztosság a jelentését a közgyűlésnek adta elő, mely döntött az adó mérsékléséről vagy elengedéséről.

Tűzvész pusztítása esetén, ha a kár olyan méretű volt, hogy a gazdálkodást teljes egészéből újra kellett szervezni, tehát ha a jóságok és a gazdálkodáshoz használt eszközök is odavesztek, az érintettek 5 év adómentességet kaphattak. Ha jelentős értékű, de a gazdálkodást nem ellehetetlenítő kár keletkezett (bútorok, ruházat megsemmisülése), 3 év, kisebb (háztetőben, istállóban esett) kár esetén 1 év adómentesség volt adható.

Víz, jég, szélvész pusztítása esetén az okozott kár és az érintett terület nagysága szerint járt az adó elengedése vagy mérséklése, de előfordult az is, hogy a lakosság jelentős részének az összeírást követő elköltözése miatt vált aránytalanul nehezzé a kirótt adó megfizetése.³³

Ahogy az adó kivetésénél, úgy annak beszedésénél is azonos módszerekkel találkozunk mind a helyi, mind pedig a központi adók tekintetében, azaz a fő szerep a vármegye tisztjeié. Az adószedés folyamata az alispán falvak bíráihoz intézett felszólításával veszi kezdetét, melyben a közgyűlés által jóváhagyott adók beszedésére kötelezi őket. A bírák feleltek az adó mértékéért és a rovóhoz történő időbeni eljuttatásáért (általában a megyeszékhelyre); ugyanakkor a megyei tisztek helyett például Tolna vármegye 1701-től a földesurakra bízta az adók behajtását.

Az adót nem egy összegben, hanem félévente vagy még sűrűbben szedték. Az adószedő nyugtát adott át és könyvvizetést folytatott, ugyanis az elszámolásnál az elvégzett munkájáért egész vagyonával felelt a kamara és a megye felé egyaránt. A munkáját egy, a közgyűlésen esküt tett megyei képviselő ellenőrizte.³⁴

Az adó behajtása természetesen költségekkel járt, amelyeket úgy igyekezett fedezni a vármegye, hogy a rá kirótt központi adók beszedésekor az adó

³² Istványi Géza: A magyar nyelvű írásbeliség kialakulása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1934.; Eckhart: i.m. 294. o.; C.S.V/I. 256.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 30-31 o.; Holub: i.m. 82. o.

³³ Holub: i.m. 83. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 32. o.; Palugyay I. 207-208. o.; C.S.V/1. 258-262.

³⁴ Eckhart: i.m. 294. o.; Holub: i.m. 85. o.

mértékéhez hozzácsapott egy jelentékeny, körülbelül 10%-ra rúgó összeget, amely amellet, hogy maradéktalanul fedezte a beszedés kiadásait, még maradt is belőle a házipénztárba.³⁵

Előfordult, hogy valamelyik helység nem fizette meg az adóját, ekkor az katonai erővel (*executio militaris*) került behajtásra. Az adó megfizetéséig ott állomásozó katonaság elszállásoltatása és túlkapásainak elviselése súlyos terhet jelentett a lakosságra nézve. Ugyan a most és fentebb bemutatott példák alapján látható, hogy nem igazán volt esélyük az uradalmaknak elkerülni az adófizetést, azonban mégis előfordult, hogy a megyék nem tudták behajtani a súlyos központi adókat – például a török által dúlt Baranya megyében 1565-ben a királyi adók körülbelül 15%-át, vagy a megye visszafoglalását követően a XVIII. század elején, mikor évről évre növekedtek a megyét terhelő adók, s megfizetésük elől a jégkárok miatt amúgy is elszegényedett lakosság egy része Szlavóniába és a Bácskába menekült.³⁶

V. A megyei tisztek javadalmazása

„[...] valóban nagyszerűnek kell találunk a' megyei hivatalnok' állását, nagyszerűnek! melly valha kellően méltányoltatnék is. Ő az, ki a' törvénynek életet ad; ő védi 's oltalmazza a' népet minden gonosztól, az ő szelid ereje enged a' terhek súlyain; – ő béke-bíró, per-bíró; ő kezeli a' törvénykezés', közbátorság' és közigazgatás' ezer ágait; – és ha tisztének szép hivatását meleg kebelével fogja fel, és csillapulni parancsolja kebelében az indulatokat, miknek fölingerlésére a' néptömeg' aprólékos bajaival érintkezés oly számos alkalmat nyit, mik azonban ha fékeresztetnek, a' személyesített törvényt, az igazság' és áldás' személynökét kényurrá teszik, kinek lépteit átok követi; – ha – mondanánk – csillapult indulattal, harag és szenvedély nélkül, jár el tiszteben: egy egész tartomány' áldása kíséri lépteiben. Szép hivatás és szép jutalom!”³⁷

A királyi vármegyék korában az ispán a megyei segítőtársait saját jövedelméből díjazta, hiszen ekkor még az igazgatást végző személyek nem a vármegye mint autoritás alkalmazásában álltak.

³⁵ Tolna 1696-ban a rá kirótt 23.000 Ft helyett 25.500 Ft-ot szedett be. Holub: i.m. 62. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 42. o.

³⁶ Tímár György: XVI. századi rovásadó összeírások a mai Baranya megye területéről. In: Baranyai helytörténetírás. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 1988. 23. o.; Holub: i.m. 86. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 30-31. o. (BmL. vm. jkv. Prot. 1702 Art. 114.)

³⁷ Ifj. Palugyay Imre: Megye-rendszer hajdan és most, II. kötet: Megye-hivatalok. Heckenast, Pest 1844. (a továbbiakban: Palugyay II.) 2. o.

A vármegyék ellátandó feladatai számának folyamatosan növekedésével alakult ki a megyei tisztek javadalmazásának megyénként eltérő rendszere.³⁸

Mivel a vármegyei feladatok köre az igazságszolgáltatásban kezdődött, így az első megyei tisztek is a kirótt büntetésekből, bírságokból, a percaselekmények után fizetett taksákból, perköltség-hányadokból, napidíjakból, útipénzekből, a közgyűlés által megszavazott jutalmakból, valamint természetbeni ellátásból tartották fenn magukat s látták el hivatalukat. A fent említett, tiszteknek juttatott bevételek egy része nem jelentett közvetlen megyei kiadást, hiszen a költségeket a peres felek fizették meg, ugyanakkor belátható, hogy a megye statútumai és a király törvényei útján közvetve az őket illető bevételek egy részét engedte át a tisztjeinek. Erre példa a patvarkodás, vagyis az ártatlan perbeli ellenfél perrel való csalárd zaklatása esetére előírt rendelkezés a Hármaskönyvből, mely az ügyre nézve örökös pervesztésre és 200 forintra és rendelte büntetni, mely összeg 2/3 része az eljáró bírót, 1/3 része pedig a perbeli ellenfelet illette.³⁹

A megyei bíráskodás a királyi vármegyék időszaka alatt kezdetben az ispán, megyéjében mindenki felett gyakorolt, személyes ítélkezéséből állt, ám már a XI. század végén megjelentek a királybírók, akik a megye egy-egy területe felett joghatóságot gyakorolva ítélkeztek, Kálmántól kezdve a megyésispán székhelyén.

A XIII. században működő általános gyűlésekből fejlődött ki „két testvérintézmény”, a jobbára közigazgatással és jogalkotással foglalkozó megyei közgyűlés (amely azonban egyes bírósági hatásköröket is gyakorolt) és az igazságszolgáltatás legfőbb helyi fóruma, a vármegyei törvényszék (*sedria*).

Az 1486:8.tc. alapján jelentek meg az esküdt ülnökök, akik a XVII. században kiszorultak az ítélkezésből, s helyettük táblabírákat neveztek ki a megyéből. Az igazságszolgáltatás két részre (polgári és büntető) szervezetileg a XVII. század közepén vált szét.

A XVIII. század végi centralizálási törekvések az igazságszolgáltatást is elérték, s azt a célt tűzték ki, hogy a vármegyéktől független, folyamatosan ülésező bíróságok alakuljanak.⁴⁰

A király parancsára történő megyei bíráskodás idején az igazságszolgáltatásból beszedett jövedelmeknek a 2/3 része lett a királyé

³⁸ Bár a megyék egymástól függetlenül működtek, mégis előfordult, hogy egymás igazgatási megoldásait, statútumait változás nélkül vették át, amire példa Fejér megye 1701-ben, mikor Baranya frissen meghozott statútumainak nagy részét változtatás nélkül emelte át. Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 26. o.; Degré: i.m. 94. o.

³⁹ Torday Lajos: Értekezések Eckhart Ferenc jogtörténeti szemináriumából II. – A megyei polgári peres eljárás a 16-19. században. Sárkány Nyomda, Budapest 1933. 73-74. o.; Trip.II. 70-71., 86.

⁴⁰ Szűcs: i.m. 293. o.; Meznerics: i.m. 5. o.; Kapiller: i.m. 51. o.; Ember: i.m. 522-526. o.

illetve a király embereié (pl. kamara ispánja, tárnokmester), 1/3 része pedig közvetlenül a behajtást végrehajtó tiszté (alispán, szolgabíró). Később a vármegye önálló bíraskodási jogával élve saját jogon büntetett, s az így befolyó összegeket rendszerint 2/3 részben a vármegye közszükségeire fordították, 1/3 részben pedig a cselekményt végző tiszté lettek.

Azok a tisztek, akikre a vármegyének csak alkalmanként volt szüksége eseti juttatásokat kaptak.⁴¹

A megválasztott megyei tisztviselők gyakran ódzkodtak a feladat elvállalásától, hiszen komoly terheket jelentett időben és pénzben is a tisztség ellátása, ugyanis a vele járó utazási, eljárási kötelezettségek megnehezítették az egyéb (pl: mezőgazdasági) munkavégzést vagy ennek felügyeletét, s előfordult, hogy fáradozásaik ellenértékét csak többéves késéssel kapták kézhez, ahogy erről lentebb még szót ejtek.

Fenti ok miatt a megyék a XVI. század közepétől gyakran folyamodtak komoly büntetések kilátásba helyezéséhez arra az esetre, ha a megválasztott nem venné fel a hivatalt. Például Zemplén megye 1582-es statútuma alapján ilyen esetben az 1559:54.tc-re hivatkozva az alispánt és a szolgabírárt 25 nehéz márka, az esküdteket 12 forint⁴² megfizetésére kötelezte.⁴³ A probléma később sem szűnt meg, 1687-ben Gömör megye mindazon választott embereket, akik nem veszik föl a rájuk bízott szolgálatot, 100 forintra rendelt büntetni, a jogorvoslat lehetőségének kizárásával. A büntetést az alispán vagy a szolgabíró volt köteles behajtani. Előbbi esetben magának és ülnöktársának az alispán 12 forintot, utóbbi esetben a szolgabíró magának 6 forintot vehetett ki. A statútum kinyilvánította továbbá azt is, hogy a tisztség viselésére megválasztottak ne háborgassák a vármegyét, hanem bízzák rá a fizetések mértékének megállapítását.⁴⁴

Az is előfordult, hogy a már felvett tisztséggel járó kötelezettségeinek nem tett eleget a tiszt, csak amolyan Hlavatsek Józsefként⁴⁵ igyekezett élni a vármegye terhére. Ez fordulhatott elő Zala megyében 1673-ban, ahol a

⁴¹ Eckhart: i.m. 270. o.; Béli Gábor: A megye hatóságának és tisztjeinek működése a XIV. század első felében az Ars Notaria formulái alapján. In: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok VIII. PTE ÁJK, Pécs 2005. 91. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 41-43. o. (BmL.vm.jkv. Prot.1702. Art.166.)

⁴² A magyar pénzrendszer kezdetben ötös számrendszert vette alapul, így a 6,12 stb. pensás büntetések a bírák és közbenjárók 10%-os illetékével van felszámítva. Dr. Hóman Bálint: Magyar pénztörténet 1000-1325. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1916. 158. o.

⁴³ Meznerics Iván: Értekezések Eckhart Ferenc jogtörténeti szemináriumából I. – A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16-19. században. Sárkány Nyomda, Budapest 1933. 14-15. o., C.S.V/1. 193.

⁴⁴ C.S.II/1. 279-281.

⁴⁵ Az „Apró képek a vármegyéből” című Mikszáth novella szereplője, akit a megyei tisztek egy feladatkörrel nem, rendes jövedelemmel ugyanakkor járó tiszttel csábítottak a maguk oldalára.

feladatát el nem látó és az alispánnál bepanaszolt alszolgabíró és esküdtet a főszolgabíró 12 forintra volt köteles büntetni, melynek fele a behajtót, fele a vármegyét illette.

A rendszeresen fizetett officialisok a XV. században tűntek fel a királyi Magyarországon, a megszállt területeken pedig természetesen csak a XVII-XVIII. század fordulóján. Az állandó fizetés (*salarium*) nem jelentette a fent leírt juttatások megszűnését.⁴⁶

A megyék költségvetésében jelentős tételt foglalt el a tisztek fizetése és az egyéb – szintén jelentős mértékű – juttatások. A növekvő megyei kiadások oka nem csak a tisztek számának, de még inkább a fizetésüknek az emelése volt. Tolna megye 3 szolgabírája 1699-ben 80-40-40 forintot kapott salárium gyanánt, egy évvel később (az átszervezés miatt már csak 2 járás szolgabírái) fejenként 200 forint fizetést, továbbá falvanként egy kocsi szénát és fát, napidíjakat, büntetéspénzt, valamint a megyei adóösszeírás alóli mentességet kaptak.⁴⁷

Mínthogy a vármegyék saját hatáskörükben döntöttek tisztjeik javadalmazásáról,⁴⁸ így gyakran előfordult, hogy hatalmas emeléseket hagyott jóvá számukra a közgyűlés, s ez nem kerülhetett el a mindent felügyelni szándékozó felvilágosult abszolutista uralkodók figyelmét. Mária Terézia elítélte a fizetések gyakori emelését, körlevelekben intette a vármegyéket önmérsékletre és takarékosagra, s 1773-ban díjszabályzatot bocsátott ki számukra. Az őt a trónon követő II. József azonban, hogy a megyéket céljaihoz megnyerje, még tovább emelte a megyei tiszteknek adható fizetéseket. Ezeknek köszönhetően 1752 és 1791 között a bérek a 2,5-szeresükre, a napidíjak pedig a 11-szeresükre növekedtek.⁴⁹

VI. Vármegyei beruházások

A vármegyének számos költséges infrastrukturális beruházást kellett eszközölnie egyrészt a megyei közlekedés biztosítása, másrészt saját hivatalszervezetének elhelyezése érdekében.

A török kiűzését követően a háború pusztításai, majd a sokéves elhanyagoltság és használatlanság miatt tönkrement utak és hidak mielőbbi rendbetételére óriási szüksége volt az Udvarnak, hiszen a közigazgatás mielőbbi megszervezéséhez és ezen keresztül az állami bevételek növeléséhez, valamint a lőszer, a katonaság és az ellátmány szállítmányozásának gyorsaságához komoly érdeke fűződött. Természetesen

⁴⁶ Meznerics: i.m. 15. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 41. o.

⁴⁷ Tolna vármegye közgyűlésének 1700. VIII. 3-án hozott határozata. Holub: i.m. 61. o.

⁴⁸ Országosan csak a bírságok és bírósági illetékek mértéke volt szabályozva. Ember: i.m. 526. o.

⁴⁹ Eckhart: i.m. 270. o.; Meznerics: i.m. 16. o.; Kapiller: i.m. 59. o.

a vármegye számára is elsődleges kérdés volt az utak állapota, hiszen az újjászerveződő megyei igazgatásnak és igazságszolgáltatásnak a legtávolabbi kerületekbe is el kellett jutniuk; illetve végül a helyi közösségek kereskedelméhez, mindennapi megélhetéséhez is szükség volt járható utakra, de a munka hatalmas volta miatt a rendbetétel számukra szervezett keretek nélkül megoldhatatlan feladat lett volna.

A javításra szoruló hidakat az illetékes szolgabírák írták össze járasonként, majd az összeírást a közgyűlés elé terjesztették. Ott döntöttek a javítás és építés terheinek egyes (rendszerint a hídhoz legközelebb eső 1-2) községekre való kirovásáról. A munkát is a községek lakosságának kellett elvégeznie, méghozzá büntetés terhe mellett, amelynek 2/3 része a megyei pénztárba, 1/3 része pedig az illetékes főszolgabírónak járt.⁵⁰

A legfontosabb útvonalakon fekvő, legnagyobb volumenű építkezések, például a többször felégetett észéki híd 1699-es újjáépítési tervéhez a király több megyéből is kért munkásokat, akiket a megyéknek kellett kiállítaniuk.⁵¹

A későbbiekben állandó megyei küldöttségek működtek a megyei utak, töltések és hidak állapotának felmérésére.⁵²

Az 1723:73.tc. szerint „mindazon megyék, melyeknek megyeházuk még nincsen, ilyen gyűléseik és törvényszékeik tartása, levéltáruk, s okleveleik megőrzése, a gonosztevők s foglyaik őrzése és a végrehatások eszközölése végett biztos, s amennyire lehet, magoknak a megyebelieknek nagyobb kényelmére, mindegyik megye közepén fekvő helyen, és (ha lehet) városokba, vagy nagyobb, kiváltságos mezővárosokban szerezzenek”. Mivel a megyeszékhely kiválasztása korántsem volt minden megyében eleve eldöntött kérdés, a törvénycikk adott egy támpontot a vármegyéknek. Így esett például Zalában a választás Egerszeg mezővárosra, ahol a vármegyháza 1733-ra meg is épült.⁵³

A megyeházák megépülése előtt gyakran szűkös helyiségekben, kisebb házakban tartották a közgyűléseket, még akkor is, ha akadt nagyobb épület a közelben, például Vas megyében például 1651-ben Körmenden a Batthyány-kastély helyett a család egy másik házában ült össze a közgyűlés.⁵⁴

A vármegyháza a legtöbb megyei funkciónak otthont adott. Ez volt a megyei gyűlések színhelye, de a megyeházban kapott helyet a megyei pénztár, a tömlőc, valamint egyes megyei tisztek lakása is. Itt működött a megyei levéltár és a megyei igazságszolgáltatás dokumentálására szolgáló pertár is, melynek vezetője, a pertárnok a fizetését a hozzá újonnan beérkező perek számával arányosan kapta. A gyakorlatban a megyék sokszor csak

⁵⁰ Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 33-35. o.

⁵¹ Holub: i.m. 95. o.

⁵² Palugyay I. 197. o.

⁵³ Turbulý: i.m. 34. o.

⁵⁴ Degré: Megyei közgyűlések. 43. o.

részben tudtak eleget tenni a vármegyházára vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A vármegyháza gondviselője, a várnagy állandó fizetésért szerződött nemes ember volt, aki a megyeházán zajló végrehajtásokat ellenőrizte, de ő volt a tömlőc kulcsainak őre és a rabok felügyelője is. Segítője volt az őrmester és a káplár. A fogvatartott rabok részére saját megyeházi lelkész állt rendelkezésre.⁵⁵

VII. Egyéb feladatok ellátása

Ahogy az az előzőkből is látszik, a lakosság nyilvánvaló szenvedései mellett a megyékre számos feladatot/terhet rótt a török háborúk kora.

A török fogságba esett rabok kiváltására a megyék helyi adót vethettek ki, amit például Zala megye meg is tett. A követek ellátása, átvonulásuk biztosítása, szállítása szintén a megyék terhére történt, melyet az érintett települések viseltek.⁵⁶

A XVII-XVIII. század fordulójának zavaros éveiben olyannyira meggyengült a közbiztonság, hogy a megyék saját (kisszámú) katonaságot voltak kénytelenek kiállítani. Tolna megye az 1699-ben felállított, húsz lovasból, két káplárból és egy kapitányból álló seregének zsoldjára havonta a lovasoknak 4, a káplároknak 6, a kapitánynak pedig 8 forintot fizetett. Bő egy évtizeddel később (egy 1712-ben és egy 1729-ben kelt statútumban) Baranya is felállította saját, 10-50 fő körüli seregét, bár már a század elején is fogadott saját szolgálatára katonákat, 1701-ben például fejenként évi 48 forintért. Gömör megyéből (1746.) tudjuk, hogy a 4-8 forintos havi fizetés mellett ún. „nyargalló” is járt a katonáknak. Eszerint a katonák az üldözöttnél talált ingóságokat megtarthatták, ha nem a vármegye elrendelése okán üldözték az illetőt, ebben az esetben ugyanis a nála talált dolgok a vármegye pénztárát gazdagították.⁵⁷

A saját hadsereg felállítása előtt a megyék statútumokban rendelkeztek a „falvakat nyúzó, fosztó, kóborló latorok és csavargók” felkutatásáról és üldözéséről, mint például Abaúj megye 1611-ben, Zemplén 1647-ben vagy Szatmár 1653-ban.⁵⁸

A belső rendészeti feladatok ellátása mellett a királyi katonaságról is gondoskodniuk kellett a megyéknek. A török kiűzése idején az átvonuló

⁵⁵ Meznerics: i.m. 46. o.; Palugyay I. 164-165. o.; Palugyay II. 117-118., 123., 126., 182., 205-206., 213-215. o.

⁵⁶ Turbulý: i.m. 31. o.; Holub: i.m. 95. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 39. o.

⁵⁷ Holub: i.m. 61. o.; Meznerics: i.m. 74-75. o.; Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 42. o.

⁵⁸ C.S.II/1. 81., 191., III/126.

katonaság számára tűzifát, szénát, lótakarmányt kellett szállítani az őrökre, valamint a katonaság mozgatását és beszállásolását szintén meg kellett oldani. Mindezek nem kis terhet róttak az amúgy is meggyötört, elszegényedett vidékek lakosságára, főleg annak fényében, hogy az 1715-ben felálló állandó hadsereg állandósította a terheket.⁵⁹

A török háborúk alatt folyamatos, súlyos terhet jelentett a végvárak karbantartása és a bennük szolgáló helyőrségek eltartása. Csak Zala megyének öt végvárat, Kanizsát, Veszprémet, Pápát, Győrt, és Tihanyt kellett ellátnia vesszővel, karóval, épület- és tűzifával, élelmiszerrel, illetve végeznie számukra igás és gyalogosrobotot.⁶⁰

A háborúk elmúltával meg is indult a korábban védett-ostromlott várak és erődök lerombolása. Ezekhez a munkálatokhoz szintén a megyéknek kellett kiállítaniuk a napszámosokat és gondoskodni a felszerszámozásukról.

A XVII-XVIII. század fordulóján indult meg a templomok kijavítása, (újja)építése is, melyhez a megyéknek szintén komoly költségekkel (építőanyag-fuvarozással és pénzzel) kellett hozzájárulniuk.⁶¹

A vármegyéhez tartozott az élelmiszerek, ruhaneműk árának megállapítása, az iparosok munkabérének megszabása, a zálogüggekkel, a közigazgatás szervezetével, a helyi büntetőjoggal, büntető és polgári eljárásjoggal foglalkozó statútumok megalkotása, továbbá a vármegye ellenőrizte a mértékeket, szabályozta a vásártartást és foglalkozott a vármegyei árvákkal, amely feladatoknak szintén voltak költségvetési vonzatai.

A XVIII. században, a felvilágosult abszolutizmus korszakában vált a vármegyék kötelezettségévé az Udvar felé tett jelentések, kimutatások készítése népjóléti, egészségügyi, mezőgazdasági témákban.⁶²

VIII. A vármegye pénztára és számadása

A vármegyékben háromféle pénztári hivatal is működött: a hadi, az országos adó megyére eső részének beszedése céljából; a házi, a vármegyei közigazgatás szükségleteire, melybe a megyei rendek által évenként megszavazott adó is került; és a fiókpénztár, mely járasonként került kihelyezésre az adószedés megkönnyítése céljából.

A téma szempontjából közülük a házipénztár a kiemelendő, hiszen míg a hadi pénztár állami, katonai feladatokat látott el, a fiókpénztár pedig csupán ideiglenesen, az adószedés könnyebb szervezhetősége érdekében működött, addig a saját megyei házipénztár, azaz költségvetés az önkormányzati autonómia egyik legfőbb letéteményese.

⁵⁹ Holub: i.m. 92. o.; Eckhart: i.m. 268. o.

⁶⁰ Turbuly: i.m. 31. o.

⁶¹ Béli: A vármegyei önkormányzat újjáéledése Baranyában... 33., 36. o.; Holub: i.m. 95. o.

⁶² Eckhart: i.m. 268. o.; Turbuly: i.m. 32. o.; Palugyay I. 196. o.

A megye a pénztárába (*cassa comitatus, cassa domestica*) helyezte el a bevételeit és belőle fedezte a kiadásait. Ide kerültek befizetésre a nemesek által fizetett háziadó, a címereslevelek kihirdetéséért, a nemességigazolásért járó díjak, a jegyző által kiállított iratok taksái és a különböző hivatalos eljárásokért fizetett díjak, illetve a már fentebb tárgyalt bírságok, büntetések egy része is. A vármegyében élő jobbágyok külön adót fizettek a házipénztárba az országgyűlési követek kiadásainak fedezésére.

Egyéb bevételi forrást jelentett a dohányzókra (deklaráltan a leszokásuk érdekében) kivetett 1 garas Baranya megyében 1714-től, a Nyitra megyei pálinkafőzők 1 imperialis fizetési kötelezettsége 1651-től, a bormérési tilalom megszegőire kirótt 12 forint büntetés és borelkobzás 2/3 része Zemplén megyében 1634-től, hasonlóan a szomszédos Torna megyében már 1613-tól. A szintén szomszédos Abaúj megyében 1724-ben született statútum a borhamisítás és a bor ingyenes (azaz vámmentes) kivitele ellen, melyet elkobzással rendelt büntetni.⁶³ A középületek „tűz elleni kármentesítésére” is szedtek egy kisebb összeget a megyék a házipénztárukba.⁶⁴

A tiszteknek a működésük során mindvégig fennállt a beszedett bírságokkal, díjakkal való elszámolás kötelezettsége, ahogy arra az 1554:20.tc. is utal, mely akár letartóztatásuk árán is számadásra kötelezi a vármegyei pénzbeszedőket. Az adószedőknek is pontosan el kellett számolniuk évente a beszedett pénzekkel a megyei közgyűlés előtt. A pénztár működésének felügyeletével megbízott tiszt minden értékével tartozott helytállni, emiatt is vezetett naplókönyvet a befolyó bevételekről, illetve a kiadásokról.⁶⁵

A kiadásokkal és bevételekkel való pontos elszámoltatás kívánalma a XVIII. század közepi-végi abszolutista uralkodók alatt a korábbiaknál is nagyobb méreteket öltött, a század hetvenes éveiben meg is jelentek a megye által fizetett számvevők (Zalában a saláriumuk 200 forint volt), de számadás általánosan és folyamatosan működő szervezetté csak a XIX. században vált.⁶⁶

IX. Összegzés

Ahhoz, hogy az autonóm megyei pénzügyek kialakulását és működését áttekinthessük, szükséges bemutatni a megyei struktúra szerves formálódását, alakulását a gyökereitől kezdve egészen a XVIII. század végi, kiteljesedett

⁶³ C.S.V/1. 11., 20., IV/1. 16., III. 113., V/1. 257., IV/1. 266., V/1. 301., IV/1. 299., II/1. 157., 95., 405.

⁶⁴ A tűzvészek elleni védekezésre a XVIII. századtól sok figyelmet fordítottak a megyék, a század közepétől kezdték meg munkájukat a megye által foglalkoztatott kéményseprők a tűzvészek megelőzése érdekében. Palugyay I. 165. o.; Kapiller: i.m. 57. o.

⁶⁵ Palugyay II. 169-170. o.; Holub: i.m. 62. o.; Eckhart: i.m. 259. o., 273. o.

⁶⁶ Palugyay I. 205-206. o.; Kapiller: i.m. 57. o.

állapotáig, mely rendszer a tradicionális jog felszámolásáig lényeges elemeit tekintve tovább már nem változott. A vármegyék autonómiáját adó pénzügyi önállóság sarokköveinek bemutatásának legcélszerűbb módja a témát feldolgozó irodalom mellett a vármegyék jogalkotásának belső termékei, a statútumok szabályainak a felhasználása.

Ezen források segítségével megállapítható, hogy az autonóm vármegyék a hasonló jogalkotási tárgyköröket gyakran igen változatosan, a helyi viszonyok sajátosságaira tekintettel rendezték, de nem csak a statútumalkotásban, hanem azok és az ország törvényeinek végrehajtási hajlandóságában is igen nagy eltéréseket mutattak. Ennek oka a feladatok és érdekek sokrétűségében és ezek esetenkénti összeütközésében keresendő, hiszen a megyék számos állami feladatot láttak el, valamint meghatározói voltak az országos politikának a hol az ország javát és boldogulását, hol önös érdekeit figyelembe vevő nemességük által.

A megye a pénztárába folyó bevételeit igen sokféle módon gyarapíthatta: úgy a királyi adók lefölözése és saját jogon történő adóztatás útján, mint a jogszabályok megsértőire kivetett büntetésekből, legyenek azok akár a közgyűlés működését megzavaró megyebeli nemesek vagy a borászat írott szabályait megszegő szőlőművesek. A megyei kiadások fedezésére azonban nem csak a házipénztár bevételeit használták fel. Az igazságszolgáltatásban eljárókat a perbeli személyek által befizetett taksákból, bírságokból (is) fizették, így téve hatékonyá a kifizetéseket és így motiválva eljárásra a tiszteket.

A feladatok számának növekedésével sokrétűvé váltak a megyei kiadások is. A XVIII. században felgyorsuló, kiteljesedő folyamatban a vármegyei bevételeket nagyrészt a gyarapodó tisztikar fizetéseire és hivatali igényeik fedezésére (a tintától a papír beszerzéséig), továbbá a szinte mindenütt ekkor, újonnan épült vármegyeházák építésére, esetleg rendészeti feladatok ellátására használták fel.

Megállapítható, hogy a megyék az egyrészt kiharcolt, másrészt a királytól elnyert, harmadrészt pedig az ország viharos története folytán rá maradt hatáskörök (jogok és kötelezettségek) gyakorlása során ugyan nem mindig és nem mindenhol jártak el csak a közügyek fontosságát szem előtt tartva, mégis látnunk kell, hogy a vármegyei közigazgatás önálló volta nélkül a súlyos helyzetekben a nemzet és az állam fennmaradása jóval nagyobb veszélyben forgott volna. Hiába vetnénk ugyanis gondolatban a megyei tisztek szemére a cassa domesticából felvett egyre magasabb fizetéseiket, a súlyosodó adóterheket és az országgyűlések alkalmával személyeskedésektől sem mentes vitáikat, ha eközben tevékenységükkel fenntartották és gyarapították statútumaik, ítéleteik által a tradicionális magyar jogot.

Megvilágítást nyert, hogy mennyire fontos és hasznos a helyi közösségek széles pénzügyi önállósága, e nélkül ugyanis nem képzelhető el önzagzatás,

önkormányzatiság sem. A helyi viszonyokat jobban ismerő, így azokhoz alkalmazkodni is jobban tudó jogalkotók és jogalkalmazók a jogalanyokhoz közelebb, a közigazgatás alacsonyabb szintjein a központi szerveknél hasznosabb és hatékonyabb szabályozást alkothatnak, illetve döntést hozhatnak. Ezen kívül a közösség jobban el is fogadja ezek döntéseit, hiszen a saját kebelből való tisztek munkája által a saját közösség látható módon válik jobban működővé és biztonságosabbá.

Római jog

A kézművesek specificatiója útján megvalósuló vállalkozási szerződések az ókori Rómában^{*}

I. Bevezetés

A *locatio conductio* a római magánjog szerződési rendszerének kiemelkedő jelentőségű jogintézménye volt, amelynek eredetét, szerkezetét, szabályait monográfiák sora vizsgálja a modern romanisztikában. Olyan neves szerzők publikálták kutatási eredményeiket a témát illetően, mint De Robertis, Mayer-Maly, Macqueron, Amirante, Kauffmann, Molnár, Palazzolo, Fiori.¹ Azonban műveikben az ókori bérletet átfogóan tárgyalják, vagyis mind a három altípusára kiterjedően, ezen belül is általában nagyobb figyelmet szentelve a *locatio conductio reínek*. A tanulmány célja a *specificatio*val járó *locatio conductio operis* részletes bemutatása, középpontba állítva a luxustermékeket előállító vállalkozók szerződéseit.

A *Digesta* 19. könyvének 2. titulusa tartalmazza a *locatio conductio*val kapcsolatos jogtudósi vélemények jelentős részét, de más helyen található források is elemzésre kerülnek, amelyek a *specificatio*val vagy a *locatio conductio operis* speciális szabályaival kapcsolatosak. Természetesen a gaiusi és a justinianusi *Institutiók* sem maradnak ki vizsgálódásaim köréből. A szekunder irodalmon belül elsősorban német és magyar, másodsorban angol és olasz nyelvű irodalmat dolgozok fel.

A vállalkozási szerződést – a *locatio conductio* terminológiáját figyelembe véve – a következőképpen definiálhatjuk: a megrendelő (*locator operis*) egy meghatározott dolgot (pl. beépítésre váró telket, tisztítást igénylő ruhát, kitanítandó rabszolgát, fuvarozandó árut stb.) a vállalkozó (*conductor operis*) rendelkezésére bocsát, mintegy „bérbeadva” azt, hogy azon ő egy meghatározott gazdasági eredményt, *opust* produkáljon vállalkozói díj (*merces*) ellenében, majd szolgáltatassa vissza. Ez a gazdasági eredmény rendkívül sokféle lehetett: építés, tisztítás, rabszolga kitanítása, fuvarozás, javítás, és így tovább.² A tanulmány szempontjából az a fontosabb, amikor az

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Római jog” tagozatban II. díjban részesült. Konzulens: Dr. Jusztinger János adjunktus

¹ Pókecz Kovács Attila: *Locatio conductio operis*. PhD-értekezés, Pécs 2006. 4. és köv. o.

² Hans Kreller: *Römisches Recht II. Grundlehren des gemeinen Rechts*. Springer Verlag, Wien 1950. 361. o.; Benedek Ferenc: *Római magánjog. Dolgi és kötelmi jog*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1995. 181. o.; Max Kaser – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht*. Verlag C. H. Beck, München 2008. 275. és 281. o.; Molnár Imre – Jakab Éva: *Római jog*. Diligens Bt., Szeged 2008. 315. o.; Molnár Imre:

opus egy új dolog (*nova species*) előállítását jelentette az átadott alapanyagból, vagyis a szerződés *specificatio* útján volt teljesíthető.

II. *Alocatio conductio operis* gazdasági és társadalmi háttere

1. Az ókori római kézművesipar kialakulása, virágzása és hanyatlása

A kedvező földrajzi adottságoknak köszönhetően az ókori Róma és vele együtt szinte egész Itália gazdasága a mezőgazdaságon alapult. A városok kialakulása – amely az etruszk királyok korszakára tehető – vetette el a kézművesség első csírait.³ Az ősi mesterségek már a királyság korában kialakultak, és a naturálgazdálkodást folytató parasztok mellett megjelentek a piacra termelő városi kézművesek is – bár a számuk még csak kis személycsoportra korlátozódott –, termékeikkel elsősorban a patríciusok igényeit kielégítve.⁴

Róma gazdaságtörténetében jelentős változást hoztak az itáliai és a pun háborúk. A tönkrement kisbirtokos parasztság egy része vidéken maradt, hogy napszámosként keresse meg jövedelmét, vagy földet béreljen a gazdagoktól, másik részük pedig beköltözött a városba. A Rómába özönlők közül sokan kitanultak valamilyen mesterséget, ezzel jelentősen növelve a kézművesek számát. Megindult a kézműipar specializációja, ami azt jelentette, hogy a mesterek a korábbi nagyobb tevékenységi körüknek csak egy részére koncentráltak, és azt fejlesztették intenzíven.⁵ A gazdasági expanzió következtében az i. e. II. században felélénkült a kereskedelem és az ipar.⁶

Fejezetek a klasszikus kori *locatio conductio* köréből. AUSz 1982. 29/2. sz. 62. és köv. o. *Alocatio conductio operis* tárgyát tekintve két alapvető állásponttal találkozunk az irodalomban. Az egyik szerint a vállalkozási szerződés tárgya az átadott anyagból egy meghatározott műnek az előállítása vagy valamilyen feladat elérése, eredmény produkálása. Ezzel szemben a másik nézet szerint – amelynek legjelentősebb képviselői Amirante és Thomas – a *locatio conductio operis* tárgya maga a *res futura*. A két álláspont között az a lényeges eltérés, hogy az előbbi az elvégzendő feladatot (ami forrásszerűen alátámasztható), utóbbi pedig magát az előállított művet tekinti a vállalkozási szerződés tárgyának. Vö. Gai. D. 19, 2, 2, 1; Paul. D. 50, 16, 5, 1.

³ Harald v. Petrikovits: Die Spezialisierung des römischen Handwerks. In: Herbert Jankuhn – Walter Janssen – Ruth Schmidt-Wiegand – Heinrich Tiefenbach (Hrsg.): Das Handwerk in vor- und frühgeschichtlicher Zeit I. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1981. 66. o.

⁴ Alföldy Géza: Római társadalomtörténet. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 41. o.

⁵ Petrikovits: i.m. 64. o.; Pókecz Kovács Attila: A vállalkozási szerződések gazdaság- és technikátörténeti háttere az ókori Rómában. In: Kaposi Zoltán – Lendvai Tamás – Oroszi Sándor (szerk.): A tudomány és az oktatás vonzásában. PTE Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar, Pécs 2012. 360. o.

⁶ Alföldy: i.m. 41. o.

A fenti ténymegállapítások jól tükrözik, mekkora szükséglet mutatkozott egy olyan új jogintézmény kialakítására, amely lehetővé teszi földek, lakóhelyek bérletét, illetve munkaerejük hasznosítását a tönkrement kisbirtokosok számára, valamint meghatározott gazdasági eredmény elérését a megrendelők kívánsága szerint. A II. századra – a *communis opinio* szerint – már kialakult *locatio conductio*⁷ rendszerébe mindhárom cél praktikusán beilleszthető volt. Az azonos fajtájú termékeket gyártó kézművesek műhelyei általában egyazon utcában vagy egy szorosan körülhatárolt városi körzetben (*vicus*) álltak egymás mellett.⁸ A konkurenciaharc vezetett el a fentebb már említett specializációhoz, mivel célszerűbb volt egy-egy meghatározott termék tekintetében a szakismeretet fejleszteni, annak az árunak a minőségét tökéletesíteni, mint az egész tevékenységi kör színvonalát javítani vagy még több terméket előállítani.⁹ A mesterek munkáját új eljárások (például az üvegfúvás és az üveg mesterséges színezése) és eszközök (például csavar, fúró) feltalálása segítette, azonban ezek száma az ókorban még elenyésző volt.¹⁰

Az i. sz. III. század közepétől súlyos gazdasági válság alakult ki a birodalomban.¹¹ A barbár törzsek támadásai és a mezőgazdaságban jelentkező munkaerőhiány következményeként az árak az egekbe szöktek, a pénz gyorsan inflálódott. Ez a kézműveseket a létbizonytalanság szélére sodorta, egyes mesterségek egyszerűen eltűntek.¹² A városok elnéptelenedtek, a kézművesipar vidékre tevődött át, a termelés azonban már nem érte el korábbi színvonalát.¹³ A birodalom nyugati fele visszasüllyedt a naturál-gazdálkodás szintjére, a keleti városokban azonban – például Antiochiában – még a IV-V. században is virágzott a kézművesség.¹⁴

⁷ A *locatio conductio*hoz ld. Theo Mayer-Maly: *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht.* Herold, Wien-München 1956. 240 o.; Niccolo Palazzolo: *Saggi in materia di locazione.* Catania 1995. 164 o.; Roberto Fiori: *La definizione della 'locatio conductio'.* Jovene, Napoli 1999. 410 o.

⁸ Petrikovits: i.m. 70. o. Erre utalnak az európai városok utcanévei is, amelyek közül sok még ma is különböző mesterségek nevét viseli magán.

⁹ Petrikovits: i.m. 71. o.; Joachim Ebert (Mítverf.): *Die Arbeitswelt der Antike.* Hermann Böhlau Nachf., Wien – Köln – Graz 1984. 126. o.

¹⁰ Az ókori Róma technikai találmányaihoz l. John Gray Landels: *Die Technik in der antiken Welt.* Verlag C. H. Beck, München 1979. 276 o.

¹¹ Francesco De Martino: *Wirtschaftsgeschichte des alten Rom.* Verlag C. H. Beck, München 1991². 391-419. o.; Hamza Gábor: *Gazdaság és jog kapcsolata a császárkori római birodalomban.* Jogtudományi Közlöny 1995. 9. sz. 412-417. o.

¹² Károly Visky: *Spuren der Wirtschaftskrise der Kaiserzeit in den römischen Rechtsquellen.* Habelt, Budapest – Bonn 1983. 11-23. o.

¹³ Alföldy: i.m. 176. o.

¹⁴ A III. század válságához a legújabb irodalomból l. Filippo Carlà – Arnaldo Marcone: *Economia e finanza a Roma. Itinerari,* Bologna 2011. 133-139. o.

2. A kézműves réteg társadalmi összetétele és megítélése

A korai római társadalomban a túlnyomórészt földművelésen alapuló arisztokratikus társadalmi berendezkedésnek megfelelően a fizikai munkát végző kézműveseket lebecsülték.¹⁵ Ez a vélemény a hódítások következtében sokat változott, ahogy növekedett a kézműves termékeket előállító vállalkozók száma, és gazdaságilag kezdtek megerősödni, de ez a tény nem tudta teljesen eltörölni az évszázadokon át a rómaiakban rejlő előítéletet.¹⁶ Az mindenesetre megállapítható, hogy a saját eszközeivel dolgozó *conductor operis* nagyobb megbecsülésben részesült, mint a szintén fizikai munkát végző bér munkás.¹⁷

A kézművesek között voltak rabszolgák, felszabadítottak és szabadok is, de összességében megállapítható, hogy az alsóbb néprétegekhez tartoztak.¹⁸ A rabszolgákat a császári udvarban és a nagyüzemekben foglalkoztatták, a felszabadított és a szabad személyek gyakran saját műhellyel rendelkeztek.¹⁹ Ez utóbbi csoporthoz tartoznak a luxuscikkek előállító kézművesek is. Egy *diatretus* kicsiszolása vagy egy mives ékszer elkészítése rendkívüli szakértelmet, jártasságot és művészi érzéket követelt meg készítőjétől, amivel csak kevés mester rendelkezett.²⁰ A termékeik iránt viszont hatalmas volt a kereslet a gazdag rómaiak körében, mivel ezekkel a tárgyakkal tudták kifejezni a külvilág felé vagyonuk nagyságát.²¹ Vagyis az ilyen tárgyakat előállító kézművesek nagy megbecsülésnek örvendtek, munkájukat elismerték, és jól megfizették. Sokan közülük Rómában, a *Sacra vián* rendelkeztek üzlettel, ez is mutatja tehetőségüket.²² A speciális felelősségi és veszélyviselési szabályok is – amelyek ezekben a szakmákban kialakultak – azt bizonyítják, hogy komoly tekintéllyel rendelkeztek, amelynek köszönhetően rá tudták kényszeríteni a megrendelőket a nekik kedvező szerződési feltételek elfogadására. Megállapíthatjuk, hogy a kézműves rétegen belül mindenképp egy magasabb – ha nem a legmagasabb – helyet foglalták el. Ezzel ők maguk is tisztában voltak, és büszkeséggel töltötte el

¹⁵ Petrikovits: i.m. 78. o.; Molnár: i.m. 52. o.; Alföldy: i.m. 24. o.

¹⁶ Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 35. o. „A hagyomány szerint Romulus megtiltotta a rómaiaknak az iparral való foglalkozást, s ez a felfogás Caton és Ciceron keresztül a köztársasági kor végéig tartottam magát.”

¹⁷ Molnár: i.m. 17. o.

¹⁸ Petrikovits: i.m. 78. o.; Alföldy: i.m. 59. o.

¹⁹ Petrikovits: i.m. 72. és 74. o.

²⁰ Erich Berneker: *Die Vertragsklauseln über das Risiko und die Schadenersatzverpflichtung beim Werkvertrag im römischen Recht*. In: Eranion in honorem Georgii S. Maridakis, qui in fungendo professoris munere annos iam XXXV docendo consumpsit. Vol. 1. *Historia iuris*. Universitas Athenis, Athen 1963. 126. o.

²¹ Ebert: i.m. 125. o.

²² Petrikovits: i.m. 71. o.; Alföldy: i.m. 134. o.

őket a társadalomban betöltött szerepük. Öntudatosságukat sírfelirataik is bizonyítják: gyakran tüntették fel rajta mesterségüket, és többször még azt is hozzáfűzték, milyen nagy elismertségnek örvendtek a szakmájukban.²³

III. Aspecificatio a szabiniánus-prokuliánus vita tükrében

1. A specificatio fogalma

A feldolgozás²⁴ egy alapanyagként szolgáló dolog (*materia*) átalakítása gazdaságilag más dologgá (*nova species*), amelynek eredményeképpen az alapanyag elveszíti egyediségét és identitását, hogy egy új dolog nyerjen belőle meghatározottságot.²⁵

A *specificatio*t a prokuliánusok eredeti tulajdonszerzési módnak tekintették, mivel a feldolgozás során egy teljesen új dolog jön létre, amelynek értelemszerűen nem lehetett korábbi tulajdonosa (*res nullius*), ezért a feldolgozó szerzi meg a tulajdonjogát, mint első okkupáló. Ezzel szemben a szabiniánusok abból indultak ki, hogy a tulajdon lényege egy dolog állagának, anyagi szubsztanciájának hozzárendelése egy jogalany vagyonához. Ezért a dolog külső alakjának és ezzel járó hasznosíthatóságának még oly jelentős megváltoztatását sem tekintették elégséges indoknak a tulajdonváltás előidézéséhez.²⁶

²³ Petrikovits: i.m. 79. o.

²⁴ A *specificatio*hoz ld. Paul v. Sokolowski: Die Lehre von der Specification. ZSS 1896.17. sz. 252-311 o.; Bernhard Kübler: Rechtsschulen.RE II 1914. 1. sz.c. 386; Franz Wieacker: Spezifikation. Schulprobleme und Sachprobleme. In: Heinrich Dölle (Hrsg.): Festschrift für Ernst Rabel II. Verlag Mohr, Tübingen 1954. 263-292. o.; Theo Mayer-Maly: Spezifikation: Leitfälle, Begriffsbildung, Rechtsinstitut. ZSS 1956. 33. sz.120-154 o.; Peter Stein: The Two Schools of Jurists in the Early Roman Principate. CLJ 1972. 31. sz.18. o.; Joseph Plescia: The Case of Specification in Roman Law. IURA 1973. 24. sz. 214-221. o.; Detlef Liebs: Rechtsschulen und Rechtsunterricht im Prinzipat. ANRWII 1976.15. sz. 249-250. o.; Georg Thielmann: Zum Eigentumserwerb durch Verarbeitung im römischen Recht. In: Manfred Harder – Georg Thielmann (Hrsg.): De iustitia et iure. Festgabe für Ulrich von Lübtow zum 80. Geburtstag. Duncker & Humblot, Berlin 1980. 187-232. o.; Okko Behrends: Die Spezifikationslehre, ihre Gegner und die media sententia in der Geschichte der römischen Jurisprudenz. ZSS 1995.112. sz. 195-238. o.; Bernhard C. Stoop: Non solet locatio dominium mutare. Some Remarks on specificatio in Classical Roman Law. TR 1998.66. sz. 3-24. o.; Martin Josef Schermaier: An eadem res sit, quaeritur. Änderungen der Sachidentität als Problem des römischen Rechts. In: Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca VII. Jovene, Napoli 2001. 280-326. o.; Anna Plisecka: Accessio and specificatio reconsidered. TR 2006. 74. sz. 45-60. o.; Christina Kraft: Bona fides als Voraussetzung für den Eigentumserwerb durch specificatio. TR 2006.75. sz. 289-318. o.

²⁵ Benedek: i.m. 50. és köv. o. A *specificatio* tényállási elemei a következők: a) tárgy csak ingó dolog lehet, b) a feldolgozónak új dolgot kell létrehoznia (*nova species*), c) az új dolognak emberi munka eredményeként kell létrejönnie, d) a feldolgozó jóhiszeműsége.

²⁶ Max Kaser: Das römische Privatrecht I. Verlag C. H. Beck, München 1971. 431. o.; Molnár – Jakab: i.m. 210. o.; Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és

A feldolgozáson belül alapvetően két esetkör képzelhető el: a kézműves a saját alapanyagát munkálja meg, vagy más által szolgáltatott anyagból dolgozik.²⁷ Az előbbi eset kevesebb problémát vet fel, mivel itt a *materia* és a *nova species* tulajdonosa ugyanazon személy. A tanulmány szempontjából inkább az utóbbi esetkör a jelentősebb, amikor *locatio conductio operis* keretében a vállalkozó (*conductor operis*) a megrendelő (*locator operis*) képviselőjeként dolgozza fel a megrendelő alapanyagát, így az elkészült termék a *locator operis* mint feldolgozó tulajdonába kerül (*specificatio alieno nomine*).²⁸ Ebben a körben már inkább luxuscikkek megrendelésre történő előállításáról beszélhetünk a szakmájukban jártas mesteremberek által.

Megszerzi-e az átadással a kézműves az alapanyag tulajdonjogát? Ki lesz a *nova species* tulajdonosa? Ezek a központi kérdései a szabinianusok és a prokuliánusok vitájának, melyeket a következőkben szeretnék megválaszolni.

2. Az alapanyag feletti tulajdonjog

Pomponius D. 34, 2, 34 pr. (*libro nono ad Quintum Mucium*)
Scribit Quintus Mucius: si aurum suum omne pater familias uxori suae legasset, id aurum, quod aurifici faciundum dedisset aut quod ei deberetur, si ab aurifice ei repensum non esset, mulieri non debetur. Pomponius: hoc ex parte verum est, ex parte falsum. Nam de eo, quod debetur, sine dubio: ut puta si auri libras stipulatus fuerit, hoc aurum, quod ei deberetur ex stipulatu, non pertinet ad uxorem, cum illius factum adhuc non sit: id enim, quod suum esset, non quod in actione haberet, legavit. In aurifice falsum est, si aurum dederit ita, ut ex eo auro aliquid sibi faceret: nam tunc, licet apud aurificem sit aurum, dominium tamen non mutavit, manet tamen eius qui dedit et tantum videtur mercedem praestaturus pro opera aurifici: per quod eo perducimur, ut nihilo minus uxori debeatur. Quod si aurum dedit aurifici, ut non tamen ex eo auro fieret sibi aliquid corpusculum, sed ex alio, tunc, quatenus dominium transit eius auri ad aurificem (quippe quasi permutationem fecisse videatur), et hoc aurum non transibit ad uxorem.

institúciói. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2011. 342. o.; Bessenýő András: Római magánjog. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 254. o.

²⁷ Kaser: i.m. 431. o.; Földi – Hamza: i.m. 342. o. Az említett szerzők csak a más tulajdonában álló ingó dolog átalakítását tekintik feldolgozásnak.

²⁸ Okko Behrends: Die Rechtsformen des römischen Handwerks. In: Herbert Jankuhn – Walter Janssen – Ruth Schmidt-Wiegand – Heinrich Tiefenbach (Hrsg.): Das Handwerk in vor- und frühgeschichtlicher Zeit I. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1981. 194. o.; Benedek: i.m. 51. o.; Jusztinger János: Az emptio venditio és a locatio conductio határain: vételár vagy bérleti díj? Jogtörténeti Tanulmányok IX. 2008. 9. sz. 238. o., Bessenýő: i.m. 254. o.

A tényállásból az derül ki, hogy a feldolgozás céljából átadott arany Q. Mucius szerint ugyanolyan jogi helyzetben van, mint az az arany, amellyel az aranyműves az örökhatáronak más jogcímen, például (mint ahogy azt Pomponius maga is említi) *ex stipulatu* tartozik. A két eset közötti párhuzamvonás arra enged következtetni, hogy a *specificatio* miatt átadott arany átmegy a kézműves tulajdonába.²⁹ Pomponius szerint, ha az aranyat egyedileg megjelölve adták át azért, hogy az aranyműves azon meghatározott *facere*-szolgáltatást végezzen – például beolvasztással készítsen az átadott láncból gyűrűt –, akkor ebben az esetben nem történik tulajdonváltás (*dominium [...] non mutavit*). Ellenben ha az arany úgy lett átadva, hogy az a meghatározott kézműves termék, amelynek az elkészítését az *aurifex* vállalta, nem szükségszerűen *ex eo auro*, hanem *ex alio* készül, akkor az alapanyag tulajdonjoga átszáll az aranyművesre.³⁰ Az első eset jogügyleti háttere egy *locatio conductio operis* lehetett, és itt Q. Mucius véleményével szemben Pomponius álláspontja szerint nem történik tulajdonváltás. A második eset atipikus ügyletként definiálható, amelynek során kettős és kölcsönös tulajdon-átruházásra került sor: először a megbízó részéről, aki átadta a jelöletlen *aurumot* a kézművesnek, másodszer pedig az *aurifex* részéről, aki a saját aranyát adta át a megbízónak megmunkált állapotban.³¹ Hasonló distinkciót tesz Alfenus a D.19,2,31-ben a *res locata* vonatkozásában: ömlesztve szállított árunál a tulajdonjog átszáll a fuvarozóra, a csomagtérbe elkülönítve bepakolt áru viszont mindvégig a megrendelő tulajdonában marad.³²

A jogtudósi véleményekből leszűrhető, hogy az alapanyag tulajdonjoga annak függvényében szállt át a kézművesre vagy maradt a megrendelőnél, hogy az átadott dolgot egyedileg határozták-e meg vagy általánosságban. Ha a megrendelő úgy adta át az alapanyagot, hogy a mester ebből készítsen meghatározott terméket, akkor az alapanyag tulajdonjogát nem szerezte meg a feldolgozó, ha viszont oly módon, hogy az átadott dologgal azonos fajtájú és mennyiségű nyersanyagból készítse el a terméket, akkor az átadással a tulajdonjog is átszállt.

Az idézett forrásokból az is kitűnik, hogy míg a köztársaság korában a *locator* által szállított *materia* tulajdonjoga átszáll a *conductorra*, addig a

²⁹ Joseph Anthony Charles Thomas: Non solet locatio dominium mutare, In: Mélanges Philippe Meylan I. Imprimerie Centrale, Lausanne 1963. 347. o.; Joseph Anthony Charles Thomas: Emptio venditio locatio conductio und specificatio. ZSS 1964. 81. sz. 118. o.

³⁰ Sara Longo: La „conventio cum aurifice” di Gai. 3. 147. INDEX 2010. 38. sz. 309. o.

³¹ Longo: i.m. 310. és köv. o.

³² Thomas: Non solet. 348. o.; Thomas: Locatio conductio. 119. o.

klasszikus jog korszakában már nem ez az uralkodó felfogás, hanem a „*non solet locatio dominium mutare*” elve.³³

A prokuliánusok a feldolgozót tekintették a *nova species* tulajdonosának, ebből következik, hogy az ő felfogásukban nem volt különösebben nagy jelentősége annak, ki az alapanyag tulajdonosa. Ez a körülmény inkább a szabiniánus jogtudósoknál játszott fontos szerepet, mint ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk.

3. A *nova species* feletti tulajdonjog

Gaius 2,79

In aliis quoque speciebus naturalis ratio requiritur: proinde si ex uvis aut olivis aut spicis meis vinum aut oleum aut frumentum feceris, quaeritur, utrum meum sit id vinum aut oleum aut frumentum an tuum. Item si ex auro aut argento meo vas aliquod feceris vel ex tabulis meis navem aut armarium aut subsellium fabricaveris, item si ex lana mea vestimentum feceris vel si ex vino et melle meo mulsum feceris sive ex medicamentis meis emplastrum vel collyrium feceris, quaeritur, utrum tuum sit id, quod ex meo effeceris, an meum. Quidam materiam et substantiam spectandam esse putant, id est ut cuius materia sit, illius et res, quae facta sit, videatur esse, idque maxime placuit Sabino et Cassio. Alii vero eius rem esse putant, qui fecerit, idque maxime diversae scholae auctoribus visum est: sed eum quoque, cuius materia et substantia fuerit, furti adversus eum, qui subripuerit, habere actionem; nec minus adversus eundem conditionem ei competere, quia extinctae res, licet vindicari non possint, condici tamen furibus et quibusdam aliis possessoribus possunt.

Gaius gyakorlati példákon keresztül mutatja be, mit is jelent a *specificatio*, majd utal a szabiniánus és a prokuliánus iskola eltérő véleményére a *nova species* feletti tulajdonjog tekintetében. Ezután a visszakövetelést, illetve megtérítést biztosító jogeszközök számbavétele következik. *Locatio conductio operis* esetében a *specificatio* a megrendelő beleegyezésével, pontosabban az ő kérésére történt, tehát a *locator* alapanyagának engedély nélküli felhasználása szóba sem jöhetett. Az viszont előfordulhatott, hogy a megrendelő jóhiszeműen nem a saját tulajdonában álló alapanyagból dolgoztatott, mert tévedésben volt az átruházás jogcímét illetően (például ajándékozásra gondolt, de valójában haszonkölcsön-szerződés jött létre a felek között), vagy nem tulajdonostól szerzett. Ebben az esetben a *materia* tulajdonosa – mindkét jogtudósi iskola szerint – *condictió*val követelheti a *locatortól*, mint kvázi-feldolgozótól az alapanyag értékének megtérítését. Ha

³³ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 77. o.; Thomas: *Non solet*. 356. és köv. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 131. és 133. o.

azonban a *locator operis* rosszhiszemű volt, akkor az új dolog is követelhető tőle, sőt lopás esetén még *actio furti* is indítható vele szemben.³⁴

Fontosnak tartom kiemelni ennek a forráshelynek a kapcsán, hogy abban egyetértett a két iskola: az alapanyag megszűnik létezni korábbi formájában a feldolgozás során, és helyébe egy új dolog lép. Az iskolavita tehát annak a kérdésnek az eldöntése körül alakult ki, hogy a *nova species* tulajdonjoga kit illet meg.³⁵

Gaius D.41,7,7 (*libro secundo rerum cottidianarum sive aureorum*)
Cum quis ex aliena materia speciem aliquam suo nomine fecerit, Nerva et Proculus putant hunc dominum esse qui fecerit, quia quod factum est, antea nullius fuerat. Sabinus et Cassius magis naturalem rationem efficere putant, ut qui materiae dominus fuerit, idem eius quoque, quod ex eadem materia factum sit, dominus esset, quia sine materia nulla species effici possit: veluti si ex auro vel argento vel aere vas aliquod fecero, vel ex tabulis tuis navem aut armarium aut subsellia fecero, vel ex lana tua vestimentum, vel ex vino et melle tuo mulsum, vel ex medicamentis tuis emplastrum aut collyrium, vel ex uvis aut olivis aut spicis tuis vinum vel oleum vel frumentum. Est tamen etiam media sententia recte existimantium, si species ad materiam reverti possit, verius esse, quod et Sabinus et Cassius senserunt, si non possit reverti, verius esse, quod Nervae et Proculo placuit. Ut ecce vas conflatum ad rudem massam auri vel argenti vel aeris reverti potest, vinum vero vel oleum vel frumentum ad uvas et olivas et spicas reverti non potest: ac ne mulsum quidem ad mel et vinum vel emplastrum aut collyria ad medicamenta reverti possunt. Videntur tamen mihi recte quidam dixisse non debere dubitari, quin alienis spicis excussum frumentum eius sit, cuius et spicae fuerunt: cum enim grana, quae spicis continentur, perfectam habeant suam speciem, qui excussit spicas, non novam speciem facit, sed eam quae est detegit.

Mialatt Gaius az *Institutió*iban egyedi és konkrét eseteken keresztül mutatja be a *specificatio* lényegét, addig a *Res Cottidiana*ban egy absztrakt definíciót ad: *cum quis ex aliena materia speciem aliquam suo nomine fecerit*. Ezután ismerteti a prokuliánusok nézőpontját, akik a feldolgozót részesítik előnyben az anyagtulajdonossal szemben. Egy új dolog megalkotásánál az alapanyag oly módon kerül felhasználásra, hogy korábbi formájában már nem létezik többé a fizikai világban. A prokuliánusok ezért a létrehozott dolgot egy új és autonóm *res*nek tartják, melynek korábban nem volt tulajdonosa (*res nullius*), és amelynek a tulajdonjogát *occupatio* útján a feldolgozó szerzi meg. A szabiniánus iskola az alapanyagot az új dolog előfeltételének tartotta, ami nélkül az el sem készülhetett volna, és ennek

³⁴ Benedek: i.m. 52. o.

³⁵ Thomas: Non solet. 352. o.; Thomas: Locatio conductio. 125. o.

tulajdonították a nagyobb jelentőséget a megmunkálással szemben. Mivel az anyag még jelenleg is ott van a dologban, a *materia* tulajdonosát illeti a *nova species*. A forráshely ugyanazokkal a kazuisztikus példákkal végződik, mint amiket Gaius az *Institutiók*ban is említ.³⁶

Mindkét iskola érvelésében utal a *naturalis ratió*ra: a szabiniánusok explicit, a prokuliánusok implicit módon. Amikor utóbbiak a létrehozott dolgot *res nullius*nak tekintik, melynek a feldolgozó, mint első birtokba vevő *occupatio* útján megszerzi a tulajdonjogát, akkor közvetve ők is a *naturalis ratió*t használják érveik igazolására. Az *occupatio* főszabálya ugyanis a következőképpen van megfogalmazva a *Digestá*ban: „*Quod enim nullius est, id ratione naturali occupanti conceditur*”.³⁷ Ebből következően, ha a *naturalis ratio* az *occupatio* alapjául szolgál, akkor közvetett módon a prokuliánusoknak a *specificatió*ról vallott nézetét is igazolja. Vagyis mindkét iskola a természetes ésszerűséggel támasztja alá – egymással szemben álló – véleményét a *nova species* feletti tulajdonjog tekintetében.³⁸ Ez azt jelzi, hogy a két irányzat azonos alapokról indul ki. Az eltérés abból adódik, hogy mindegyik más körülményt tart meghatározónak a *nova species* szempontjából. A prokuliánusok a fizikai megmunkálásnak, az átalakításnak, az anyag új formába öntésének tulajdonítanak nagyobb jelentőséget, vagyis ők a feldolgozás folyamatában az emberi faktorra helyezik a hangsúlyt. Ezzel szemben a szabiniánus nézetben az alapanyag – az átalakítás elengedhetetlen előfeltételeként – a meghatározóbb.

A prokuliánus és szabiniánus iskola közötti nézetbeli különbségeket a későbbi jogtudomány filozófiai alapokra próbálta helyezni.³⁹ Eszerint a prokuliánusokat a peripatetikus iskola, a szabiniánusokat pedig a sztoikusok befolyásolták. A peripatetikusok – Arisztotelész követőiként – úgy gondolták, hogy minden dolog lényegét az anyag és a forma kettőse adja, de utóbbi sokkal meghatározóbb, mint az anyag. A *nova species* abszorbeálja a *materiát*, ezért döntöttek úgy a prokuliánusok, hogy az új dolog tulajdonjoga a készítőt illeti. A sztoikusok ezzel szemben az anyagot tekintették állandónak, fizikailag meghatározónak. Szerintük a feldolgozás csak a dolog külső megjelenésén változtat, de nem befolyásolja annak lényegét, az anyag továbbra is létezik az új dologban, ezért a szabiniánusok az alapanyag tulajdonosának juttatták a *nova species* tulajdonjogát.⁴⁰

³⁶ Tessa G. Leesen: *Gaius meets Cicero. Law and Rhetoric in the School Controversies*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2010. 74. és köv. o.

³⁷ Ami nem tartozik senkihez, azt a *naturalis ratio* az első foglalonak juttatja.

³⁸ Leesen: i.m. 75. és köv. o.

³⁹ Sokolowski: i.m. 252-311. o. Sokolowski volt az első támogatója a filozófiai értelmezésnek.

⁴⁰ Leesen: i.m. 79. és köv. o.

A *media sententia* kompromisszumot teremtett a két iskola nézete között, amikor a visszaalakíthatóság szempontjából közelítette meg a tulajdonjog rendezésének kérdését. Ha a *nova species* visszaalakítható a feldolgozás előtti állapotába, akkor a közvetítő nézet a szabiniánusok álláspontját teszi magáévá. Ha viszont nem alakítható vissza, akkor a prokuliánusok véleményét helyesebb követni, és a feldolgozónak kell juttatni a végtermék tulajdonjogát.⁴¹ A justinianusi *Institutiók*ban (Inst.2,1,25) is megemlítik az iskolavítát, és megerősítik a *media sententiát*, amelyet Justinianus azzal egészít ki, hogy ha a feldolgozó a *specificatio* során saját anyagot is felhasznált, akkor az új dolog tulajdonjoga mindenképpen őt illeti.⁴² A közvetítő nézet azonban kritikával illethető, mert nincs tekintettel az anyag és a munka közötti értékviszonyra. Így például egy silány márványszobor a kőfaragóé, ezzel szemben viszont egy művészi bronzszobor az anyag tulajdonosáé lesz.⁴³

Korábban utaltam rá, hogy a klasszikus jogban uralkodóvá vált a „*non solet locatio dominium mutare*” elve, amely azt jelenti, hogy a bérleti szerződéseknél – beleértve természetesen a műbérletet is – nem történhet tulajdonváltás. A szabiniánus álláspont tökéletesen megfelel ennek a szabálynak, mert az alapanyagot szolgáltató megrendelő lesz az abból készített új termék tulajdonosa is. A prokuliánusok viszont eredeti szerződésmódnak tekintették a *specificatiót*, és ennek összeegyeztetése a tulajdonváltás tilalmával már problémásabbnak tűnik. Ez is megoldható azonban a képviselő útján történő feldolgozás elfogadásával, amikor a vállalkozó a munkájával tulajdonképpen a megrendelő nevében specifikál, neki szerez tulajdont.

IV. A szerződés specifikus veszély a feldolgozással járó locatio conductio operisnél

1. A luxuscikkek előállításának technikai háttere

A római előkelők drága, különleges, művészi igényességgel kidolgozott kézműves termékekkel fejezték ki gazdagságukat, hatalmukat egymás és a társadalmi ranglétrán alattuk állók irányába. Ezek az ékszerek, drágakövek, csiszolt üvegedények egyfajta státuszszimbólumként funkcionáltak.⁴⁴ Ezeket

⁴¹ Leesen: i.m. 76-79. o.

⁴² Bessenýó: i.m. 255. o.

⁴³ Földi – Hamza: i.m. 342. o.

⁴⁴ Andreas Wacke: Bruchschäden an Diatretglas und Gemme: Gefahrtragungsklausel im römischen Kunsthandwerk. In: Roland Ruedin (ed.): Mélanges en l'honneur de C. A. Cannata. Helbing & Lichtenhahn, Basel-Neuchâtel 1999. 92. o. A kölni *diatretuson* a következő felirat áll görögül: „Igyál, élj szépen, örökké!” Ennek ellenére Wacke pontosan a kölni üvegkehely kapcsán megjegyzi, hogy a talpatlan pohárból inni nem volt praktikus, ezen

a luxuscikkeket nem lehetett egyszerűen megvásárolni a piacon, hanem meg kellett rendelni őket az erre specializálódott mesterembereknél.⁴⁵ Az előállításuk magas szintű szakismeretet, nagyfokú gyakorlottságot és hozzáértést igényelt. A forrásokban leggyakrabban szereplő mesteremberek: a *diatretarius*, az *aurifex* és a *gemmarius*,⁴⁶ ezért most az ő tevékenységüket mutatom be röviden, annak érdekében, hogy érzékeltessem ezeknek a megmunkálási eljárásoknak a hosszadalmas és kockázatos jellegét.

A *diatretarius* duplafalú üvegedényeket (*diatretus*) gyártott, melyeknek nemcsak a külső oldalán, hanem a két üvegréteg között is különböző művészi ábrázolásokat helyezett el. Ezek alapján megkülönböztethetünk figurális díszítésűeket és geometrikus ornamentikájúakat.⁴⁷ Miután lekerült az esztergapadról a munkadarab, a mester a finomabb munkálatokat szabad kézzel végezte el egy kezdetleges drill-fúró segítségével.⁴⁸ Elég volt egy pontatlan mozdulat vagy az üvegben rejtőző, szinte láthatatlan repedés, hogy az üvegcsiszoló több hónapos munkája a pillanat töredéke alatt semmivé legyen.⁴⁹

A drága- és féldrágaköveket a *gemmarius* munkálta meg, hogy azok alkalmasak legyenek az ékszerek, az üveg- és fémedények díszítésére, vagy a pecsétnyomóként való használatra.⁵⁰ Fúróval (*trepan*) és fűrészsel (*terepra*) dolgozott, ezeket egy pedálkerék segítségével működtette, a munka során pedig olajjal átitatott gyémántport és csiszolókövet használt.⁵¹ A megmunkált drágaköveket az *aurifices* illesztették be az ékszerekbe.⁵² A vésnökök és az aranyművesek munkája kevesebb veszélyt rejtett magában és rövidebb idő alatt kivitelezhető volt, mint az üvegcsiszolóké,⁵³ de szintén magas szintű szakismeretet, valamint művészi kreativitást követelt meg az alkotótól.

túlmenően az elkészíttetése nagyon költséges volt, tehát valószínűbbnek tartja, hogy az ilyen csiszolt üvegek pusztán díszpéldányokként szolgáltak.

⁴⁵ Franz Horak: Ästhetische Probleme bei den römischen Juristen. IURA 1987. 38. sz. 155-165. o.

⁴⁶ Pókecz Kovács: Locatio conductio operis. 195. o.

⁴⁷ Wacke: i.m. 92. o. Világszerte csak mintegy ötven *diatretus* vált ismertté, és ezek alapján különböztetnek a szakértők a fent nevezett két csoport között.

⁴⁸ Berneker: i.m. 123. o.

⁴⁹ Günter Ristow: Das Kölner Diatretglas. In: Rheinische Kleinkunstwerke Heft 3. Köln 1988. 12. o.; Wacke: i.m. 93. o. 1967-ben F. W. Schaefer a feltételezhető római kori technika alapján elkészítette a Daruváron 1790-ben talált lelet hiteles másolatát, amely bebizonyította, hogy egy 15 mm vastagságú, harang formájú üvegnek a teljes kicsiszolása a mester egy évi munkáját vette igénybe. Schaefer munkadíja több mint 30.000 DM lett volna.

⁵⁰ Wacke: i.m. 94. o.

⁵¹ Pókecz Kovács: Locatio conductio operis. 196. és köv. o.

⁵² De Martino: i.m. 347. és köv. o.

⁵³ Wacke: i.m. 99. o.

2. Veszélyviselési és felelősségi szabályok

Ulpianus D.9,2,27,29 (*libro 18 ad edictum*)

Si calicem diatretum faciendum dedisti, si quidem imperitia fregit, damni iniuria tenebitur: si vero non imperitia fregit, sed rimas habebat vitiosas, potest esse excusatus: et ideo plerumque artifices convenire solent, cum eiusmodi materiae dantur, non periculo suo se facere, quae res ex locato tollit actionem et Aquiliae.

Ha egy kézművesnek átadtak egy üvegkelyhet, hogy abból csiszolt díszüveget (*diatretus*) készítsen, és ő azt figyelmetlenségből (*imperitia*) összetörte, akkor ezért a kárért *damnum iniuria* alapján fog felelni. Ha azonban nem ügyetlenségből fakadóan törte össze az üveget, hanem mert annak hibás repedései voltak, akkor mentesülhet a felelősség alól. Éppen ezért a kézművesek, ha ilyen anyagot adtak át nekik feldolgozás céljából, legtöbbször kikötötték a szerződésben, hogy a kért munkát nem a saját veszélyükre végzik el (*non periculo suo se facere*). Ez a megállapodás kizárja, hogy a megrendelő a vállalkozási szerződés (*ex locato*) vagy a *lex Aquiliae* alapján fellépjen a mester ellen.⁵⁴

A forráshely megfogalmazásából világosan kivehető, hogy itt egy vállalkozási szerződésről van szó: a megrendelő átad egy sima felületű kelyhet, amely valamilyen csiszolható anyagból – üvegből vagy féldrágakőből⁵⁵ – készült, hogy abból a *diatretarius* divatos luxuskelyhet állítson elő.⁵⁶ A csiszolt díszüveg elkészítése Berneker szerint feldolgozásnak minősül, mert egy *nova species* jön létre a megmunkálás eredményeként, ezzel szemben Düll és Scharl a csiszolást csak az anyag feljavításának, felújításának tekinti.⁵⁷ Behrends „név-teóriája” alapján akkor beszélhetünk *specificatióról*, ha az átalakítás olyan mértékű volt, hogy indokolt a létrehozott dolognak az alapanyag megnevezésétől különböző nevet adni, kifejezve ezzel egy új entitás létrejöttét. Ez alapján az üvegcsiszolás feldolgozásnak minősül, mert többé nem egyszerűen egy kehelyről, egy

⁵⁴ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 194. és köv. o.; Berneker: i.m. 124. o.; Behrends: *Die Rechtsformen des römischen Handwerks*. 146. o.

⁵⁵ Wacke: i.m. 96. o. Az alapanyag minősége a csiszolás szempontjából nagy jelentőséggel bírt, ugyanis egy természetben kifejlődött féldrágakőben – például hegyikristályban – nagyobb valószínűséggel voltak apró repedések, mint egy mesterségesen létrehozott, kifújt üvegben. Vagyis a nyersanyag milyensége szoros összefüggésben állt a feldolgozás kockázatosságával.

⁵⁶ Wacke: i.m. 95. és köv. o.; Berneker: i.m. 124. o.; Carsten Hanns Müller: *Gefahrtragung bei der locatio conductio*. Miete, Pacht, Dienst- und Werkvertrag im Kommentar römischer Juristen. Ferdinand Schöningh, Paderborn – München – Wien – Zürich 2002. 105-107. o.

⁵⁷ Berneker: i.m. 125. o. „Dieses soll (das Arbeitsergebnis) eine Neuschöpfung und nicht etwa nur ein Ausbesserungswerk sein, wie Düll und Scharl annehmen.”

üvegedényről, hanem egy *diatretus*ról beszélünk.⁵⁸ Schermaier is a feldolgozás mellett érvel: Ulpianus a „*faciendum*” kifejezést használja az üvegekehely vonatkozásában, vagyis a *diatretus* egy előállítandó, és nem egy kijavítandó dolog volt.⁵⁹

A D. 9, 2, 27, 29 egy kártérítési és egy veszélyviselési szabályt tartalmaz. Az előbbi azt mondja ki, hogy a megrendelő kártérítésre jogosult, ha az átadott kehely a vállalkozó *imperitiája* folytán elpattan. Nem derül ki a forráshelyből, hogy milyen felelősség alapján terheli a kézművest kártérítési kötelezettség (*culpa* vagy *custodia*), de ez ebben a megközelítésben nem is lényeges.⁶⁰ Mivel Ulpianust nem arról kérdezték, hogy mi történik akkor, ha az üveget ellopják vagy azt a mester elveszíti, így a *custodia* vizsgálatára nem került sor, csak az *imperitia* és a *vitium materiae* tekintetében nyilatkozott.⁶¹

A veszélyviselési szabály a végtelenül bekövetkezett károk viselését osztja fel a felek között a következőképpen: ha az *imperitia* – vagyis a szakismeret és a jártasság hiánya – kizárt, és a kehely károsodása vagy megsemmisülése az átadott anyag hibájára (*vitium materiae*) vezethető vissza, a vállalkozó mentesülhet a felelősség alól.⁶² Az elpattanás kockázatát ebben az esetben tehát az anyagtulajdonos (a megrendelő) viseli.⁶³ A hangsúly a „mentesülhet” kifejezésen van, mert a *potest* szó használata arra enged következtetni, hogy ez a kockázatmegosztás nem feltétlenül így történt. A kézművesnek ugyanis szakszerűen ellenőriznie kellett a megrendelő által átadott anyagot, hogy az alkalmas-e a kért munka elvégzésére. Ha a mester ezt a vizsgálatot felróható módon elmulasztotta, akkor nem menthette ki magát az anyaghibára való hivatkozással.⁶⁴ Ha viszont elvégezte, akkor sem volt kizárt, hogy az üvegben rejtőznek olyan repedések, amelyeket még a legnagyobb gondosság mellett sem vehetett észre, és ezek akár romba is dönthették a mester több hónapos munkáját. Ezért az üvegcsiszolók– akiknek a munkájuk rendkívül aprólékos és ebből kifolyólag hosszadalmas volt, valamint az üveg törékenységeből fakadóan nagy kockázattal járt –, a megrendelők megbízását azzal a feltétellel

⁵⁸ Behrends: Die Spezifikationslehre. 210. és 218. o.

⁵⁹ Martin Josef Schermaier: *Materia: Beiträge zur Frage der Naturphilosophie im klassischen Römischen Recht*. Böhlau Verlag, Wien-Köln-Weimar 1992. 235. o.

⁶⁰ Ulp.D.19,2,9,5: *Celsus etiam imperitiam culpa adnumerandam ...* Celsus az *imperitiát* a kézműves *culpájaként* értékeli.

⁶¹ Molnár Imre: A vállalkozói és munkabérszerződés alanyainak felelőssége és veszélyviselése a római jogban. AUsz 1974. 21/2. sz. 16. o.; Imre Molnár: Verantwortung und Gefährtragung bei der locatio conductio zur Zeit des Prinzipats. ANRW II 1982. 14. sz. 602. o.

⁶² Berneker: i.m. 125. o.

⁶³ Molnár: uo.; Wacke: i.m. 98. o. „Ein *vitium materiae* fällt in die Sphäre des Bestellers.”

⁶⁴ Wacke: i.m. 102. o., Berneker: i.m. 126. o., Molnár: uo.

fogadták el, hogy a kért terméket nem a saját veszélyükre (*non periculo suo se facere*) állítják elő. Mire is vonatkozott pontosan ez a szerződési klauzula? A vállalkozót terhelte vitás esetben az *imperitia* hiányának bizonyítása, ezt viszont kevés esetben tudta kétséget kizáróan alátámasztani.⁶⁵ Ezen túlmenően a kézműves javára megfogalmazott veszélyviselési szabálynak – az anyaghiba veszélyét a megrendelő viseli – is volt egy buktatója: a megrendelő utalása a vétkesen elmulasztott alapanyag-ellenőrzésre máris a vállalkozóra hárította a *vitium materiae* kockázatát. Annak érdekében, hogy ez ellen védekezni tudjanak, a kézművesek a *periculum*-klauzulával egyrészt kizárták az *imperitiáért* való felelősséget, másrészt az anyaghiba miatt bekövetkezett károsodást minden esetben a megrendelőre hárították.⁶⁶

Mayer-Maly szerint ez a szerződési feltétel nem érinti az *imperitiáért* való felelősséget, hanem a kézművesek azon törekvését tükrözi, hogy az anyaghibából adódó veszélyviselést elkülönítsék a szakmai járatlanságért való felelősségtől. Meglátása szerint Ulpianus is csupán ezt kívánta hangsúlyozni.⁶⁷

Wacke is azon a véleményen van, hogy a vállalkozónak helyt kell állnia *imperitia* esetén.⁶⁸ Szerinte a „*non periculo suo se facere*” klauzulát csak arra az esetre alkalmazták, ha a kézműves szakszerűen megvizsgálta a megrendelőtől származó alapanyagot, megállapította, hogy az nem alkalmas a kért mű elkészítésére, és erre figyelmeztette a megrendelőt. Ha ő ennek ellenére is fenntartotta a megbízását, akkor a vállalkozó elvégezte a csiszolást, de a törésveszélyt a *locator*nak kellett viselnie. A klauzulával tehát azt fejezték ki, hogy az *artifex* teljesítette a megvizsgálási és tájékoztatási kötelességét, és nem lehet neki felróni, hogy a nyilvánvaló törésveszély ellenére a megrendelő kívánságára vállalta a mű létrehozását.⁶⁹

Berneker ezzel szemben az *ideo* kifejezésben annak bizonyítékát látja, hogy a szerződési kikötés nem differenciál a kártérítési és a veszélyviselési szabály között, hanem egyformán vonatkozik mindkettőre. Vagyis egyrészt kizárja az *imperitia* miatti kártérítési felelősséget, másrészt az anyaghiba veszélyét a megrendelőre hárítja.

A *plerumque* kifejezésből az következik, hogy ennek a feltételnek a szerződésbe foglalása nem korlátozódott az olyan egyedi esetekre, amikor például a kézműves még nem tett szert elég jártasságra az üvegcsiszolásban, vagy az alapanyag miatt aggodalmaskodott, és csak ezzel a kikötéssel vette át

⁶⁵ Molnár: uo.; Berneker: uo.

⁶⁶ Berneker: uo.

⁶⁷ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 194. o.

⁶⁸ Wacke: i.m. 102. o.

⁶⁹ Wacke: i.m. 103. o.

az üveget, hanem a *diatretarius* szakmában szokásosnak, bevett szerződési gyakorlatnak számított.⁷⁰

Ulpianus D.19,2,13,5 (*libro 32 ad edictum*)

Si gemma includenda aut insculpenda data sit eaque fracta sit, si quidem vitio materiae factum sit, non erit ex locato actio, si imperitia facientis, erit. Huic sententiae addendum est, nisi periculum quoque in se artifex receperat: tunc enim etsi vitio materiae id evenit, erit ex locato actio.

Ha egy drágakövet (*gemma*) átadnak ékszerbe foglalás vagy bevésés céljából, és anyaghiba következtében eltörik, akkor a vállalkozási szerződés alapján nem lehet keresettel fellépni. Ha viszont a kézműves járatlansága miatt tört el a kő, akkor a keresetnek helye van. Mindez abban az esetben van így, ha a vállalkozó a veszélyt nem vállalta fel. Ha ugyanis felvállalta, akkor a vállalkozási szerződés alapján felel az anyaghiba miatt bekövetkezett törésért is.

Itt is egy vállalkozási szerződésről van szó, ez a forráshely is tartalmaz egy kártérítési és egy veszélyviselési szabályt – ezek tartalmilag megegyeznek a D.9,2,27,29-ben foglaltakkal –, és itt is találunk utalást az általánostól eltérő kockázatmegosztásra, de más módon, mint az üvegcsiszolók esetében, ugyanis a *gemmarii* gyakran felvállalták a felelősséget az anyag belső hibáiért is, tehát ők viselték a *vitium materiae* veszélyét. Mi lehet az oka ennek az eltérésnek?

A magyarázatot a kor gazdasági viszonyaiban kell keresnünk. A vésnökök és az ékszerkészítők képzési ideje rövidebb volt, mint az üveggel foglalkozó mestereké, mivel a szakmájuk nem követelt meg tőlük olyan magas szintű szakismeretet, jártasságot és ügyességet, mint a *diatretus*-gyártás. Magas számukból következik, hogy a kereslet az egyes mesterek irányába nem volt olyan nagy, a piaci helyzet egyértelműen a megrendelőknek kedvezett, tehát mindent meg kellett tenniük, hogy a megrendelők őket válasszák a konkurencia helyett.⁷¹ Másrésztől aggodalom nélkül felvállalhatták az anyaghiba veszélyének viselését, mivel a *diatretari*ivel ellentétben a kis felületek megvizsgálásánál azonnal felismerhettek egy *vitium materiae*.⁷²

Ezen túlmenően, ha egy ékszerésznek sok, rövid időn belül egymás után elvégzendő megbízása volt, felvállalhatta a garanciát az anyaghiba miatt bekövetkező esetleges töréskárokért is, ha a vállalkozói díjának egy bizonyos részét biztosítási díjként félretette, és az ilyen káresetekre teaurálta. A nettó munkadíjához tehát járulékosan fel kellett számolnia felárként egy kockázati díjat is, ami a vendégkörében elosztva nem jelentett túl nagy megterhelést az

⁷⁰ Berneker: uo.

⁷¹ Müller: i.m. 108. o.

⁷² Berneker: i.m. 127. o.

egyes megrendelőknél, akik készek voltak kicsivel nagyobb árat is fizetni, ha cserébe nem nekik kellett viselni a töréskárok veszélyét.⁷³

A forrásokból két fontos megállapítás vonható le: a vállalkozási szerződésnél a klauzulák tartalma nagymértékben függött a kézművesektől megkövetelt jártasság fokától és a mesterek keresettségétől, valamint, hogy a felek szabad alku tárgyává teheték a veszély viselésének kérdését.⁷⁴ A D.9,2,27,29-ből az derül ki, hogy a *diatretarius* mentesülhetett a felelősség alól, ha a kárt az anyag belső hibája okozta, de ha a *vitium materiae* miatt nem ismerte fel, mert elmulasztotta az alapanyag megvizsgálását, akkor kártérítéssel tartozott. Vagyis általában felelt az anyaghibáért is. Ezzel szemben a D.19,2,13,5 megfogalmazásából az következik, hogy a *gemmarius* az anyaghibáért általában nem felelt, ezért emeli ki Ulpianus, hogy kivételesen felvállalhatta erre az esetre is a felelősséget. Vagyis míg az üvegsziszoló a „*non periculo suo se facere*” klauzulával olyan körülmény tekintetében zárta ki a felelősségét, amelyért az általános szabályok szerint felelt volna, addig a vésnök olyanért is felvállalta, amelynek tekintetében általában nem terhelte felelősség.⁷⁵

Láthatjuk, hogy a szerződési klauzulák jelentősen megváltoztatták a *locatio conductio operis* területén az objektív jogot. A felelősség korlátozásának, illetve kiszélesítésének köszönhetően sikerült a feleknek kiküszöbölni az általános felelősségi rendszer gyengeségeit, és annak szabályait a klauzulákon keresztül rugalmasan tudták alkalmazni az egyedi esetekben.⁷⁶

3. A díjveszély kérdése

Felvetődik a kérdés, hogy a vállalkozó a „*non periculo suo se facere*” kikötésével az ellenszolgáltatás (*merces*) megfizetésének veszélyét is a megrendelőre hárította-e.

A díjveszély azt a kérdést tárgyalja, hogyha az egészen vagy részben kivitelezett mű az *adprobatio*⁷⁷ előtt egy véletlen körülmény folytán

⁷³ Wacke: i.m. 100. o.

⁷⁴ Müller: i.m. 107. o.

⁷⁵ Wacke: i.m. 99. o.; Berneker: i.m. 131 o.; Petrikovits: i.m. 70. o.

⁷⁶ Berneker: i.m. 131. o.

⁷⁷ Kreller: i.m. 362. o.; Molnár: A vállalkozói és munkabérszerződés alanyainak felelőssége. 41. és köv. o.; Imre Molnár: Gefahrtragung beim römischen Dienst- und Werkvertrag. Labeo 1975. 21. sz. 40. o. Miután elkészült az *opus*, azt a megrendelőnek megsemmisítésre, kipróbálásra, minőségi vizsgálatra át kellett adni. A vizsgálat után a *locator* nyilatkozott a dolog állapotáról. Ha a dolog hibás volt, azt úgy tekintették, hogy itt a kipróbálás előtti hibáról van szó, és ennek következményei a vállalkozót terheltek, ő viselte a veszélyt. Ha a megrendelő a dolgot megfelelőnek találta, minden további veszély őrá szállt át, vagyis ettől az időponttól kezdve a *conductor* szabadult a veszélyviselés alól. Az *adprobatio* tehát nem más, mint adott időpontban a *locator* megvizsgálási kötelezettsége az elkészült mű tekintetében, melynek következménye a kockázat átszállása vállalkozóról a megrendelőre.

megsemmisült, akkor jár-e a vállalkozónak a *merces* vagy nem.⁷⁸ Labeo szerint a vállalkozó ezekben az esetekben nem követelheti a díját.⁷⁹ A későbbi jogtudósok (Sabinus óta) ezzel szemben egyfajta „szféra-teóriát” követnek:⁸⁰ a kézműves viseli a díjvesztélt olyan károk esetén, amelyek a munkavégzése körében álltak elő, ezzel szemben, ha a kár a megrendelő érdekkörében keletkezett vagy azt *vis maior* okozta, a vállalkozó jogosult lesz a díjra.⁸¹ A külső elháríthatatlan erőhatalom következményeit tehát a *locator*nak kell viselnie, míg azok a véletlenek, amelyek magából a dologból adódnak, vagy a munkavégzés körülményeiből keletkeznek, az általános szabályok szerint a *conductort* terhelik.⁸²

Ez azt jelentené egy *diatretarius* esetében, hogy ha egy csekély, és egyáltalán nem a szakismeret hiányából fakadó figyelmetlenség következtében vagy az alapanyagban rejtőző hiba miatt a *diatretus* a *probatio* előtt megreped és eltörik, nem követelhet semmit a több hónapos munkája ellentételezéseként. Lehetséges azonban, hogy gazdasági helyzetüknek köszönhetően rákényszeríthették a megrendelőket a „*non periculo suo se facere*” klauzula elfogadására, és ezzel a díjvesztélt is rájuk háríthatták. Valószínűnek tűnik, hogy a megrendelők a *diatretari*inak kedvező piaci helyzet mellett hajlandóak lehettek az eredménytelen munkavégzés esetére is garantálni a *mercest*, ha az adott vállalkozó egy elismert és keresett mester volt, akiről szakmai hibákat nem lehetett feltételezni, és aki csak a *periculum*-klauzula mellett vállalta el a kívánt mű elkészítését.

A díjvesztély *locator* általi viselése mellett szól az is, hogy ez megfelelné a prokuliánusok *specificatió*ról alkotott nézetének. Ők ugyanis – mint ahogy ezt már az előző fejezetben kifejtettem –, a feldolgozás összetett folyamatában az emberi munkavégzésnek tulajdonítottak nagyobb szerepet a *materiával* szemben. Ha a díj az alapanyag elpusztulása esetén is jár a vállalkozónak, akkor itt is arról van szó, hogy az emberi munkát többre értékeli, mint magát az anyagot.

Másik oldalról nézve, ha elfogadjuk, hogy a *periculum*-klauzula kiterjedt a díjvesztélyre is, akkor ez a vállalkozási szerződés átfordulását jelentette volna egy munkaszerződésbe, ahol az eredmény elmaradása esetén is járt a

Az *adprobatio*hoz ld. Matthias Pietsch: Die Abnahme im Werkvertragsrecht – geschichtliche Entwicklung und geltendes Recht. (diss.) Hamburg 1976. 243 o.

⁷⁸ Max Kaser: *Periculum locatoris*. SZ1957.74. sz.155. o.; Molnár: *Gefahrtragung beim römischen Dienst- und Werkvertrag* 25. o.

⁷⁹ Lab. D.14,2,10 pr.; Lab.D.19,2,62.

⁸⁰ Iav. D.19,2,37; eod. 59.

⁸¹ Kaser – Knütel: i.m. 281. és köv. o.

⁸² Kaser: *Periculum locatoris*. 186. o.; Molnár: A vállalkozói szerződés alanyainak felelőssége. 41. és 44. o. *A conductor* veszélyviselésének kettős feltétele van: a) a kár az *adprobatio* előtt keletkezzen és, b) magából a dologból, a vállalkozói tevékenységből, a munkavégzés körülményeiből adódó véletlen folytán (miatt) következzen be.

munkadíj.⁸³ Egy *diatretus* elkészítése esetén viszont nem magatartás-, hanem eredménykötelem jött létre a szerződő felek között. Továbbá a díjveszély viselése arra kényszerítette a vállalkozót, hogy még nagyobb gondosságot fejtessen ki a munka előrehaladásával, hiszen a ráfordított idővel, illetve az üvegnek a csiszolás során szükségszerűen bekövetkező elvékonyodásával arányosan nőtt a díj kézhezvételének kockázata is. Ha viszont a díjveszélyt a megrendelő viselte, a kézműves megengedhette volna magának, hogy kevésbé nagy körültekintéssel járjon el a mű elkészítése során.⁸⁴

Az is a kiterjesztés ellen szól, hogy a *locatio conductio operis*ből *bonae fidei* kötelem keletkezik, az viszont nehezen egyeztethető össze a *bona fides*szel, hogy a kézműves egy esetleges *imperitia* minden hátrányától mentesülhetett.⁸⁵ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy hatalmi helyzetüknél fogva a *diatretarii* úgy szabhatták meg egy *diatretus* előállításának árát, hogy belekalkulálhatták azokat a bevételi kieséseket is, amelyek egy-egy félresikerült darab következtében álltak elő.⁸⁶ Ezt látszik alátámasztani az a tény is, hogy a Talmud szerint a *diatrete* olyan drágák voltak, mint az aranyból készült kelyhek.⁸⁷

Amennyiben egyetértünk Berneker fentebb ismertetett véleményével, akkor a D.9,2,27,29-ben a *periculum*-klauzula célja nyilvánvalóan az, hogy kizárja az *artifex* kártérítési felelősségét *imperitia* esetén, és a *vitium materiae* kockázatát feltétlenül a *locatorra* hárítsa. Itt a *periculum*-fogalommal a rómaiak egy olyan veszélyt jelöltek, amely visszavezethető az *imperitiára*, de nem terjed ki a díjveszélyre.⁸⁸ Ha a vállalkozó a szerződésben kizárta a felelősségét erre az esetre, nem követelhetette ugyanazzal a klauzulával azt a vállalkozói díjat, amely az általános szabályok szerint nem illette meg.⁸⁹ A „*non periculo suo se facere*” a megrendelő oldalán kizárta a kártérítési igényeket, de ezzel egy időben nem alapított díjigényt a vállalkozó oldalán.⁹⁰

⁸³ Berneker: i.m. 129. o.

⁸⁴ Wacke: i.m. 104. o.

⁸⁵ Berneker: i.m. 129. o.

⁸⁶ Berneker: i.m. 130. o.

⁸⁷ Otto Doppelfeld: Das neue Kölner Diatretglas. *Germania* 1960. 38. sz. 410. o.

⁸⁸ Jakab Éva: Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban. Akadémiai Kiadó, Budapest 2011. 171. o. „Miquel hangsúlyozza, hogy a római *periculum* elasztikus fogalom, ami alig hasonlítható össze a modern dogmatika „fesz” fogalmaival.” „MacCormack felhívja rá a figyelmet, hogy differenciáltan kell kezelni a *periculum*-szövegeket. A *periculum* ugyan többnyire kárt vagy a kár lehetőségét, a dolog pusztulásának a lehetőségét jelenti, de a jogtudósi vélemények kontextusa, a *responsumot* kiváltó tényállás még azonos témakörön belül is különböző lehet.” Berneker: i.m. 128. o. A D.9,2,27,29-ben az *imperitiát* és az anyag megvizsgálásának elmulasztását szubszumálják a *periculum* fogalma alatt.

⁸⁹ Berneker: i.m. 130. o.

⁹⁰ Wacke: i.m. 104. o.

Ha az *artifices* az üveg megrepedése vagy a kő elpattanása esetén nem voltak jogosultak vállalkozói díjra, sőt emellett még arról is külön szerződési feltétel kikötésével kellett gondoskodniuk, hogy ilyen esetekben ne kelljen kártérítést fizetniük, akkor miért nem a saját alapanyagukból állították elő ezeket a luxuscikkeket, és miért nem adásvételi szerződés keretében értékesítették őket? Ebben az esetben egyedül ők viselték volna a feldolgozás sikertelenségének veszélyét, azonban pontosan ezért nem terhelte volna őket kártérítési felelősség. Ennek ellenére a forrásokból egyértelműen az állapítható meg, hogy a luxustermékek előállításának tipikus szerződése a *locatio conductio* volt, nem az *emptio venditio*.⁹¹ Véleményem szerint ebből az következik, hogy a fent tett megállapítások ellenére a „*non periculo suo se facere*” kikötés kiterjedt a díjveszélyre. A megrendelőnek ki kellett fizetnie a *mercest* az *adprobatio* elmaradása esetén is,⁹² ha a mű egy észrevehető anyaghiba miatt nem jött létre. Ezzel biztosította a kézműves a megélhetését abban az esetben is, ha a több hónapos munkája végül nem járt eredménnyel. Saját anyagának feldolgozásánál a „*casum sentit dominus*” elve alapján neki kellett volna viselni a törésveszélyt, azt senkire nem háríthatta át, és így a hosszú időn át végzett munkája – az anyag megsemmisülése esetén – végül nem járt volna vagyongyarapodással, hiszen nem jött létre eladható termék. Ez pedig a kézművesek megélhetését oly mértékben fenyegette volna – ugyanis egy *diatretuskicsiszolása* olyan időigényes volt, hogy azalatt az *artifex* más kereső tevékenységet nem tudott végezni –, hogy előbb-utóbb senki nem specializálódott volna ilyen hosszadalmas megmunkálást igénylő termékek előállítására. Tehát pontosan a veszélyviselési szabályokkal magyarázható, hogy a tömegtermékeket adásvételi, a luxustermékeket pedig vállalkozási szerződés keretében állították elő.

⁹¹ Behrends: Die Rechtsformen des römischen Handwerks. 193. o.

⁹² Kreller: i.m. 362. o.; Benedek: i.m. 182. o. A vállalkozói díj az általános szabályok szerint a kész mű *adprobatio*jával vált esedékessé.

V. A specificatioval járó vállalkozási szerződés elhatárolása a hasonló szerződésektől⁹³

1. *Emptio venditio* és *locatio conductio operis*

A *locatio conductio* keretei között szabályozott életviszonyok közül a vállalkozási szerződésnek az *emptio venditio*tól való elhatárolása vetette fel a legtöbb jogi problémát a forráshelyek tanúsága szerint.⁹⁴ A *locatio conductio operis*en belül is azok a jogügyletek okozták a legtöbb fejtörést a jogtudósoknak, amelyekben a *conductor* a *locator* által átadott anyagból egy új dolgot állít elő, azaz specifikál. Ezek a szerződések ugyanis tárgyakat tekintve rendkívüli módon hasonlítanak az *emptio rei futurae*re, ahol az eladó a vevő kívánságára állít elő egy, a szerződéskötéskor még nem létező, meghatározott dolgot. A fejezet célja az, hogy feltárja ezen rokon jogügyletek közös vonásait, de még inkább az, hogy rávilágítson azokra a kritériumokra, amelyek mentén lehetségessé válik az elhatárolásuk.

A két szerződés közötti rokonság alapja, hogy mindkettő megegyezéssel jön létre, vagyis a konszenzuális jelleg.⁹⁵ A *contractus*ok lényeges eleme (*essentialia negotii*) a pénzbeli ellenszolgáltatásban való megállapodás. Ha az ellenszolgáltatás nem pénzben áll, akkor nem lehet szó sem adásvételről, sem műbérletről, csupán reálszolgáltatások cseréjéről.⁹⁶ További közös vonás,

⁹³ A vállalkozási szerződés munkaszerződéstől való elhatárolásának nem szentelek külön alfejezetet, mert nem áll rendelkezésre olyan forrás, amely speciálisan a feldolgozással járó *locatio conductio operis*t határolja el a *locatio conductio operarum*tól, tehát csak általános, szinte tankönyvszerű megállapításokat lehet tenni a két szerződés összehasonlításánál. Néhány elhatárolási szempontot a teljesség igénye nélkül azért fontosnak tartok megemlíteni. Mindkét szerződés tárgya fizikai munkavégzés, de a vállalkozási szerződés a munkaszerződéssel szemben magában foglalja a munkával elérendő eredményt is. A *locator operarum*nak személyesen kell tevékenységét kifejtenie, a *conductor operis* alvállalkozót is igénybe vehet, kivéve, ha a szerződés személyes teljesítést követel meg. A dolgozatban vizsgált eseteknél (*diatretarius*, *aurifex*, *gemmarius*) ez az általános, mivel pontosan a mester személyében rejlő szakképzettség, jártasság és kreativitás miatt kötöttek épp vele szerződést a megrendelők. A munkavállaló az *imperitián* felül *infirmitas*ért is felel (D.9,2,8,1), a vállalkozónál a kellő fizikai erő hiánya nem alapoz meg kártérítési felelősséget. A luxuscikkeket előállító kézművesekkel ellentétben a szerződési feltételek kialakításánál társadalmi helyzetükből adódóan a munkavállalók voltak hátrányos helyzetben a *conductor operarum*mal szemben. A vállalkozási és a munkaszerződés elhatárolásához ld. Molnár: A vállalkozói és munkabérszerződés alanyainak felelőssége. 3-49. o.; Molnár: Gefahrtragung beim römischen Dienst- und Werkvertrag. 23-44. o.; Molnár: Verantwortung und Gefahrtragung bei der locatio conductio. 583-680. o.; Pókecz Kovács: Locatio conductio operis. 20-25. o.

⁹⁴ Jusztinger: i.m. 236. o.

⁹⁵ Otto Karlowa: Römische Rechtsgeschichte II. Verlag von Veit & Comp., Leipzig 1901. 633. o.; Molnár: Fejezetek a locatio conductio köréből. 42. o.; Paul. D.19,2,1; Gai. D.19,2,2.

⁹⁶ Inst.3,24,2.

hogy a *pretium*, illetve *merces* összegének megállapítása a felek ügyeskedésén múlik, vagyis megengedett a „*circumscriptio*” a *bona fides* korlátai között.⁹⁷ Lehetőség van az adásvételi és a vállalkozási szerződésnél is az ellenszolgáltatás harmadik személy általi meghatározására.⁹⁸

Az ellenszolgáltatás tekintetében eddig tett megállapításaink nemcsak a vállalkozási szerződésre vonatkoznak, hanem általában jellemzik a *locatio conductio* és az *emptio venditio* közötti kapcsolatot. Ha speciálisan az *emptio rei futurae* és a *specificatio*val járó vállalkozási szerződést vetjük össze, akkor további hasonlóságokat fedezhetünk fel. A megrendelő és a vevő célja is az, hogy a kikötött pénzbeli szolgáltatásért cserébe egy meghatározott kézműves termékkel gazdagodjon. Mindkét szerződés tárgya egy *res futura*, vagyis egy olyan dolog, amely jelenleg még nem létezik, azt a kézművesnek kell előállítania.⁹⁹ Ebből következik, hogy mindkét *contractus*nál eltelik egy bizonyos idő a szerződés megkötése és teljesítése között. A továbbiakban azt fogom megvizsgálni, hogy milyen különbségek mentén kísérelték meg elhatárolni egymástól a jogtudósok ezeket az alapvonásaikban egymáshoz nagyon közel álló szerződéseket.

Gaius 3, 147

Item quaeritur, si cum aurifice mihi convenerit, ut is ex auro suo certi ponderis certaeque formae anulos mihi faceret et acciperet verbi gratia denarios CC, utrum emptio et venditio an locatio et conductio contrahatur. Cassius ait materiae quidem emptionem venditionemque contrahi, operarum autem locationem et conductionem. Sed plerisque placuit emptionem et venditionem contrahi. Atqui, si meum aurum ei dederó, mercede pro opera constituta, convenit locationem conductionem contrahi.

A forráshely azt a problémát vizsgálja, hogy ha az aranyműves megrendelésre gyűrű állít elő a saját aranyából pénz ellenében, akkor az ügylet adásvételnek vagy vállalkozási szerződésnek minősül-e. Gaius tudósít bennünket a többségi véleményről (*plerisque placuit*), amely az adásvétel mellett foglal állást, és Cassius sajátos álláspontjáról, miszerint az anyag (*materia*) tekintetében *emptio venditio*ról, az *artifex* által kifejtett munka (*operarum*) vonatkozásában pedig *locatio conductio*ról kell beszélni. Gaius nem foglal állást Cassius nézetével kapcsolatban, de az utolsó mondatban azt megállapítja, hogy ha a mester a megrendelő anyagából készítette el a gyűrűt,

⁹⁷ Molnár: Fejezetek a *locatio conductio* köréből. 42. és köv. o.; Jusztinger: i.m. 233. és köv. o.; Paul. D.19,2,22,3.

⁹⁸ Molnár: Fejezetek a *locatio conductio* köréből. 43. o.; Jusztinger: i.m. 234. és köv. o.; Gai. D.19,2,25 pr.; Inst. 3,23,1; Inst. 3,24, 1.

⁹⁹ Thomas: Non solet. 350. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 122. o.

akkor műbérlet jött létre.¹⁰⁰ A jogesetet szinte szó szerint vették át Gaiustól a justinianusi *Institutió*ban és a *Digestá*ban is.¹⁰¹

Abban tehát egyetértettek az ókori jogtudósok, hogy *locatio conductio*t kell megállapítani, ha a gyűrűk elkészítéséhez szükséges alapanyagot a megrendelő szolgáltatja. A problémát az az eset jelenti, amikor a kézműves megrendelésre állítja elő a gyűrűket, de a saját aranyából. A többségi álláspont szerint ilyenkor egy egységes szerződést, mégpedig egy *emptio venditio*t kötöttek a felek. Ez nyilvánvalóan nem egy tipikus vétel, hiszen nem lehet egyenlőség jelet tenni az olyan viszonyok közé, amikor a mester sok árut előre elkészít megrendelés nélkül, és a piacon eladja, illetve amikor valaki elmegy a mesterhez, megbeszéli vele, hogy milyen művet hozzon létre, és a kézműves az igényeknek megfelelően elkészíti azt saját anyagából.¹⁰² Az indokolhatja mégis az ügylet adásvételként való minősítését, hogy az *aurifex* a gyűrűk formájában a saját aranyát ruházza át a vevőre, véglegesen lemondva ezzel korábbi tulajdonjogáról a pénzbeli ellenszolgáltatás fejében. A *facere*-szolgáltatás (az arany megmunkálása) a *dare*-szolgáltatás mellett alárendelt szerepet játszik, a hangsúly a tulajdoni állapotok végleges megváltozásán van. Egyik oldalon a vevő vagyona növekszik az áhított kézműves termékkel, egyidejűleg pedig csökken az átadott vételárral, míg másik oldalon a mester vagyonában az elidegenített arany helyét a kapott *pretium* veszi át.¹⁰³

A vagyonelemek megváltozott helyzetének véglegessége az egyik ismérv, amely mentén az *emptio venditio* és a *locatio conductio operis* elhatárolható egymástól. A megrendelő által átadott alapanyag ugyanis a klasszikus kori jogtudósok szerint – szemben Q. Muciusnak a D.34,2,34 pr.-ben képviselt álláspontjával¹⁰⁴ – nem kerül át a kézműves tulajdonába, ahogy azt Paulus a D.19,2,39-ben kategorikusan meg is állapítja: *non solet locatio dominium mutare*.¹⁰⁵ A *materia* csak átmenetileg és nem véglegesen van az *aurifex* birtokában, a megmunkálás befejezésével visszakerül a megrendelőhöz, csak megváltozott állapotban.

Az előbbi megállapításokból adódik a következő különbség a két szerződés között: mindkét jogviszony keretei között történik fizikai munkavégzés (a gyűrűk előállítás), csak az adásvételnél ezt a kézműves a saját tulajdonában álló dolgon fejt ki, míg a vállalkozási szerződésnél a más tulajdonát képező

¹⁰⁰ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 74. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 110. o.; Molnár: *Fejezetek a locatio conductio köréből*. 44. o.; Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 201. o.; Jusztinger: i.m. 237. o.

¹⁰¹ Gai. D.19,2,2,1; Inst. 3, 24, 4.

¹⁰² Molnár: *Fejezetek a locatio conductio köréből*. 45. o.

¹⁰³ Longo: i.m. 321. és köv. o.

¹⁰⁴ Az alapanyag feletti tulajdonjog részletes megvizsgálását l. a III. 2. pontban.

¹⁰⁵ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 77. o.; Thomas: *Non solet*. 356. és köv. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 131-133. o.

alapanyagon.¹⁰⁶ Amennyiben tehát a mester saját anyagot dolgoz fel a másik fél kívánsága szerint, *emptio venditio*, míg ha a megrendelő által hozott anyagot munkálja meg, *locatio conductio operis* jön létre a felek között.¹⁰⁷

Iavolenus D. 18, 1, 65 (*libro 11 epistularum*)

Convenit mihi tecum, ut certum numerum tegularum mihi dares certo pretio quod ut faceres: utrum emptio sit an locatio? Respondit, si ex meo fundo tegulas tibi factas ut darem convenit, emptionem puto esse, non conductionem: totiens enim conductio alicuius rei est, quotiens materia, in qua aliquid praestatur, in eodem statu eiusdem manet: quotiens vero et immutatur et alienatur, emptio magis quam locatio intellegi debet.

Az eset szinte ugyanaz, mint a gyűrűkészítőnél, csak itt a mester cserepek saját agyagból való előállítására vállalkozott. Itt még az is egyértelműen látszik, hogy az agyag értéke jóval kisebb a munka értékénél (földből cserepet égetni), mint az aranygyűrűknél, ahol a gyűrű értéke elsősorban az aranyban van, és csak másodlagosan a munkában. Ennek ellenére Iavolenus határozottan az adásvétel mellett foglal állást, vagyis ő is megerősíti a *communis opiniót*, mely szerint, ha a mester saját dolgán végez munkát, azaz saját anyagából állítja elő az *opust specificatióval*, majd ezt követően meghatározott pénzbeli ellenszolgáltatásért elidegeníti, az ügylet csakis *emptio venditio* – közelebbről *emptio rei futurae* – keretei között folyhat. Ha viszont a megrendelő földjén kitermelt anyagból állítja elő a cserepeket, akkor már *locatio conductio operis*ről van szó.¹⁰⁸

Molnár szerint az alapanyag származása (saját vagy hozott anyag) alapján nem lehet teljes bizonyossággal eldönteni a jogügylet minősítését, és erre Sabinusnak a D. 18, 1, 20-ban Pomponius által idézett véleményét hozza fel példaként.¹⁰⁹

Pomponius D. 18, 1, 20 (*libro nono ad Sabinum*)

*Sabinus respondit, si quam rem nobis fieri velimus etiam, veluti statuam vel vas aliquod seu vestem, ut nihil aliud quam pecuniam daremus, emptionem videri, nec posse ullam locationem esse, ubi corpus ipsum non detur ab eo cui id fieret: aliter atque si aream darem, ubi insulam aedificares, quoniam tunc a me substantia proficiscitur.*¹¹⁰

¹⁰⁶ Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 203. o.

¹⁰⁷ Thomas: *Non solet*. 356. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 131. o.

¹⁰⁸ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 76. o.; Thomas: *Non solet*. 344-346. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 115-117. o.; Molnár: *Fejezetek a locatio conductio köréből*. 44. o.; Pókecz Kovács: *uo.*; Jusztinger: i.m. 240. és köv. o.; Longo: i.m. 325-327. o.

¹⁰⁸ Molnár: *Fejezetek a locatio conductio köréből*. 45. o.

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ Vö. Paul. D. 19, 2, 22, 1-2. A forráshely részletes elemzéséhez ld. Jusztinger: i.m. 241. és köv. o.; Longo: i.m. 329-331. o.

Sabinus a forráshely elején szinte általános szabályként megerősíti, hogy ha a kézműves egy szobrot, edényt vagy ruhát állít elő, és ezért a másik fél a pénzen kívül semmit nem adott, akkor adásvételről van szó, mert műbérlet csak akkor állhat fenn, ha az alapanyagot, amelyből a művet el kell készíteni, a megrendelő szolgáltatja. Ezzel szemben vállalkozási szerződés jön létre, ha a megrendelő egy építési telket bocsát a mester rendelkezésére, hogy ő azon a saját építőanyagából házat emeljen. Annak ellenére tehát, hogy a vállalkozó is szolgáltatja az anyagot az *opus* megvalósításához, nem *emptio venditió*t, hanem *locatio conductio operis*t kell megállapítani, mivel a házépítés szempontjából leglényegesebb elemet (*substantia*), a beépítésre váró ingatlant a megrendelő adja.¹¹¹ Ezzel a kérdéskörrel azonban a továbbiakban nem kívánok foglalkozni, mivel ez inkább az építési szerződésekkel kapcsolatos, és nem tartozik a kézművesek *specificatiója* útján megvalósuló *opus*okhoz, vagyis a szűken felfogott témámhoz. Mégis meg kell említeni annak bizonyítása érdekében, hogy nem tudunk egy olyan szabályt felállítani a két szerződés elhatárolása tekintetében, amely minden konkrét esetben alkalmazható lenne.

Mint ahogy arra fentebb már utaltam, Cassius a többségi véleménytől eltérő álláspontra helyezkedett. Jó érzékel mutatott rá, hogy a megrendelésre gyűrűket készítő aranyműves jogesetében mind a bérlet, mind az adásvétel elemei benne vannak. Cassius a mester munkavégzését is hangsúlyozta elméletében, amikor úgy nyilatkozott, hogy az arany tekintetében adásvétel (*emptio materiae*), a gyűrűk megmunkálása vonatkozásában ezzel szemben bérlet (*locatio conductio*) jön létre a felek között.¹¹²

Gaius a 3, 147-ben az *operarum* kifejezést használja az *operae*, *opus* helyett a *locatio conductio* tárgyaként. Thomas szerint ennek ellenére Cassius nem adásvétel és munkaszerződés elhatárolásáról beszél, hiszen ebben az esetben éppen az elkészült mű, a gyűrűk – amelyben a felek ténylegesen érdekeltek –, maradnának figyelmen kívül, ugyanis az adásvétel tárgya csak maga a *materia*, és nem az elkészült gyűrűk, a munkabérlet pedig nem fedi le az eredményt, csak a pusztá munkavégzést. Ezért úgy gondolja, hogy a szabinianus jogtudós itt mindenképp vállalkozási szerződésre gondolt. Ezt bizonyítja az is, hogy a justinianusi *Institutiók*ban (Inst. 3, 24, 4) már *operae* szerepel a Gaiustól szinte betű szerint átvett példában.¹¹³

¹¹¹ Mayer-Maly: *Locatio conductio*. 75. o.; Molnár: *uo.*; Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 203. és köv. o.; Jusztinger: *i.m.* 241. o.; Longo: *i.m.* 323-325. o.

¹¹² Thomas: *Non solet*. 344. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 115. o. Thomas szerint itt a gyűrűkért fizetett pénzösszeg *pretium* és *merces* is egyben, ún. „zusammengesetzte pretium”.

¹¹³ Thomas: *Non solet*. 342. és köv. o.; Thomas: *Locatio conductio*. 112. és köv. o.; Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 201. és köv. o.; Jusztinger: *i.m.* 239. o. Az *opera* kifejezés különböző jelentéseket hordozott az ókori jogi szövegekben: napi munka, egy kézműves jártassága, és – Thomas javaslata szerint – ebben az összefüggésben *opust* is jelenthet.

Longo azon az állásponton van, hogy szándékosan szerepel a 3, 147-ben *operarum operae*, *opus* helyett, mert az *emptio venditio* tárgyának ő nem a puszta alapanyagot, hanem a megmunkált aranyat, vagyis a gyűrűket tekinti, az adásvételtől viszont kimarad a mester munkateljesítménye, amely így értelemszerűen csak egy másik szerződés, a munkabérlet tárgyát képezheti.¹¹⁴

Véleményem szerint itt arról van szó, hogy valaki szeretne gyűrűket készíttetni egy ékszerésszel, de nem áll rendelkezésére az ehhez szükséges arany, azt tehát be kell szereznie valahonnan, és ő ezt az *aurifex*-nél teszi meg, akiről biztosan tudja, hogy rendelkezik a megfelelő alapanyaggal. Akkor nem vetne fel a jogeset különösebb problémát, ha először megvásárolná a nyersanyagot, majd átadná az immár saját tulajdonában álló aranyat az aranyművesnek, hogy ő abból készítse el a kívánt gyűrűket. Egyértelmű lenne, hogy először *emptio venditio*, majd rögtön utána egy *locatio conductio operis* jön létre ugyanazon felek között. Ami itt félreértésre ad okot, hogy a két jogügylet időben nem válik el egymástól, nem történik meg a nyersanyag tényleges átadása a vevőnek, így az nem kerül át az ő tulajdonába, hanem a két szerződés összemosódik. Cassius kiváló jogász érzékkel mindkét *contractus* jelenlétét látja az összetett ügyletben, egyformán hangsúlyozza a *dare*- és a *facere*-szolgáltatást is. Elméletét a modern polgári jogi törvénykönyvek is igazolták, amikor a hasonló esetekben adásvétellel kombinált vállalkozási szerződésről beszélnek.¹¹⁵ A klasszikus római jogban mégsem talált támogatottságra, aminek talán az lehet az oka, hogy egy ilyen kombinált szerződés összeegyeztethetetlen lett volna a tipizált keresetformulák rendszerével.¹¹⁶

Cassius sajátos nézete is bizonyítja, hogy milyen közel áll egymáshoz az adásvételi és a vállalkozási szerződés, valamint azt is, hogy elhatárolásuk többféle logika mentén lehetséges. Összességében – a *communis opinio*-t alapul véve – a következő körülmények alapján határozható el a *specificatio*-val járó *locatio conductio operis* az *emptio rei futurae*-től: saját anyag vagy a megrendelő által hozott anyag kerül feldolgozásra, történik-e tulajdonváltás az elkészült *opus* tekintetében, az anyag csak átmenetileg van a kézműves birtokában vagy véglegesen, a munkavégzés a kézműves tulajdonában vagy idegen tulajdonban lévő dologon történik.

A hozott anyag-saját anyag szerinti felosztás tökéletesen összeegyeztethető mind a szabiniánusoknak, mind a prokuliánusoknak a *specificatio*-ról alkotott nézetével. A szabiniánus álláspont elfogadása esetén – amely a *nova speciest* az alapanyag tulajdonosának juttatja – különösebb kérdést fel sem vet a

¹¹⁴ Longo: i.m. 335. o.

¹¹⁵ Molnár: Fejezetek a locatio conductio köréből. 45. o.

¹¹⁶ Jusztinger: i.m. 240. o.; Pókecz Kovács: Locatio conductio operis. 201. o. Cassius nézete mögött valószínűleg az arany kellékhibájáért való *actio emptiva*, illetve az elvégzett munka rejtett hibája miatti *actio locativa* történő perlés lehetőségének megkülönböztetése áll.

jog eset: ha a vállalkozó a saját anyagát dolgozza fel, ő lesz az új dolog tulajdonosa is, így természetes, hogy az adásvétel útján kerül a megrendelő tulajdonába. Ha viszont a *locator operis* szolgáltatja az alapanyagot, az abból előállított gyűrű tulajdonjoga is őt illeti, tehát az aranyműves tevékenysége csakis vállalkozási szerződés keretében folyhat. A prokuliánus nézet – mely szerint a jóhiszemű feldolgozó a *nova species* tulajdonjoga – a képviselő útján történő *specificatio* elfogadásával szintén összhangba hozható a többségi véleménnyel. Ha saját anyaggal dolgozik az aranyműves, feldolgozó-tulajdonosként természetesen adásvétel útján adja a gyűrűt a vevőnek. Ha azonban a megrendelő szolgáltatja az alapanyagot, a vállalkozó az ő képviselőjeként specifikál, tehát a *locator operis* mint feldolgozó tulajdonába kerül az aranygyűrű: így az ügylet csakis vállalkozási szerződés keretei között történhet.¹¹⁷

2. Contractus innominati és locatio conductio operis

A D.19,5,5,2 forráshely első felének elemzésén keresztül mutatom be, hogy milyen szempont mentén határolható el a feldolgozással járó vállalkozási szerződés azoktól a névtelen reálszerződésektől, amelyekben legalább az egyik fél szolgáltatása *specificatio* útján teljesíthető.

Paulus D.19,5,5,2 (*libro quinto quaestionum*)

At cum do ut facias, si tale sit factum, quod locari solet, puta ut tabulam pingas, pecunia data locatio erit, sicut superiore casu emptio: si rem do, non erit locatio, sed nascetur vel civilis actio in hoc quod mea interest vel ad repetendum condictio...

Ha valaki pénzt ad egy mesternek azért, hogy hozzon létre valamit a számára, akkor különböztetni kell aközött a tény között, amikor *locatio conductio*ról van szó – például amikor azért ad pénzt, hogy a festő készítsen egy képet –, vagy amikor a felek adásvételi szerződést kötöttek. Ellenben ha egy dolog tulajdonjogát ruházza át ellenszolgáltatásként, akkor nem jön létre *locatio*, hanem *actio civilis* indítható a nemteljesítés esetén keletkező kár megtérítésére, vagy *condictio*val követelhető vissza a már átadott dolog.¹¹⁸ Valószínűnek tűnik, hogy a *locatio conductio* három altípusán belül Paulus itt a vállalkozási szerződésre gondolt, ugyanis egy kép megfestésénél a munkával elérhető eredményen van a hangsúly, és nem magán a festésen. Egy festmény elkészítését a prokuliánusok feldolgozásnak tekintették,¹¹⁹ álláspontjuk elfogadásával ez a jog eset tehát alkalmas arra, hogy a

¹¹⁷ Jusztinger: i.m. 238. o.

¹¹⁸ Pókecz Kovács: *Locatio conductio operis*. 204. o.

¹¹⁹ Benedek: i.m. 47. o. A szabiniánusok a festést dologegyesülésnek tartják.

*specificatio*val járó vállalkozási szerződést elhatároljuk a reálszolgáltatások cseréjétől.

A *locatio conductio operis* és a jogesetben szereplő atipikus ügylet is *do ut facias* típusú kötelmet hoz létre a felek között. A *facere*-szolgáltatás mindkét esetben a feldolgozás (kép megfestése), a *dare*-szolgáltatásnál található eltérés a szerződések között. A vállalkozási szerződésnél az ellenszolgáltatás pénzben áll, a névtelen reálszerződésnél viszont egy dolog tulajdonjogának átruházásában.¹²⁰ Utóbbi esetben a megrendelőt nem illeti meg az *actio locati*, hanem *actio civilis* útján követelheti a másik fél nem teljesítése miatt keletkezett kárának megtérítését. Paulus azért ezt a jogeszközt szerepelteti az első helyen az átadott dolog visszakövetelését lehetővé tevő *condictio*val szemben, mert gazdasági szempontból ez felel meg jobban a megrendelő érdekének.¹²¹

Megállapítható tehát, hogy a *specificatio*val járó *locatio conductio operis* a pénzben álló ellenszolgáltatás határolta el a reálszolgáltatások cseréjétől.

VI. Záró következtetések

A *locatio conductio* jogintézményén belül szabályozott szerteágazó életviszonyok közül a tanulmánya luxustermékeket előállító kézművesek – elsősorban a *diatretarius*, a *gemmarius* és az *aurifex* – *specificatio*ja útján megvalósuló *contractus*ok dologi és kötelmi jogi vetületeit vizsgálta. A feldolgozás jogi természetét illetően ismertettem a szabiniánus és a prokuliánus nézőpontot is: előbbi az alapanyag tulajdonosát, utóbbi a jóhiszemű feldolgozót tekintette a *nova species* tulajdonosának, vagyis a két irányzat közötti vita lényegét az adja, hogy a *specificatio* összetett folyamatában a materiális vagy az emberi tényezőnek tulajdonítanak-e nagyobb szerepet. A vállalkozási szerződés rendszerével mindkét iskola álláspontja összeegyeztethető: ha a megrendelő adja az alapanyagot, akkor a szabiniánusok szerint értelemszerűen ő lesz az abból készült új dolog tulajdonosa is, míg a prokuliánusok véleménye úgy hozható összhangba vele, hogy a vállalkozó a megrendelő nevében specifikál, vagyis a feldolgozó *de iure a locator operis*, így őt illeti a *nova species* tulajdonjoga is.

A drága luxuscikkek, mint a duplafalú csiszolt díszüvegek, az arany ékszerek vagy a pecsétnyomóként is használható vésett drágakövek előállítása rendkívüli jártasságot feltételezett a készítőjéről, időigényes és kockázatos volt. Ezért az ilyen termékeket gyártó kézművesek speciális felelősségi és veszélyviselési szabályok kialakításával próbálták felvértetni magukat az átadott alapanyag elpattanása, széttrése ellen. A „*non periculo suo se*

¹²⁰ Karlheinz Misera: Der Nutzungstausch bei Nachbarn und Miteigentümern. ZSS 1977.94. sz. 272. o.

¹²¹ Michael Artner: Agere praescriptis verbis. Duncker & Humblot, Berlin 2006. 212. o.

facere” klauzulával egyrészt kizárták az *imperitiá*ért való felelősségüket, másrészt a *vitium materia* veszélyét a megrendelőre hárították. Más álláspontok szerint a klauzula nem zárta ki a szakmai járatlanság miatti felelősséget, vagy pedig csak azokra az esetekre vonatkozott, amikor a kézműves felismerte az átadott anyagban rejtőző hibát, de a megrendelő kérésére ennek ellenére elvégezte a munkát. Egyes szerzők szerint a *periculum*-kikötés nem keletkeztetett díjjogosultságot a *conductor* oldalán, mert ez a vállalkozói szerződés munkaszerződésbe való átfordulását eredményezte volna, emellett összeegyeztethetetlen lenne a *bona fides*szel. Mások úgy gondolják, hogy azok a mesterek, akik iránt nagy volt a kereslet a piacon, gazdasági helyzetüknél fogva rákényszeríthették a megrendelőket, hogy az eredmény elmaradása esetén is garantálják a vállalkozói díjat. Véleményem szerint a „*non periculo suo se facere*” klauzula kiterjedt a díjvesztésre is, és éppen ezzel magyarázható, hogy ezeket a drága luxuscikkeket a kézművesek nem a saját anyagukból állították elő adásvételi szerződés keretében, hanem csak megrendelésre dolgoztak a *locator operis* által átadott alapanyagból. Így ugyanis nem kellett attól tartaniuk, hogy a több hónapos fáradságos munkájuk – az alapanyag megsemmisülése esetén – díjazás nélkül kárba vész.

A *communis opinio* szerint csak akkor lehet szó vállalkozási szerződésről, ha a mester a megrendelő által adott alapanyagot dolgozza fel, és nem megy végbe tulajdonváltás (*non solet locatio dominium mutare*). Ellenkező esetben az ügylet *emptio rei futurae*nek minősítendő. Cassius a termék megrendelésre történő előállítását saját anyagból egy kombinált szerződésnek tekintette, melyben keverednek az adásvétel és a bérlet elemei. A névtelen reálszerződésektől a pénzben álló ellenszolgáltatás különbözteti meg a *locatio conductio operis*et.

Közjog

Böröcz István

Don't be evil

A Google adatvédelmi politikája az AdWords szolgáltatás tükrében*

*„Amíg nem ébrednek öntudatra, nem
fognak fellázadni, s amíg fel nem
lázadtak, nem ébredhetnek öntudatra.”*

/George Orwell: 1984/

I. Bevezetés

1. A kutatás tárgya

A dolgozat a Google 2012 márciusában megjelent legújabb adatvédelmi irányelvét vizsgálja az AdWords szolgáltatás sajátosságain keresztül. Az irányelv számos kérdést vet fel többek között az információs önrendelkezési jogok és a jogszerű adatkezelések területén, amelyek minél előbbi válaszadást igényelnek. A téma választásának oka a Microsoft döntése, amely alapján a 2012. október 26-án megjelent Windows 8 operációs rendszerbe integrált Internet Explorer 10-ben alapértelmezetté vált a „Do Not Track”¹ (továbbiakban: DNT) funkció. Ez a változás érzékenyen érintheti a Google-t, mert piaci tevékenységének meghatározó része épül a viselkedés alapú hirdetésekre. Az újítás a reklámtevékenységen kívül az adatgyűjtésre és adatkezelésre is hatással lehet.

2. A dolgozat tagolása

A munka hat fő részre osztható. Az első rész a Google működéséről szól, nevezetesen a vállalatirányítási stratégiájáról, illetve a meghatározó piaci szerep, és az AdWords kapcsolatáról. A szolgáltatás a különböző mechanizmusok segítségével, majd a viselkedésalapú reklámozás, mint fő tevékenységi kör életre gyakorolt hatásaival kerül bemutatásra. A második fejezetben az

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Infokommunikációs jogi” tagozatban a Nemezeti Média és Hírközlési hatóság különdíjában részesült. Konzulens: Dr. Polyák Gábor egyetemi docens

¹ Ez jelzi a weboldalak, és az online hirdetési rendszerek felé, hogy az adott felhasználó részt kíván-e venni a hirdetési rendszerek működésének alapját adó felhasználói preferenciavizsgálatban, profilozásban vagy sem. Mind az öt piacvezető böngésző képest ezt a jelzést küldeni beállítástól függően, így a Chrome, a Firefox, az Internet Explorer, az Opera, és Safari.

elsőben elindított gondolatmenetet folytatva a monitoring tevékenység kerül részletes kifejtésre fajtái, tárgya, jogalapja szerint. Ezt követően az adatvédelmi irányelvek fejlődése kerül bemutatásra, amelyből megismerhető a Google piaci stratégiájának fejlődése, változása. A harmadik fejezet tárgyalja az említett stratégia megvalósításával szemben támasztott aggályokat az Európai Unió jogszabályok, irányelvek, állásfoglalások segítségével. Ezután egy kitekintés következik a hazai szabályozásra. Ebben a részben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) eltérő részletszabályai kerülnek rövid bemutatásra. A hatodik rész egy lehetséges jövőképet vázol fel az Európai Bizottság által készülöben lévő új adatvédelmi csomag tükrében.

3. A kutatás módszere

A dolgozatban nem a felhasználók jogai kerülnek a középpontba, hanem a Google, mint adatkezelő, illetve egyes esetekben adatfeldolgozó. A kiindulópont a kezelés jogszerűségének vitatottsága, mivel a túlzott mértékű – és nem egyértelmű – monitoring tevékenységgel a Google Adatvédelmi Irányelve alapján a felhasználók adatai nincsenek teljes biztonságban. Az egyes fejezetek tárgyalása során a Google állt az adatkezelés vizsgálatának középpontjában, ez alapján kerültek felhasználásra az Európai Bizottság 29-es munkacsoportjának² állásfoglalásai, illetve az Unió irányelvek. A cég teljes adatkezelői tevékenységének vizsgálata meghaladná a dolgozat terjedelmi korlátait, így az AdWords szolgáltatás állt a kutatás középpontjában. Azért a reklámszolgáltatás, mert ez áll kapcsolatban a felhasználók valamennyi típusával (lásd bővebben III/2. fejezet), illetve a személyiségprofilok kezelése itt jelenik meg a legtisztábban. Szükségszerű volt a legfrissebb joganyagok felhasználása, mert nem csak azok, hanem a jelenség elterjedése is a közelmúlt fejleménye.

4. A kutatás célja

A kutatás központi kérdése a Google Adwords magatartásalapú hirdetéseitől megvalósuló adatgyűjtés, illetve adatkezelés jogszerűsége. Kereskedelmi hasznossága nem vitatható, adatvédelmi szempontból azonban ez korántsem egyértelmű. A kutatás célja a kérdés részletes megválaszolása, illetve annak felhasználókra gyakorolt hatásainak adatvédelmi szempontból történő elemzése.

² http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_en.htm (2012.10.03.)

5. A kutatás jelentősége, hasznosíthatósága

Az internetezők rendszeresen szembesülnek azzal, hogy a különböző oldalak, böngészők adatokat kérnek tőlük,³ amiket a jobb felhasználói élmény érdekében jellemzően kiadnak. Ennek következményeibe azonban nem gondolnak bele, ha mégis, nem tesznek ellene semmit, holott a DNT funkció mindenki számára alkalmazható védelmi eszköz.⁴ A dolgozat célja a Google, mint adatkezelő tevékenységének hiányosságaira és jogszerűtlenségeire történő figyelemfelhívás.

II. A Google bemutatása

Az internet világában egy név az összes többi felett áll: Google. Az 1998-ban alapított cégnek nagy befolyása van a mindennapos internethasználatra, a fogyasztók általános köre találkozik vele nap, mint nap.⁵ Tradicionálisan a kereső szolgáltatása tette világhírűvé és normaalkotóvá a kereső technológia iparágában. A cég székhelye Kalifornia államban, Mountain Viewban van, de ez nem jelenti azt, hogy az európai székhelyek nem esnek az uniós adatvédelmi szabályozás hatálya alá. Az elmúlt években a Larry Page és Sergey Brin által alapított óriás több alkalommal is bíróság elé került, de az esetek döntő többségében sikerrel védte meg álláspontját, és bizonyította, hogy továbbra is hű szlogenjéhez, a „don't be evil” mottóhoz.⁶ Legtöbbször a reklámszolgáltatása váltott ki összetett és bonyolult jogvitákat. Védjegyoltalmi ügyei miatt⁷ egy rendkívül széleskörű bírói gyakorlat és jogértelmezés alakult ki, amely ennek ellenére tartalmaz kifogásolható döntéseket.⁸ A jogviták, valamint a gyakorlati alkalmazás során szembe kerülnek egymással a kereskedelmi, védjegyoltalommal rendelkező társaságok érdekei, valamint a felhasználók gyors és egyszerű információhoz jutáshoz való igényei.

1. A Google, mint a piac meghatározó szereplője

Az AdWords térhódítása forradalmasította a reklámpiacot az elmúlt években. Korábban csak felugró ablakokban, vagy oldalsávokban találkozott az internetező – többnyire zavaró – hirdetésekkel. A Google ezen változtatni

³ A Google AdWords tevékenységéhez hasonlóan gyakran ez is elmarad, és különböző technikai megoldások segítségével észrevétlenül gyűjtik a felhasználó adatait.

⁴ <http://www.hwsz.hu/hirek/48860> (2012.09.30.)

⁵ <http://www.google.hu/about/company/> (2012.10.15.)

⁶ <http://investor.google.com/corporate/code-of-conduct.html> (2012.10.12.)

⁷ Például az Egyesült Államokbeli Rosetta Stone v. Google ügy.

⁸ Lendvai Zsófia: A Google AdWords szolgáltatása az Európai Bíróság előtt. <http://www.sztnh.gov.hu/kiadv/ipsz/201008-pdf/02.pdf> (2012.09.25)

akart, és egy sokkal hatékonyabb rendszert kívánt kidolgozni, amely megfelelt a piac által támasztott követelményeknek.⁹ A keresésen alapuló reklámszolgáltatása 2007-ben a rádión keresztül megvalósuló reklámok, 2011-ben pedig a televíziós reklámok bevételeit szárnyalta túl.¹⁰ A perszonalizált reklámoknak gazdaságélénkítő hatásuk van, mert sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy a felhasználó rákattint arra a hirdetésre, amely érdeklődési körével megegyezik. Erre helyezve a hangsúlyt az AdWords segítségével tökéletes személyiségprofilok hozhatók létre, amelyekben pontosan meghatározható az érdeklődési kör, ehhez pedig egy algoritmus segítségével egyszerűen hozzárendelhető az azonos témájú reklám.

2. Az Adwords szolgáltatás

A Google bevételeinek jelentős hányadát az AdWords szolgáltatásból szerzi. Az AdWords egy online aukciós rendszer szerint működik, ahol harmadik személyek (reklámozók) lefoglalhatnak különböző szavakat, amelyek felhasználó általi begépelését követően a reklámozó hirdetése jelennek meg az oldalsávon elkülönülve.¹¹ A bevétel a reklámok differenciálásából adódik, a fizetett hirdetések prioritást élveznek az ingyenesekkel szemben. Maguk a szavak lehetnek általános kifejezések, vagy védjegyoltalom alatt álló márkanevek is.¹² A hirdetések témák szerint is kategorizálva vannak, kiszűrve ezzel azokat a területeket, amelyek a rendszeresen frissülő irányelv céljaival ütköznek. Ilyen területek például az abortusz, a fegyverkereskedelem, vagy a dohányreklámok.¹³ Az újdonságokról és változásokról a Google hivatalos blogján¹⁴ értesülhetnek a hirdetők. A szolgáltatást más kereső szolgáltatókra is kiterjesztették, ezzel is

⁹ David A. Vise & Mark Malseed: Inside the hottest business, media and technology success of our time: The Google story. 2005. 117-118. pp. http://yanko.lib.ru/books/internet/google_story-l.pdf (2012.09.25.)

¹⁰ University of Arkansas Law Review: Technology law – Great Google-y Moogley: The effect and enforcement of clock fraud and online advertising. http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/uarl32&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults353&id=353 (2012.09.25.)

¹¹ http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/waslee68&collection=journals&set_as_cursor=40&men_tab=srchresults1513&id=1513 (2012.09.25.)

¹² <http://support.google.com/adwords/bin/answer.py?hl=hu&answer=1704410&topic=1713894&path=1710534&ctx=leftnav> (2012.10.15.)

¹³ <http://googleblog.blogspot.hu/2012/03/making-our-ads-better-for-everyone.html> (2012.10.15.)

¹⁴ <http://adwords-hu.blogspot.hu> (2012.10.12.)

hatékonyabbá téve a személyiség profilok kialakítását, közvetetten pedig a szolgáltatás sikerét.

Az online reklámozásnak alapvetően két fajtája különböztethető meg: opt-in, illetve opt-out rendszerek. Opt-in rendszerben a felhasználónak csak akkor küldhető reklámlevél (úgy, hogy az ne számítson spamnek¹⁵), ha az e-mail cím tulajdonosa előzőleg engedélyt adott ilyen reklámcélú levelek küldésére (például a levelezőrendszer regisztrációja során, vagy valamely weboldalon). Az opt-out rendszer az opt-in ellentéte, amely szerint tárgytól, és gyakoriságtól függetlenül bárkinek küldhető kéretlenül is üzleti reklámlevél, amennyiben a felhasználó számára lehetőséget adnak a leiratkozásra.

A Google reklámtevékenysége összetett folyamat – különböző eszközöket használ eltérő célokra.¹⁶ Az Európai Bizottság 29-es munkacsoportja 2012. február 2-án levelet¹⁷ küldött a Google Inc. elnök-vezérigazgatójának, Larry Pagenek, amelyben értesítette őt az új Adatvédelmi Irányelvvel kapcsolatos aggodalmáról, ezért felkérte a francia adatvédelmi hatóságot¹⁸, hogy segítsen a probléma feltárásában, és a lehetséges megoldások megtalálásában¹⁹. A Google három pontban kifogásolta a vizsgálatot – megkérdőjelezte a CNIL bevonásának indokát, a vizsgálat során alkalmazandó jogot, illetve az eljárás menetét, és általános célját. A munkacsoport választ adott a kétségekre, amelyben hangsúlyozta, hogy a tagállamok adatvédelmi biztosai beleegyeztek, hogy a CNIL segítségével folyjon a vizsgálat, a jogszabályi háttér nem tagállami jog, hanem az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló Európai Parlament és a Tanács által elfogadott 95/46/EK Adatvédelmi Irányelv, valamint hogy a vizsgálat célja annak igazolása, hogy a Google az európai adatvédelmi keretrendszer szerint jár el. Ezt követően 2012. március 16-án egy kérdőívet küldött a Google-nek, amelyben 69 kérdés szerepelt. A válasz két hét késéssel érkezett, és nem tartalmazott az összes kérdésre pontos választ. A hiányosságok miatt újabb kérdőívet küldött a Munkacsoport májusban. A júniusi válaszlevélben közölt információk sem voltak kellően világosak, ezért átmenetileg tisztázatlan marad a Google opt-out rendszert alkalmazó eljárásának néhány aspektusa.²⁰

¹⁵ A spam a fogadó által nem kért, elektronikusan, például e-mailen keresztül tömegesen küldött hirdetés.

¹⁶ <http://www.google.com/intl/en/privacy/ads/> (2012.10.18.)

¹⁷ A 29-es Munkacsoport 2012. február 2-i levele Larry Page-nek, a Google elnök-vezérigazgatójának,

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120202_letter_google_privacy_policy_en.pdf (2012.10.12.)

¹⁸ CNIL – Commission nationale de l'informatique et des libertés

¹⁹

<http://www.out-law.com/en/articles/2012/october/future-of-eu-regulation-of-data-protection-reviewed-in-google-privacy-policy-investigation-says-expert/> (2012.10.22.)

²⁰ Google Privacy Policy Legal Analysis (2012.09.18.)

Az AdWords szolgáltatás is opt-out jellegű, de kiegészül a DoubleClick cookie működésével, vagyis a megjelenő hirdetések eleve személyre szabottak.

A technikai/gazdasági kitekintés szükséges volt ahhoz, hogy átfogó képet kapjon az olvasó a szolgáltatás működéséről, felépítéséről, mert ezek elengedhetetlen ismeretek a probléma szakszerű feltárásához, értékeléséhez. A kiegészítő információk ismertetésének szükségessége Buddha tanításával támasztható alá.

„Ahhoz, hogy megértsünk valamit, két fontos tényező szükséges. Az egyik a megelőző ismeretek, amikbe beépítjük az új ismeretet, s így értelmet adunk neki [...] Ha semmilyen ismerettel nem rendelkeznénk, akkor nem tudnánk hova tenni az új ismeretet, nem lenne jelentése, sem jelentősége.”²¹

A rendszer működése és sikeressége megkérdőjelezhetetlen kényelmet és előnyt biztosít a felhasználó számára, azonban ez csak látszólag ingyenes. A valóságban az internetező a privátszférájával, a magánéletével, szokásainak titkosságával fizet. A Google katalogizálja a személyes információkat, a kereséseket, a látogatott honlapokat.²² Az ebből nyert adatok a viselkedés alapú reklámozás által történő felhasználás során válnak kiemelkedő jelentőségűvé.

3. Viselkedés alapú reklámozás

a) A jelenség ismertetése

Ez a jelenség a felhasználók internetezési szokásainak vizsgálatán alapszik, amelynek során a meglátogatott oldalak, gyakran használt kulcsszavak, online létrehozott tartalmak kerülnek tanulmányozásra annak érdekében, hogy a kiértékelés eredményeként létrejöjjön egy egyedi profil, amelyhez könnyedén hozzá lehet rendelni a hozzá illő reklámokat.²³ Szakosodott cégek figyelik, mit keres, mire kattint, miről mond véleményt a felhasználó online, és ehhez társítják azokat a viselkedési jellegű hirdetéseket, amelyekre a leginkább fogékony lehet a felhasználó. Az elmúlt időszakban három nagy horderejű, több százmillió dollár összértékű üzletkötés – és az ezáltal támadt

²¹ http://dharma.blog.hu/2010/02/18/ertett_ertelem (2012.10.20.)

²²

http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/shlr39&collection=journals&set_as_cursor=1&men_tab=srchresults&type=matchall&id=293

²³ A 29-es számú adatvédelmi munkacsoport 2/2010. számú véleménye a viselkedésalapú online reklámról (2010.06.22.)

szakmai vita – is jelezte, hogy mekkora értéket tulajdonítanak a hirdető (és szoftverbeszélő) az ilyen szofisztikált információknak.²⁴

b) Reklámozás elleni védelem

Nem egyértelműen elfogadott módszer a felhasználók magatartásainak rögzítése és értékelése, ezért született meg a Do Not Track funkció, amely megadja a lehetőséget a felhasználónak a viselkedésalapú hirdetési rendszerből való teljes kilépéshez. A funkciót elég egyszer bekapcsolni, használat közben minden oldalnak elküldi az opt-out üzenetet. A cookie alapú megoldásoknál azonban az opt-outot minden hirdetési hálózaton külön kell bekapcsolni, ráadásul ezt a műveletet a cookie-k törlését követően újra és újra el kell végezni. A Do Not Track egyértelmű hátránya, hogy passzív megoldás, vagyis a kiküldött üzenetnek a szerveroldalon kell reakciót kiváltania. A Google-nek nem érdeke megfosztania magát fő jövedelemforrásától.

III. A szolgáltatás működése – Monitoring

Ahol a viselkedés alapú reklámozással a reklámszolgáltatónak pontos adatai vannak arról, hogy a felhasználó milyen típusú honlapokat látogat, milyen szokásokkal rendelkezik, ott a reklámozónak jelentős mértékben megnő az esélye arra, hogy hirdetése elérje a célközönséget, és effektív legyen. A célhoz szükséges monitoring tevékenység tovább differenciálható fajtája, tárgya, jogalapja szerint. A monitoring megvalósulása alapvetően három tevékenységre különíthető el: webtracking, cloud computing, illetve cookie-k. Az AdWords szolgáltatás cookie-k segítségével gyűjt információkat, de rendkívül szoros a kapcsolat a más módszerek, és az azokon keresztül gyűjtött adatok kezelése között.

1. A megfigyelés fajtái

a) A Webtracking

Webtracking során a felhasználó adatait gyűjtik össze akár online, akár offline forrásból a hozzá való eljutás céljából.²⁵ A kommunikációs eszközök fejlődésével az adatok mennyisége is megnőtt, egyszerűbbé téve ezzel az azonosíthatóságot névtelen adatok esetén is. Az adatgyűjtés módszere nem világos a felhasználók számára, ezért befolyásolni, vagy megakadályozni sem

²⁴ http://hirek.prim.hu/cikk/2012/08/22/szereted-_ha_mindent_tudnak_rolad_-_utelagazas_elott_az_online_reklam (2012.10.10)

²⁵ Például viselkedés alapú reklámozással.

képesek, így sokkal könnyebben ki vannak téve annak, hogy a róluk gyűjtött információkat akaratuk ellenére összegyűjtsék, közzétegyék.²⁶

b) Cookie – Third Party Cookie

A Cookie egy információcsomag, amely közvetít a böngésző és a szerver között. Az általános ismertetőt követően az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK Irányelv²⁷ 5. cikkének 3. pontja szerint célra vezetőbb értékelné a Google által alkalmazott cookiek működését.

A cookie-nak több fajtája van, az AdWords esetében a harmadik személy által használt cookiek relevánsak. A 29-es munkacsoport sütik alkalmazásával kapcsolatos hozzájárulás alóli kivételekről szóló 4/2012-es állásfoglalása alapján az ilyen elnevezésű cookie-k félrevezetőek lehetnek, mert a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az Adatvédelmi Irányelv 2. cikkének f) pontja szerint harmadik személy az a természetes vagy jogi személy, hatóság, intézmény vagy bármely más szerv, amely nem azonos az érintettel, az adatkezelővel, a feldolgozóval vagy azokkal a személyekkel, akik az adatkezelő vagy a feldolgozó közvetlen felügyelete alatt felhatalmazást kaptak az adatok feldolgozására.²⁸

Ez alapján a cookie egy adatkezelőre utalna, aki különbözik a felhasználó által meglátogatott honlap üzemeltetőjétől. A felhasználók szempontjából azonban harmadik személy a kereső sávban megjelenő domain név. Ez alapján a harmadik személy által használt cookie-kat annak a honlapnak az üzemeltetője alkalmazza, amely olyan domain névhez tartozik, amely a felhasználó által meglátogatott honlaptól különbözik, függetlenül attól, hogy az entitás egy különböző adatkezelő, vagy sem.

A Google AdWords szolgáltatásában két fajta cookie-t alkalmaz, amelyek megfelelnek a harmadik személy által alkalmazott cookie-k követelményeinek. Ezek a PREF cookie, és a DoubleClick cookie. Előbbi elsősorban a személyiségprofilok kialakításában játszik kiemelkedő szerepet, miután válogatás nélkül gyűjt minden információt. Ez a cookie áll a Google adatgyűjtésének középpontjában. A cookie időtartama két év, amely automatikusan frissül, miután a felhasználó meglátogatja a google.com-ot. A Google megerősítette, hogy a cookie nem módosul, amikor a felhasználó ki- vagy belép a fiókjából – ez azt jelenti, hogy minden keresés dokumentálva van. A cég állítása szerint „*a nem azonosított felhasználóktól gyűjtött adatok külön vannak kezelve a fiókkal rendelkezőkétől*”.

²⁶ Web tracking Privacy and data protection issues and recommendations

²⁷ Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv

²⁸ 95/46/EK Irányelv az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

2. A monitoring tárgya – Combination of Data

A különböző szolgáltatásokon keresztül létrejövő felhasználók adatait tartalmazó adatcsomagok az adatvédelem szempontjából újfajta feladatokat támasztanak az olyan releváns interneten jelenlévő óriások elé, mint a Google. Ugyan azzal érvel, hogy nem kötelező a szolgáltatásait igénybe venni, de a számok tükrében ez gyakorlatilag kivitelezhetetlen – az európai okostelefonok több mint 50%-án Android operációs rendszer fut;²⁹ a korábbi iOS verziók a Google Maps-et használják; az európai keresőpiac 90%-át a Google uralja,³⁰ és a három legnépszerűbb böngészőben³¹ alapértelmezett kereső, amely a piac 60%-át lefedi. A Google népszerűségét a kiváló minőség biztosítja, ehhez azonban arra is szükség van, hogy a felhasználók ne foglalkozzanak a szükségesnél jobban adataik kezelésének indokoltságával, jogszerűségével.

A különböző szolgáltatások által létrejövő adatcsomagok megnövelik az adatvédelem sikertelenségének kockázatát, mint például egy biztonsági rés elleni támadás. Adott szolgáltatás elleni támadás jogosulatlan belépést eredményezhet olyan adatokhoz, amelyek több, vagy az összes szolgáltatás adatgyűjtése során jöttek létre. Volt is hasonlóra példa a Google esetében, amikor a Gmail levelező szolgáltatását támadták sikeresen.³² Ezen felül a személyiségprofilok kialakítása olyan kormányzat, igazságszolgáltatás, vagy jogvédő szervezetek által igényelt adatkezeléshez vezethet, amelyről a felhasználót nem értesítik.³³ A kockázat mértékét tovább növeli a Google visszatartási politikája, vagyis a garancia hiánya arra nézve, hogy időben törli az adatokat.

A 29-es munkacsoport kiemeli az Adatvédelmi Irányelv 1. cikk (1) bekezdését, amely szerint a tagállamok ezen irányelvnek megfelelően védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében. Ezt az alapelvet az adatkezelés jogi alapjainak felbecsülésekor is figyelembe kell venni, ha az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges.³⁴

²⁹

<http://www.kantarworldpanel.com/Global/News/Android-maintains-Euro-dominance> (2012.10.20.)

³⁰

<http://www.netmarketshare.com/search-engine-market-share.aspx?qprid=4&clearaf=1&qpaf=-000%09100%091%0D&qpcustomd> (2012.10.20.)

³¹ Chrome, Firefox, Safari

³² <http://techcrunch.com/2010/09/14/google-engineer-spying-fired/> (2012.09.28.)

³³ Ebben a témában a Google nem válaszolt a vonatkozó kérdésekre, illetve arra, hogy a jogvédő szervezetek megkeresései megtörténtek-e.

³⁴ 7. cikk c) pont

A Google a szolgáltatásokból összegyűjtött adatokat széleskörűen értelmezi az adott szolgáltatás aktív, vagy passzív használatától függően. Az adatkezelés elemzése csupán egy lehetséges következtetés, mert a munkacsoport kérdéseire nem, vagy nem kielégítő válaszokat kaptak.

Az adatkezelés céljai különbözőek lehetnek. A szolgáltatásokból összegyűjtött adatok hatással vannak azok kezelésére, és lehetővé teszik az egyes szolgáltatások számára, hogy adatokat gyűjtsenek a saját tevékenységi körükön kívül más szolgáltatásokból is. A munkacsoport nyolc olyan szituációt azonosított, ahol a leírt jelenség előfordul.

- Egyes szolgáltatások esetében a felhasználó kérheti, hogy az adatai legyenek összevontan kezelve. Indokolt az opció alkalmazása a Gmail, Google Calendar, és Google Contacts esetében találkozók megbeszélése, vagy e-mailek küldése esetén. Másik gyakran előforduló példa a Google közösségi hálója³⁵ és a Picasa webalbum adatainak összevonása. Ezekben az esetekben a felhasználó egyértelműen látja, hogy az adatai összevontan vannak kezelve, és nem csak az éppen aktuálisan használt szolgáltatásból származnak. A szolgáltatáshoz is hozzáférési joggal rendelkezik, és törölheti adatait. Hasonló eset, amikor a felhasználó a keresőben a kifejezésre érkezett találatok után a „képek”, vagy „térkép” opcióra kattint a pontos eredmények végett. A szolgáltatásokból összegyűjtött adatoknak köszönhetően a Google a következő alkalommal azonnal megjeleníti a képeket, vagy a térképet a szöveges találatok mellett. Az ilyen típusú szituációk a legtöbb Google által üzemeltett szolgáltatás használata során előfordulnak.
- A szolgáltatást igénybe veszi a felhasználó, de az összegyűjtött adatok kezelése a tudta nélkül zajlik. Ilyen eset, amikor a szolgáltatás részlegesen más szolgáltatások által kezelt adatokon alapul – a személyre szabott keresés egy általános jelenség, amittől a felhasználók nem tartanak.³⁶ Ilyenkor a felhasználó azt tapasztalja, hogy az adatait összevontan kezelik más szolgáltatásokéval, de nem tudja pontosan megállapítani, hogy melyikből származnak, sem pedig a lehetséges következményeit.
- A Google védelmi célokból is összegyűjtheti az adatokat, ezáltal a szolgáltatásai biztonságát erősíti, például a felhasználói fiókok közötti kapcsolatok vizsgálatával.

³⁵ Google+

³⁶ A Google 2011-ben beépítette szolgáltatásába a „Szó szerint” eszközt, amellyel pontosan rá lehet keresni a beírt kulcsszóra:

<http://support.google.com/websearch/bin/answer.py?hl=hu&hlrm=fr&answer=1734130>
(2012.10.20.)

- Gyakori eset, amikor az összevont adatkezelés termékfejlesztési, vagy marketing szempontból innovációs célokat szolgál. A különböző csatornákon keresztül összegyűjtött adatokat a Google új termékek, szolgáltatások tervezésére használja. Ezek a termékek a már meglévő adatokon alapulnak – például a Google Now szolgáltatás, ahol egy képernyőn minden szükséges információ megjelenik az adott naphoz, így például az aktuális időjárás, a felhasználó által beállított főbb hírek, térkép a szintén aktuális forgalmi viszonyokkal, mikor indul a következő vonat a célhoz, stb. Kiegészítésként a szokásokat megtanulja a Google Now, így a későbbi alkalmazások során egyre pontosabb információkat tud adni.³⁷
- A szolgáltatásokból összegyűjtött adatok kezelése a Google Fiók alapját képezi. Ez a fiók az összes adatot tartalmazza, ami a különböző szolgáltatások során jön létre. Az új Google Adatvédelmi Irányelv kommunikációs kampánya során kiemelt szerepet kapott az egyetlen fiókba összegyűjtött felhasználóhoz kapcsolható információ.³⁸ A fiók létrehozásának azonban nem szükségszerű feltétele az adatok összevonása. Több olyan online mechanizmus létezik,³⁹ amely engedélyezi egy szolgáltatásnak, hogy egy másik szolgáltatás meghatározott adataihoz hozzáférjen az adatok összevonása nélkül. Az sem indok az összevonásra, hogy a szolgáltatásokat ugyanaz a cég nyújtja. Mindenesetre ez a megoldás érdekes lehet a felhasználó számára, hiszen egy teljes képet kap a különböző szolgáltatásokban kezelt adatairól. Ehhez nyújt segítséget a Google Irányítópult.
- Összevont adatokat szintén használnak reklámcélokra, például az AdWords szolgáltatás keretében.
- Analitikai célokra is felhasználhatók a személyiségprofilból nyert adatok. A fájlmegosztás engedélyezésével a Google Analytics szolgáltatásában felhasználhatja azokat különböző értékelésekhez, elemzésekhez. A Google azt állítja, hogy ebben az esetben adatfeldolgozóként tevékenykedik, de nem tisztázta azt, hogy mi történik, amikor a látogató adatait, amit a felhasználók megosztanak a Google-lal nem kapcsolják össze azokkal az adatokkal, amik már szerepelnek róluk a rendszerben. Ha az összekapcsolás megtörténik, a Google mint adatkezelő jár el. Emiatt, valamint a biztonság növelése érdekében Németország módosította az adatvédelmi törvényét.

³⁷ http://www.telefonguru.hu/hir/Bemutatjuk_a_Google_Now-t_2012-8-1 (2012.09.28.)

³⁸ A korábbi Irányelvekben a Youtube fiók még külön szerepelt.

³⁹ Például: Facebook, Twitter

- Összekapcsolt adatok egyetemeken kutatási céljaira is felhasználhatók. Ebben az esetben az adatkezelőnek különböző előkészületi kötelezettségei vannak, mint például az anonimizálás, mintavétel stb.

Az ugyan egyértelmű, hogy a személyiségprofil szolgáltatások felhasználók általi használata során jön létre, szükséges megjegyezni azonban, hogy a felhasználóknak is több fajtája van, még tovább differenciálva ezzel a monitoring tevékenységet.

a) Fiókkal rendelkező felhasználók

A felhasználók egy rétegét a valamely Google szolgáltatásban felhasználói fiókkal rendelkezők köre alkotja. Ebben az esetben a Google minden információt begyűjt a felhasználóról, amelyek a szolgáltatás használata során keletkeznek, ezen felül azok az adatok is tárolásra kerülnek, amelyek nyílt szolgáltatásban jönnek létre, például a Youtube, vagy a Maps használata során. A különböző módon keletkezett adatokat a Google cookie-k segítségével rendezi egy profilba.

b) Fiókkal nem rendelkező felhasználók

Nem regisztrált felhasználók esetében a legtöbbször az ún. PREF cookie segítségével gyűjt adatokat a Google, amelyek nem a felhasználót azonosítják, hanem a felhasználó által használt böngészőben látogatott oldalakat.

c) Passzív felhasználók

A harmadik típusú (passzív) felhasználóknál az ún. DoubleClick Cookie segítségével gyűjt adatokat olyan oldalakon, amelyek alkalmazzák ezt a cookie-t. A Google állítása szerint *„nem hoz létre olyan adatokat, amelyek alapján megállapítható a személyazonosság”*, azonban azt elismeri, hogy az adatok között szerepelnek IP-címek, pontos földrajzi helyek, illetve meghatározható eszközök. A 29-es munkacsoport által elvégzett kutatások során nem volt megállapítható, hogy a PREF, illetve a DoubleClick cookie által gyűjtött adatokat együttes kezelik-e.

3. Monitoring jogalapja – a Google Adatvédelmi Irányelve

Adatvédelmi szempontból a Google legfontosabb dokumentuma a legújabb, 2012-es Adatvédelmi Irányelve. Ebben részletesen leírja a személyes adatok feldolgozásának módját, további információkhoz való hozzájutást biztosít, illetve bemutatja a különböző adatvédelmi eljárások működését.

A 2012. március 1-jén megjelent irányelvvel egyidőben a Google létrehozta az „Elvek és Irányelvek”⁴⁰ nevű oldalt, amely áttekintés,⁴¹ az általános szerződési feltételeket, illetve a legfrissebb adatvédelmi irányelvet tartalmazza. Ezek mellett kiegészítő információk találhatók a reklámszolgáltatásról, a Google adatvédelemhez köthető alapelveiről, eszközeiről, blogjairól, videóiról, és Gy.I.K.-ról. Az oldal a legtöbb Google honlapról elérhető, ezzel is hangsúlyozva kiemelkedő fontosságát.

A rövidítés, illetve a kevésbé jogias és ezáltal jobban érthető nyelvezet volt a fő mozgatóeleme az új Privacy Policy létrehozásának. A szabályozás maradt lineáris és beszámoló jellegű, a Facebookkal⁴² ellentétben nem engedi az olvasónak a különböző információk közti navigálást, és nem különíti el az állításokat a gyakorlati példáktól. Felépítése nem különbözik az ezt megelőző, 2011. novemberi Privacy Policytől.⁴³ Tartalmilag a legfontosabb újítás a több mint 60 termék specifikus adatvédelmi irányelv harmonizálása, általánosítása.

Az egyes szolgáltatások adatvédelmi irányelveinek egyesítésének első lépései a 2010. októberi irányelvben jelentek meg. Olyan termékek önálló szabályozásai szűntek meg, mint a Gmail, a Maps, vagy a Docs. Ez azzal járt, hogy a termékekhez kapcsolódó adatmegőrzési határidőkről szóló információk is elvesztek, mint például a Calendar,⁴⁴ a Google Docs,⁴⁵ vagy a Gmail⁴⁶ esetében. Utóbbinál érdekesség, hogy a saját szabályozása szerint az e-mail tartalma felhasználható volt reklámok személyre szabása céljából, de a 2011-es és 2012-es Irányelvekben⁴⁷ ezek már nem szerepelnek.

2012-ben általánosításra került a termék specifikus adatvédelmi irányelvek egységesítő politikája, mert a Chrome, Chrome OS, Wallet és Books kivételével az összes szolgáltatásra az új irányelv vonatkozik. A felsoroltak mellett a más cégektől vásárolt szolgáltatások⁴⁸ sem kerültek be a Privacy Policy hatálya alá.

Irányelveinek homogenizálása lehetővé tette a Google számára, hogy jogilag védetté tegye az adatvédelmi gyakorlatát és elkerülje a jövőbeni vádakát. Hátrányos következménye azonban az összevonásnak az egyes szolgáltatások

⁴⁰ <http://www.google.com/policies/> (2012.10.15.)

⁴¹ Az oldal tartalma e-mailekben és egyéb oldalakon is látható volt regisztrált felhasználók számára.

⁴² <http://www.facebook.com/about/privacy/> (2012.10.23.)

⁴³ Ami a 2010. októberinek egy kisebb frissítése.

⁴⁴ Statisztikai adatok esetén 90 nap.

⁴⁵ 30 nap aktív szerveren, illetve 60 nap törlés után.

⁴⁶ 60 nap aktív szerveren fiók a törlése után.

⁴⁷ Habár a Google ezt elmagyarázza más oldalakon: <https://support.google.com/mail/bin/answer.py?hl=en&topic=1668949&hlrm=fr&ctx=topic&answer=6603> (2012.10.05.)

⁴⁸ Például a Firefoxba integrált helymeghatározás.

részleteiről szóló információk eltűnése. A Google nem volt képes kiállítani listát azokról a dokumentumokról, amelyeket visszavont.⁴⁹ A tény, hogy nem hozta létre ezt a dokumentumot megkérdőjelezi a Google szolgáltatásai feletti irányításának szintjét, és azok adatvédelmi politikáját.

A munkacsoport szerint mindegyik szolgáltatás önálló adatkezelési folyamat, akkor is, ha össze vannak kötve, és a felhasználónak képesnek kellene lennie arra, hogy világosan elkülönítse az egyes szolgáltatások adatkezelésének karakterisztikáját. A Google az új Privacy Policyben⁵⁰ információt nyújt arról, hogy adatkezelés címen mit tehet, valamint egy listát arról, amiket nem tehet. Utóbbiról az európai jogalkotás pontos felsorolást, és meghatározást igényel az adatkezelések összességéről.

IV. Európai Unió törekvések

Az Európai Unió tagállamainak adatvédelmi hivatalai új ajánlásokat fogalmaztak meg arról, hogyan kellene alkalmazni az európai adatvédelmi ajánlásokat a cookie-k esetében. A szabályozás természetesen nem a beállításokat és bejelentkezési adatokat tároló cookiekkal foglalkozik, hanem azokkal, amik képesek a felhasználó böngészését követni és egyedi azonosítókkal látják el, teljes profilt építve a tevékenysége alapján.

Az új ajánlások élesen elválasztják, és teljesen külön kezelik az ártalmatlan, vagy viszonylag veszélytelen cookie-kat, amiket a weboldalak továbbra is telepíthetnek a felhasználó beleegyezése nélkül. A problémát a követésre alkalmas cookie-k indukálják, amiknek a használatáról a 29-es munkacsoport szerint mindenképp értesíteni kell a weboldalakat a felhasználókat. Az ajánlás külön kiemeli azokat a típusokat, amik a felhasználó teljes böngészését végigkövetik, hogy a szokásai alapján releváns hirdetéseket tudjon neki mutatni.

A korábbi ajánlásokkal ellentétben már jele sincs a kétértelműségnek, a szabályozók egyre pontosabban képesek megfogalmazni az irányelveket. Ennek hatására a hirdetési cégeknek sokkal nehezebb lesz észrevétlenül működni, ami jelentős mértékben visszavetheti az elérésüket, amennyiben az ajánlásokból előbb-utóbb kötelező erővel bíró direktíva lesz.

A szabályozók irányelvei a piaci szereplők szerint rontani fogják az elektronikus kereskedelem teljesítményét. Az előzetes beleegyezési kérelmek miatt a felhasználói interakció jelentősen hosszabbodhat és bonyolódhat. Iparági konszenzusra továbbra sem lehet számítani, a nyugat-európai webes ipar nagyobb szereplői kivétel nélkül kívánnak. Akik nem teljesen elutasítóak, azok is igyekeznek az értesítés fogalmát a lehető legszélesebben

⁴⁹ A régebbi „fő” Irányelveket bemutatta ugyan, de a termékspecifikus szabályozásokat nem.

⁵⁰ Google Adatvédelmi Irányelve – <http://www.google.com/intl/hu/policies/privacy/> (2012.10.08.)

értelmezni. Az alternatív megoldások közt értelemszerűen olyan eszközök vannak főleg, amit az átlagos felhasználó nem vesz észre, nem tud értelmezni, a híre nem ér el hozzá.⁵¹ Egy felmérés szerint a brit webes cégek 80 százaléka elutasítja ezeket az irányelveket, és még akkor is ellenállna, ha büntetéseket helyeznének kilátásba.⁵²

Neelie Kroes, az Európai Bizottság digitális politikáért felelős biztosa a Centre for European Policy Studies⁵³ rendezvényén tartott beszédében egyértelművé tette, nem tűri, hogy a gazdasági érdekcsoportok használhatatlanná tegyék az elfogadás előtt álló új Do Not Track szabványt. A biztos aggodalmainak is hangot adott: *„[ő]szinte leszek – a szabványosítási eljárás nem a terveknek megfelelően alakul. Ami azt illeti, egyre jobban aggódom a késlekedés és a W3C által rendezett egyeztetések vargabetűi miatt. Tudom, hogy az Atlanti-óceán túlpartján, a Szövetségi Kereskedelmi Bizottságnál dolgozó kollégáim is osztják az aggodalmaimat. És hogy mi a legfőbb gond? A listám elején a DNT-szabvány felvizezése áll.”*

Ennek kapcsán elmondta, hogy *„[a] DNT-szabványnak elég átfogónak, és jelentőségteljesnek kell lennie ahhoz, hogy valódi előrelépést jelentsen az emberek magánéletének védelmében. Tudatos hozzájárulásra kell épülnie, és lehetővé kell tennie, hogy a felhasználók ellenőrizhessék a velük kapcsolatos információk felhasználását.”* Ugyan nem nevesített cégeket és szakembereket, beszédében mégis utalt egy szolgáltatásra, amely e dolgot bevezetőjében említett Internet Explorer 10 Do Not Track beállításait változtatja meg – *„[a] közelmúltban napvilágot látott beszámolók szerint az egyik népszerű webszerver olyan szolgáltatást mutatott be, amelynek lényege, hogy felülírja a DNT-t. Ez a felhasználók kívánságának semmibe vételét jelenti, amit meglehetősen aggasztónak és nemkívánatosnak találok. Az online vállalkozásoknak szem előtt kell tartaniuk az adatvédelmi követelményeket, különben nem lesznek képesek működni, mert az emberek nem fogják használni, amelyekben nem bíznak”*.⁵⁴

1. Az Adatvédelmi Irányelv

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában a 95/46/EK Irányelv 1. cikkében céljai között határozta meg, hogy a tagállamok az irányelvnek

⁵¹

<http://www.hwsz.hu/hirek/48535/europai-bizottsag-cookie-web-jog-maganszfera-privacy.html> (2012.09.20.)

⁵²

<http://www.hwsz.hu/hirek/48535/europai-bizottsag-cookie-web-jog-maganszfera-privacy.html> (2012.10.25.)

⁵³ <http://www.ceps.be/> (2012.10.15.)

⁵⁴ <http://computerworld.hu/kroes-elesen-tamadja-a-do-not-track-felvizezeset-20121012.html> (2012.10.12.)

megfelelően védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében.⁵⁵ Ezen felül a tagállamok nem korlátozhatják, és nem tilthatják a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását az (1) bekezdés értelmében biztosított védelemmel kapcsolatos indokok miatt.⁵⁶

A 3. cikk alapján az Irányelv hatálya kiterjed a személyes adatok részben vagy egészben automatizált módon való feldolgozására, valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon való feldolgozására, amelyek valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy nyilvántartási rendszer részévé kívánnak tenni. A tagállamoknak akkor kell a nemzeti jogukat alkalmazni, ha az adatfeldolgozás a területükön történik.⁵⁷

A 6. cikk rendelkezik az adatok minőségéről. Ez alapján a személyes adatok feldolgozását tisztességesen és törvényesen kell végezni; gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és törvényes célból történhet, és további feldolgozása nem végezhető e célokkal összeférhetetlen módon”. Az adatkezelőnek további kötelezettsége az érintett – akitől a rá vonatkozó adatokat gyűjtik – tájékoztatása az adatkezelő személyéről, az adatfeldolgozás céljáról, amelyre az adatokat szánják, illetve egyéb adatokról, mint például az adatok címzettjei, vagy az adatok helyesbítéséhez való jog.⁵⁸

2. Az e-Privacy Irányelv módosítása

A Google, és azon belül is az AdWords szolgáltatás adatkezelői tevékenységét reklámszolgáltatásából adódóan folytatja, így különös figyelmet fordított az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK Irányelv (továbbiakban hírközlési irányelv) módosítására. A módosítás előkészítése során született meg a 29-es munkacsoport által az 1/2009 vélemény a magánélet védelméről és az elektronikus hírközlési ágazatról szóló 2002/58/EK Irányelvet (elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) módosító javaslatokról. A munkacsoport véleményében kitért többek között a személyes adatok megsértésére, a bejelentési kötelezettségekre, az IP-címekre, valamint a nem kívánt tájékoztatásra és a böngészés beállításaira.

⁵⁵ 95/46/EK Irányelv 1. cikk (1) bek.

⁵⁶ 95/46/EK Irányelv 1. cikk (2) bek.

⁵⁷ 95/46/EK Irányelv 3. cikk (1) bek. Ezen Irányelvet kell alkalmazni a személyes adatok részben vagy egészben automatizált módon való feldolgozására, valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon való feldolgozására, amelyek valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy nyilvántartási rendszer részévé kívánnak tenni.

⁵⁸ 95/46/EK Irányelv 10. cikk

A munkacsoport ellenezte a Parlament által elfogadott módosítást, amely kimondta, hogy a böngésző beállításai előzetes hozzájárulásnak minősülnek. Eltekintve az abból adódó alaki problémától, hogy technológiailag specifikus nyelvezetteremtett az e-Privacy Irányelv, a munkacsoportot aggasztotta a hozzájárulás fogalmának lerontása, valamint az átláthatóság ebből következő hiánya. A legtöbb böngésző olyan beállításokat alkalmaz, amelyek lehetővé teszik a felhasználó számára, hogy tájékozódjon a saját eszközeit érintő bármely tárolásról vagy hozzáférésről. Ennél fogva a böngészők beállításainak *„tisztetben kellene tartaniuk amagánélet védelmét”*, de nem szolgálhatnak a felhasználó önkéntes, kifejezett és tájékoztatástkövető hozzájárulásának gyűjtésére, ahogyan az az adatvédelmi irányelv 2. cikkének h) pontjában⁵⁹ áll.

A cookie-k tekintetében a munkacsoport úgy vélte, hogy a cookie-k kezelőjének kellenet tájékoztatnia a felhasználókat az adatvédelmi nyilatkozatban és nem lenne szabad a böngésző (eredeti) beállításaira hagyatkozni. Így a választott megfogalmazás nem korlátozódik a cookie-k kibocsátására, de kiterjed valamennyi olyan egyéb új technológiára, amellyel a felhasználó által a böngésző alkalmazása során gyakorolt viselkedést nyomon lehetne követni.

A Munkacsoport a vélemény végén felszólította az európai jogalkotókat, hogy a véleményben kiemelt egyéb kérdések mellett mindenekelőtt azt vegyék fontolóra, hogy ki kellene terjeszteni a személyes adatok megsértése bejelentési kötelezettségének hatályát az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra, mivel az elengedhetetlenül fontos hatást gyakorol az összes európai polgár személyes adatainak védelmére.

V. Interkontinentális együttműködés

Az Amerikai Egyesült Államok az Európai Gazdasági Térségből származó adattovábbítások esetén speciális helyzetben van, mivel az előbbi nem rendelkezik általános adatvédelmi szabályozással.⁶⁰ Figyelembe véve az EU és az USA közötti kereskedelmi kapcsolatokat és a tömeges adattovábbításokat, az Amerikai Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma és az Európai Bizottság célul tűzte ki a megfelelő egyezményes keret létrehozását, amelynek alapján amerikai adatkezelők az európai adatvédelmi irányelv követelményeinek – önszabályozás alapján – meg tudnak felelni. Ezek az ún. Safe Harbor adatvédelmi elvek, amelyek

⁵⁹ „Az érintett hozzájárulása” az érintett kívánságának önkéntes, kifejezett és tájékozott kinyilvánítása, amellyel beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok feldolgozásához.

⁶⁰ Az amerikai gyakorlatot a szektorális adatvédelmi megközelítés jellemzi.

irányelvnek való megfeleléséről 2000. július 26-án bocsátott ki határozatot az Európai Bizottság.⁶¹

Amerikai Egyesült Államokbeli adatkezelő, illetve adatfeldolgozó esetében többek között abban az esetben tekinthető biztosítottnak a személyes adatok megfelelő szintű védelme, amennyiben a személyes adatokat ún. Safe Harbor listán szereplő vállalat részére továbbítják.

A Safe Harbor elveknek való megfelelés önminősítés alapján történik, az érintett amerikai székhelyű vállalat önkéntes döntése alapján. Mivel csak vállalatok lehetnek alanyai a programnak, társadalmi szervezetek ebben értelemszerűen nem vehetnek részt, más adattovábbítási megoldást kell alkalmazniuk. A programban való részvétele esetén a vállalat először csatlakozik egy öntanúsítási programhoz, ami megfelel a Safe Harbor elveknek vagy saját adatvédelmi (ön)szabályozásnak veti alá magát. Ezt követően kinyilvánítja az elveknek való megfelelését, amelyet adatvédelmi szabályzatában is nyilvánosan közzétesz, továbbá minimális díj megfizetése mellett az USA Kereskedelmi Minisztériuma részére évente írásban kinyilvánítja (öntanúsítja), hogy az adatvédelmi elveknek megfelel, és ezáltal feltüntetésre kerül a Safe Harbor listán.

A Safe Harbor gyakorlati jelentőségét mutatja, hogy a legnagyobb amerikai adatkezelők, a Facebook, a Google,⁶² Amazon, eBay illetve a legnagyobb amerikai vállalatok a Safe Harbor listán való szereplés útján biztosítják azt, hogy adatkezelésük megfeleljen az európai adatvédelmi irányelv rendelkezéseinek (érdekesség, hogy az irányelvek maguk nem használják az „adatkezelő”, illetve „adatfeldolgozó” kifejezéseket).⁶³

Az EU-USA adattovábbításokat szabályozó Safe Harbor program tíz éves évfordulója nem volt kritikus felhangoktól mentes. A Safe Harbor működésében ugyanis komoly hiányosságok mutatkoztak, mivel a végrehajtás kizárólag az amerikai jogszabályok alapján történik, végső esetben az FTC végrehajtása útján, ami „megtévesztés” miatt

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0520:HU:HTML>
A Bizottság határozata (2000. július 26.) a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján, az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfeleléséről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről

⁶² „A Google megfelel az Amerikai Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által meghatározott, az Amerikai Egyesült Államok és az EU viszonyára vonatkozó „Safe Harbor” keretszabályzat rendelkezéseinek, az Európai Unió tagországaiból és Svájcban származó személyes adatok gyűjtésére, használatára és megőrzésére vonatkozóan. A Google igazolta, hogy megfelel a „Safe Harbor” Adatvédelmi irányelvek értesítésre, választásra, továbbításra, biztonságra, adatintegritásra, hozzáférésre és végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseinek.”

<http://www.google.com/intl/hu/policies/privacy/frameworks/> (2012.10.20.)

⁶³ http://www.huntonfiles.com/files/webupload/CIPL_Safe_Harbor_3.08.pdf (2012.10.20.)

szankcionálhatja az adatvédelmi elveknek való megfelelést tanúsító, de azoknak gyakorlatilag eleget nem tevő vállalatokat. A végrehajtás gyenge hatékonyságát mutatja, hogy az FTC részéről a tíz év alatt csupán hét esetben került sor eljárásindításra a Safe Harbor megsértése miatt, amelyet a Schleswig-Holstein adatvédelmi hatóságának vonatkozó sajtónyilatkozata⁶⁴ is kiemel. A nyilatkozatban a tartomány adatvédelmi biztosa kiemeli, hogy haladéktalanul meg kellene szüntetni a Safe Harbor rendszert az annál tapasztalható széleskörű visszaélések miatt.⁶⁵

VI. A lehetséges jövő – az új adatvédelmi csomag

1. A reformtörekvések indokai

Az adatvédelmi irányelv felülvizsgálata hosszú ideje napirenden van. Ez a folyamat 2010. november 4. napjával fontos állomásához jutott, mivel az Európai Bizottság ekkor tette közzé az európai adatvédelmi irányelv módosításával kapcsolatos koncepcióját.

A Bizottság szigorúbb jogérvényesítést, adatvesztések tényének kötelező közzétételét, adirektíva implementációjának egységesebbé tételét, továbbá adatvédelmi jogsértésekre tekintettel büntető szankciók kötelező alkalmazását javasolta és a következő évben már konkrét jogszabályi javaslatot kívánt ezzel kapcsolatosan előterjeszteni. Azt azonban hangsúlyozták, hogy az új szabályozás a korábbihoz hasonlóan technológia-semleges marad. Ez az erőteljesebb harmonizáció az adatalanyok és egyéb érintett szereplők számára közel azonos jogokat és kötelezettségeket, kiszámítható jogi környezetet hozott az egységes piac nyújtotta lehetőségek jobb kihasználhatósága érdekében. Mindez kiegészült eltérő jogosítványokkal eljáró nemzeti adatvédelmi hatóságok munkájának egymáshoz való igazításával is.

A jelenleg is hatályos adatvédelmi irányelv felülvizsgálatát számos körülmény indokolja, például az, hogy a szabályozás szövegét 1995-ben fogadták el, míg az adatkezeléssel kapcsolatos gyakorlatok azóta komoly változásokon estek át. Ezek közül kiemelendő az Internet tömegessé válása, az internetes keresők megjelenése, a tartalommegosztásra épülő web 2.0, a közösségi oldalak térhódítása, vagy akár a cloud computing alkalmazása.⁶⁶ A nemzetközi adattranszferek mindennapossá váltak, gyakorlatilag irrelevánsnak tekinthető az adat kezelésének fizikai helye, mivel ugyanazon szervezet egyidejűleg több országban található szerveren is tárol személyes adatokat.

⁶⁴ https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20100723-safe-harbor_en.htm (2012.10.20.)

⁶⁵ <http://www.dataprivacy.hu/archives/133#more-133> (2012.10.20.)

⁶⁶ <http://www.dataprivacy.hu/archives/256>(2012.10.20.)

A Bizottság legfontosabb törekvése, hogy a továbbiakban is fenntartsa az Európai Unió adatvédelemhez fűződő jog érvényesítésével kapcsolatos vezető szerepét, ami sikertörténetnek tekinthető, ugyanis világszinten az adatvédelmi, illetve magánélethez fűződő jogokkal kapcsolatos konvergenciát eredményezett.⁶⁷ Itt említendő az Európai Emberi Jogi Egyezmény, továbbá a Lisszaboni Szerződéssel kötelező erejűvé vált Alapjogi Charta. Ez utóbbi 8. cikke⁶⁸ önálló jogként nevesíti az adatvédelemhez való jogot és a végrehajtás felügyeletéről is rendelkezik. Az adatvédelemhez fűződő jog mégsem önállóan áll, hanem a digitális korszakban legalább olyan fontos véleménynyilvánítás szabadságával való összefüggésben kell azt szemlélni és megfelelő egyensúlyt kell teremteni a különböző alapjogok között.

A célkitűzések kardinális pontjai közé tartozik az adatalanyok jogainak erősítése, a belső piaci dimenzió erősítése, az *adatvédelem nemzetközi dimenziójának erősítése, valamint az egyes új elvek, úgymint a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez és a törléshez való jog, a beépített és alapértelmezett adatvédelem, az érintett értesítése a személyes adatok megsértéséről, az adatvédelmi hatásvizsgálat, vagy az adatkezelő felelőssége.*

a) Az adatalanyok jogainak erősítése

A Bizottság az adatvédelmi irányelv fogalmainak koherens alkalmazását kívánja megerősíteni, mivel az irányelv fogalmainak rugalmas alkalmazása több esetben bizonytalansághoz vezetett, mind az adat alanyát megillető jogok, mind pedig az adatkezelői kötelezettségek vonatkozásában. Növelni szükséges az adatkezelési tevékenységek átláthatóságát, illetve meg kell teremteni annak kötelezettségét, hogy az adatalanyok részére a tájékoztatást egyértelműen és érthető, egyszerű nyelven adják meg, ideértve különösen a gyerekek személyes adataival kapcsolatos tájékoztatásokat. A transzparencia elvének bevezetése, illetve standard adatvédelmi tájékoztatók alkalmazása is a lehetőségek között szerepel. Ezen kívül az adatvesztéssel kapcsolatos kötelező tájékoztatás is bevezetésre kerülhet. A Bizottság erősíteni kívánja az adatelkerülés elvének hatékony alkalmazását, az adat alanyát megillető jogok gyakorlására vonatkozó konkrét jogosultságok (hozzáférés, helyesbítés, törlés) határidőkhöz és formához kötött gyakorlását, illetve a törléshez való jog hatékony érvényesítésének lehetőségét is. A tájékozott önkéntes

⁶⁷ <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/off/EDPS/Dataprotection/Legislation> (2012.10.25.)

⁶⁸ Mindenkinnek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

bejegyzés feltételeinek egységes megteremtését is meg kell valósítani, mivel ezeket a követelményeket szintén eltérően értékelik az egyes tagállamokban. A Bizottság súlyos adatvédelmi jogsértések esetére büntetőjogi szankciók alkalmazását javasolja.

b) A belső piaci dimenzió erősítése

Az európai adatvédelemnek rendkívül erős belső piaci dimenziója van, mivel a tagállamok között a személyes adatok szabad áramlását is biztosítani kell. Ennek ellenére számos komoly eltérés tapasztalható a tagállami adatvédelmi jogok között, amelynek egyik oka, hogy az Irányelv széles jogalkotási dimenziót biztosít a tagállamoknak, másrészt a tagállamok sokszor hibásan ültették át az Irányelv rendelkezéseit, ami nemzetközi társaságok számára jelentős adminisztratív terheket okoz. Éppen ezért elkerülhetetlen a további harmonizáció biztosítása. A magas és emiatt csökkentésre szoruló adminisztratív költségek között említendők a tagállami bejelentési kötelezettségek, amelyeket nemzetközileg aktív adatkezelőknek minden egyes országban teljesítenie szükséges.

Fontos az Irányelv hatályával kapcsolatos kérdések tisztázása, hogy melyik felügyeleti hatóság felelős az adatkezelés felügyeletéért. Az eltérő tagállami jogszabályi követelmények ugyanis konfliktushoz vezetnek különösen több tagállamban letelepedett adatkezelők vonatkozásában és sokszor lehetetlen az alkalmazandó jog megállapítása.⁶⁹ Ezt tovább bonyolítja a globalizáció és a technikai fejlődés, mivel megállapítható, hogy az Internet korában gyakorlatilag jelentőségét veszítette az adatkezelés tényleges helye, mert az gyakran meg sem állapítható. A Bizottság a jelzett problémák megoldására a kölcsönös elismerés elvének bevezetését, továbbá nemzetközi adatkezelők egyetlen tagállam adatvédelmi jogának történő alávetését javasolja, azonban ez sem akadályozhatná az adatalanyokat a saját joguk alapján megillető jogosultságok igénybevételeiben.

A Bizottság az adatkezelők felelősségnek megerősítését a felelősség elvének bevezetésével, magánélet-barát technológiák,⁷⁰ továbbá a beépített adatvédelem megkövetelésével valósítaná meg. Fontos szerep jutna az öntanúsítási rendszereknek, illetve az önszabályozásnak, ami hozzájárul az adatvédelmi szabályok hatékonyabb érvényesítéséhez.

⁶⁹ Az Infotv. az adatkezelés helyét, míg az Irányelv 4. cikke az adatkezelő letelepedésének helyét veszi alapul a hatály megalapozásának vonatkozásában.

⁷⁰ Privacy Enhancing Technologies

c) Az adatvédelem nemzetközi dimenziójának erősítése

A nemzetközi adattovábbítással kapcsolatos szabályok azért jelentősek, mert a „megfelelő szintű védelem” megléte esetén gyakorlatilag megnyitja a lehetőséget a személyes adatok szabad forgalma előtt. A probléma a védelem elismerésével kapcsolatos, ugyanis ennek kritériumai nincsenek pontosan rögzítve. Így a Bizottság mellett a tagállamok is jogosultsággal rendelkeznek ennek megítélésében, ami tagállamonként eltérő gyakorlatot is jelenthet. Kiemelt fontosságú, hogy nemzetközi szinten fennmaradjon az Európai Unió vezető szerepe a személyes adatok védelmének nemzetközi biztosításában.⁷¹

2. Az egyes elvekről

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (általános adatvédelmi rendelet) szóló adatvédelmi csomag javaslatában szereplő egyes új elvek, iránymutatások említést érdemelnek a Google adatkezelési magatartása kapcsán felmerülő bizonytalanságok miatt.

a) A személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez és a törléshez való jog

A 17. cikk alapján az érintett kérheti az adatkezelőtől a rá vonatkozó személyes adatok törlését, valamint az ilyen adatok további terjesztésétől való tartózkodást, különösen az érintett által gyermekkorában elérhetővé tett személyes adatok vonatkozásában, ha: az adatokra már nincs szükség az adatgyűjtés vagy más módon történő feldolgozás céljából; vagy az érintett visszavonta a feldolgozás alapját képező hozzájárulását, vagy lejárt az engedélyezett adattárolási időtartam, vagy a személyes adatok feldolgozásának nincs más jogalapja; vagy az érintett kifogásolja a személyes adatok feldolgozását; vagy az adatfeldolgozás egyéb okokból nem áll összhangban e rendelettel. Adatok nyilvánosságra hozatala esetén az adatkezelőnek értesítenie kell a harmadik fél adatfeldolgozót, hogy az érintett kérte a személyes adat törlését.⁷² A 29-es Munkacsoport is egyetért a tervvel, mert ez erősítené a felhasználók saját adataik felett gyakorolt jogait.⁷³ Törlés helyett azonban bizonyos feltételek fennállása esetén a

⁷¹<http://www.dataprivacy.hu/archives/286> (2012.10.20.)

⁷² 17. cikk (2) bek.

⁷³ A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport 1/2012-es véleménye az adatvédelmi reform javaslatról

feldolgozás korlátozása is elégséges. Ennek kontrollálása érdekében a 17. cikk (7) bekezdése⁷⁴ speciális mechanizmusok alkalmazását írja elő.

b) Beépített és alapértelmezett adatvédelem

A 23. cikk szerint „az adatkezelő – a technika állására és végrehajtás költségeire tekintettel – mind az adatfeldolgozás módjának meghatározása, mind a feldolgozás során megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre oly módon, hogy az adatfeldolgozás megfeleljen e rendelet követelményeinek, és biztosítsa az érintettek jogainak védelmét”. Ezt az előírást a (2) bekezdésben tovább differenciálja azzal, hogy a feldolgozás során kizárólag a konkrét célhoz szükséges adatok kerüljenek feldolgozásra, és a minimálisan szükséges időtartamot se lépje túl. Erre a bizottság egységes technikai előírásokat állapíthat meg.⁷⁵

c) Az érintett értesítése a személyes adatok megsértéséről

A 32. cikk (1) bekezdése tartalmaz előírást arra az esetre, ha „a személyes adatok megsértése várhatóan hátrányosan érinti az érintett személyes adatainak vagy magánéletének védelmét. Ilyenkor az adatkezelő a 31. cikk⁷⁶ szerinti értesítést követően indokolatlan késedelem nélkül tájékoztatja az érintettet a személyes adatok megsértéséről”. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell a személyes adat megsértésének jellegéről szóló ismertetést, valamint egyéb javaslatokat.

d) Adatvédelmi hatásvizsgálat

Amennyiben az adatfeldolgozási műveletek jellegük, alkalmazási területük vagy céljaik tekintetében különleges kockázatot jelentenek az érintettek jogaira és szabadságaira nézve, az adatkezelő vagy az adatkezelő nevében eljáró adatfeldolgozó elvégzi e tervezett adatfeldolgozási műveletek személyes adatok védelme tekintetében várható hatásának vizsgálatát.⁷⁷

⁷⁴ Az adatkezelő olyan mechanizmusokat vezet be, amelyek biztosítják a személyes adatok törlésére és/vagy az adattárolás szükségességének időszakos felülvizsgálatára meghatározott határidő tiszteletben tartását.

⁷⁵ 23. cikk (4) A Bizottság az (1) és (2) bekezdésben rögzített követelményekre vonatkozó egységes technikai előírásokat állapíthat meg. E végrehajtási jogi aktusokat a 87. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálóbizottsági eljárással összhangban kell elfogadni.

⁷⁶ 31. cikk (1) Az adatkezelő a személyes adatok megsértése esetén indokolatlan késedelem nélkül, amennyiben lehetséges a személyes adatok megsértéséről való tudomásszerzéstől számított 24 órán belül értesíti a felügyelő hatóságot a személyes adatok megsértéséről. A felügyelő hatóság értesítését írásbeli indokolással kell ellátni, amennyiben arra nem 24 órán belül került sor.

⁷⁷ 33. cikk (1) bek.

A javaslat különleges kockázatként értékeli olyan feldolgozási műveleteket, mint például a természetes személyre vonatkozó egyes személyes szempontok olyan módszeres és átfogó értékelése vagy különösen a természetes személy gazdasági helyzetének, tartózkodási helyének, egészségének, személyes igényeinek, megbízhatóságának vagy viselkedésének olyan elemzése vagy előrejelzése, amelyre automatizált feldolgozáson alapul, és amelyre az érintett személy tekintetében joghatással bíró vagy az egyént jelentős mértékben érintő intézkedések épülnek. Hasonló kockázatot jelent a nyilvánosság számára hozzáférhető területek nyomon követése, különösen optikai-elektronikus eszközök nagyarányú alkalmazásával (videomegfigyelés).⁷⁸

VII. Következtetések

1. A lehetséges jövő

A Bizottság az Irányelvbe foglalt alapelvek fenntartásának és az alapjogok megfelelő érvényesítésének szükségességének elismerése mellett nem új Irányelvet kíván elfogadni, hanem a kor követelményeihez kívánja igazítani annak rendelkezéseit, hangsúlyozva azt, hogy az Irányelv technológia semleges megközelítését fenn kell tartani. Ez azonban a jelenlegi viszonyokhoz képest egy rendkívül szigorú szabályozást igényel, mivel a jogszabályalkotás sebessége nem képes felvenni a versenyt a technikai fejlődéssel. A lobbicsoportok várhatóan elérik céljukat, és enyhülni fog a tervezet, a fő kérdés azonban hogy milyen mértékben. Az adatkezelésről szóló rendelkezések kapcsán a Google is érintett és egyben érdekelt is a minél enyhébb szabályozás megszületésében, de nem csak az új adatvédelmi csomag jelent adatkezelési politikájára fenyegetést.

2. Védelmi eszközök

Jelenleg a felhasználók által alkalmazható védelmi eszköz a Do Not Track funkció bekapcsolása, ez azonban Balatoni Emese⁷⁹ szerint nem érdeke a felhasználók jelentős részének, emiatt nem is számítanak a rendszerből történő tömeges kilépésre. A funkció bekapcsolásával a felhasználó véletlenszerű hirdetésekkel fog találkozni és semmilyen, korábbi viselkedéssel kapcsolatos egyedi tartalmat nem fog látni. Ez azt is jelenti, hogy a felhasználó gyakrabban kerül szembe zavaró, számára valószínűleg nem releváns reklámokkal, illetve a rendszer nem tartja számon a szokásait, a

⁷⁸ 33. cikk (2) bek. c) pont

⁷⁹ Az Adverticum ügyfélkapcsolati igazgatója

célozhatóság pedig erősen szűkül. Ettől függetlenül is integrálni kell a DNT-t, az érzékenyebb felhasználóknak ugyanis meg kell felelni.⁸⁰

Ugyanakkor ezeknek a felhasználóknak sem egyszerű eltűnni a Google mindent látó szemei elől. A nem regisztrált felhasználónak négy különböző opt-out eljárást kell teljesítenie, hogy ne kövessék tovább – keresés, webhasználat, harmadik személy általi reklámok, illetve mobiltelefon mellőzése. Egy Google+ fiókkal rendelkezőnek ugyanez a cél hat eljárásból érhető el – az előzőek kiegészülve a böngészés előzményeinek törlésével, illetve a közösségi hálóról való kilépéssel. Fontos megjegyezni, hogy a Do Not Track teljes körű bekapcsolása nem jelenti a már megszerzett adatok azonnali törlését. A személyre szabott reklámok nem jelennek meg többé, de a cookie-k továbbra is gyűjtik az azonosításhoz szükséges adatokat.⁸¹

3. A munkacsoport ajánlása

A 29-es munkacsoport vizsgálata – ideiglenes – zárásaként megfogalmazta kételyeit az adatkezelés jogszerűségében. Szerintük *„a személyes adatok ilyen nagyfokú kombinációja nagy kockázatnak teszi ki a felhasználók magánszféráját, ezért a Google-nek módosítania kellene a gyakorlatát, amikor ilyen célból összegzi a felhasználói adatokat.”* A Google-nek intézett levelet az uniós adatvédelmi hatóságok mellett többek között Liechtenstein, Horvátország, valamint Kanada, és több ázsiai ország is aláírta.⁸²

A kutatás rámutatott többek között arra, hogy a Google nem ad megfelelő tájékoztatást a felhasználóinak, különösen az adatkezelések tárgyában. Ennek eredményeként a felhasználó képtelen megállapítani, hogy mely típusú adatait kezeli az általa használt alkalmazás, és milyen célból. Az internetes cégeknek nem lenne szabad olyan adatvédelmi felszólításokat alkalmazniuk, amelyek túl komplexek, jogi szaknyelvet használók, vagy túl hosszúak. Az egyszerűsítés azonban nem vezethet oda, hogy a cégek megfelelő kötelezettségeikről.

A különböző szolgáltatások által gyűjtött adatok együttes kezelése is aggályosnak minősül. Az új Irányelv megengedi a Google-nek, hogy minden adatot együttesen kezeljen, céltól függetlenül. Ehhez jogszabályi alap szükséges, és az adatgyűjtésnek az adatkezelés céljával meg kell egyeznie. Ezzel szemben a Google nem szerzi meg a felhasználó egyértelmű beleegyezését, a hatalmas adatbázisok fenntartásához fűződő érdekei semmibe veszik az alapjogokat és alapszabadságokat. Az adatgyűjtés

⁸⁰ <http://www.hwsz.hu/hirek/47215/do-not-track-adverticum-google-facebook-mozilla-firefox-web-reklam.html> (2012.08.22.)

⁸¹ Google Privacy Policy Legal Analysis (2012.09.18.)

⁸² <http://www.hwsz.hu/hirek/49209/google-adatvedelmi-privacy-europai-unio-jog.html> (2012.10.16.)

megtörténik, azonban nem bizonyítja semmi, hogy az összegyűjtött adatok arányosak az adatkezelés céljával. Ebből kifolyólag szükséges a Google adatkezelési gyakorlatának megváltoztatása. Ezen túlmenően a Google az adatmegőrzési időszakok pontos meghatározására is képtelen volt.

A Munkacsoport ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek legalább átmeneti megoldást nyújtanának a kifogásolt problémakörökre: háromszintű adatvédelmi tájékoztatási rendszer, amelynek részei a tájékoztatás működésének bemutatása, az aktuális adatvédelmi szabályzat, illetve a termékspecifikus szabályozások. E mellett interaktív prezentációkra van szükség, amelyek érthetően bemutatják az adatvédelmi szabályozást a felhasználónak. A különös biztonságot igénylő adatokra történő figyelemfelhívás (tartózkodási hely, bankkártyaszám, telefonszám, stb.), valamint a passzív felhasználók tájékoztatása is elengedhetetlen követelmény a teljes tájékoztatás megvalósulása érdekében.

Az együttesen kezelt adatok céljainak és megvalósulásának tisztázása érdekében is ad tanácsokat a Munkacsoport: az opt-out mechanizmusok egyszerűsítése azonosított és nem azonosított felhasználók számára, az együttes adatkezelés céljainak elkülönítése megfelelő eszközök segítségével, felhasználók általi kifejezett beleegyezés megszerzése, azonosított felhasználók számára lehetőség felajánlása, hogy mely szolgáltatásban legyenek bejelentkezve, passzív felhasználók esetén az együttes adatkezelés mértékének maximalizálása, az e-Privacy Irányelv 5. cikk (3) bekezdésének implementálása, valamint anémet Google Analytics használatának minden országra történő kiterjesztése.

A munkacsoportnak nem célja a Google innovációs tevékenységének és kutatásainak korlátozása, viszont szükségesnek látja biztosítani a felhasználók információszabadsághoz kapcsolódó alkotmányos jogait.⁸³

A vállalat rövid közleményben hozta nyilvánosságra a levéllel kapcsolatos álláspontját. *„Megkaptuk a jelentést és jelenleg is tanulmányozzuk. Az új adatvédelmi szabályzatunk annak az elkötelezettségnek a bizonyítéka, hogy megvédjük a felhasználóink adatait és nagyszerű termékeket hozunk létre. Biztosak vagyunk benne, hogy az adatvédelmi értesítéseink megfelelnek az uniós jogszabályoknak.”* Vagyis a Google nem ért egyet a munkacsoport állításaival, és ezzel lezártnak tekinti az irányelve körülötte vitát. Változatlan állapot mellett lehetséges következmény az egyes országok hatóságainak jogi eljárás indítása a változtatás kikényszerítésére.⁸⁴ Addig azonban még

⁸³ http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/en/20121016-letter_google-article_29-FINAL.pdf (2012.10.28.)

⁸⁴ <http://www.hwsz.hu/hirek/49209/google-adatvedelmi-privacy-europai-unio-jog.html> (2012.10.16.)

történhetnek technikai és jogszabályi változtatások, pontosabban jelenleg is zajlik a fejlesztés, illetve a felülvizsgálat.

4. Társadalmi háttér

Az egyértelműnek tűnik, hogy a szabályozások alapján minimum megkérdőjelezhető a Google adatkezelő tevékenységének jogszerűsége, nem szabad azonban elfelejteni, hogy az Unió aggályai, valamint a személyek aggodalmai abban az értelemben alaptalanok, hogy még nem történt, vagy csupán nem került nyilvánosságra olyan jogsértés, amelyben a Google a saját, illetve a tagállami adatvédelmi szabályozásokat megsértette volna. A jövőre tekintve igény van az adatkezelők fokozottabb ellenőrzésére, mert a személyekről egyre több adatot kell kezelni, és ezek az adatok előbb-utóbb egyazon adatkezelő szervnél egyesülnek. Aki ennek lehetséges következményeitől tart, annak már évek óta lehetősége van a böngészője biztonságának fokozására. A jog nem küzdhet a végsőkig olyan eszmékért, amelynek nincs, vagy elenyésző a társadalmi támogatottsága.

A társadalom jelentős része úgy tekint az adatvédelemre, mint egy feleslegre. Az adatkezelő cégek számviteli adminisztrációs kötelezettségként fogják fel, az emberek pedig egyáltalán nem foglalkoznak vele. Sokak szerint az adatvédelem csak a bűnözőket védi, az adatvédelem miatt nem lehet kamerarendszereket telepíteni, az adatvédelem miatt nem lehet a csaló munkavállalót lenyomozni. Az emberek úgy szocializálódtak, hogy a magánlakásukba nem engednek be bárkit. Ha csöngetnek, megnézik, megkérdezik, kihez van szerencsájük, a látogató mit szeretne, és az információk birtokában meghozzák a döntést, beengedik-e a magánszférájukba vagy sem. Különös módon ez nem ilyen természetes, ha a személyes adatokról van szó, pedig ott is ez lenne az eljárás.

„Miért ne adnám meg az adataimat? Nincs semmi titkolnivalóm, semmi károm nem származhat belőle.” – mondhatja a szkeptikus. Ha nincs titkolnivalója, vajon beenged vadidegen embert a lakásba, hogy megnézzé este a kedvenc tv-sorozatát mellette helyet foglalva? Nem kér enni, sem inni, nem is beszélne, csak leülne a kanapéra, kárt nem okozva.

Amíg nem sikerül felismerni, hogy a személyes adat kezelése önmagában az ember magánszférájába való behatolás, mely az érintettet – még ha nem is tudja – zavarja, addig a konkrét jogszabályi rendelkezéseknek nagyságrendekkel kisebb eredménye lesz, mint amekkorát a jelen társadalmi helyzet megkövetelne.⁸⁵

⁸⁵ <http://www.adatvedelmiszakerto.hu/2012/10/nincs-semmi-titkolnivalom-miert-is-fontos-az-adatvedelem/> (2012.10.28.)

Cseporán Zsolt

A művészet szabadsága – Az előadó-művészet alapjogi megközelítésben*

I. Bevezetés – A művészet fogalmának jogi szempontú megközelítése¹

1. A szabad véleménynyilvánítás joga, mint a művészet szabadságának kiindulópontja

A művészet szabadsága – hasonlóan a tudomány szabadságához – különleges kapcsolatban áll a szabad véleménynyilvánítás jogával, hiszen a személyiség szabad kibontakozásának egyik elemét jeleníti meg. Ezek alapján e két jog, azaz a művészet és a tudomány szabadsága, mint kifejezési formák – bár ún. második generációs alapjog –, már a véleménynyilvánítás szabadságában implicit módon megfogalmazódtak, így az egyik legrégebbi első generációs jogok közé sorolhatóak.²

Ebből kifolyólag alapvető kérdés, hogy a modern alkotmányokban a művészet szabadságának hol lehet a legmegfelelőbb védelmet biztosítani az alapjogi dogmatikában: a véleményszabadság részeként vagy attól különállóan.³

Koltay András vitatja azt az álláspontot, hogy a művészet szabadsága eltérő védelmet érdemelne, és a szólásszabadságon belül határozza meg annak határait, arra hivatkozva, hogy „a múltbéli felfogással ellentétben ma az a művészet (és irodalom), amit *alkotója annak nevez*. Gyakorlatilag a kifejezés kontextusa, körülményei önmagukban »művészetté« emelhetik az alkotást (bár nem feltétlenül nagyra értékelt művészetté). Ezért, ha különös védeltséget adnánk a művészeteknek a szólásszabadság tekintetében, gyakorlatilag bármely, egyébként jogsértő kifejezés művészetté nyilvánítható

* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg. Konzulens: Dr. Kocsis Miklós adjunktus

¹ Részletes elemzést ld. Cseporán Zsolt: A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 40-55. o.

² Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 596. o.

³ Sólyom Péter: A művészetek szabadsága és az esztétikai ítéletek. Iustum Aequum Salutare, III. 2007/2. 95-109. o.

lenne, és ily módon különleges bánásmódra tarthatna igényt.”⁴ Ezzel ellentétes nézetek szerint „a tudomány és művészet szabadsága egyes esetekben még az általános véleménynyilvánítás szabadságánál is szélesebb körű védelemben részesül”⁵ és így „a tudomány és művészet mint kifejezési mód a véleménynyilvánításhoz való jog legszabadabb területe”.⁶ Ezt a kérdést végül a jogalkotó válaszolta meg, amikor nem a véleménynyilvánítás keretein belül, hanem speciális tárgyára tekintettel az Alaptörvény egy külön cikkben szabályozta azt.⁷ Ebből azonban az következik, hogy a véleménynyilvánítás jogától eltérő tulajdonságokkal is számolni kell, így például a művészet határaival a vélemény viszonylatában. Ez utóbbit az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szemlélteti.⁸

a) A művészet szabadsága jogi tárgyának meghatározása és terjedelme

A testület a képzőművészet, az iparművészet, a fotóművészet és az ipari tervezőművészet egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 83/1982. (XII. 29.) MT rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok kapcsán kifejtette a művészet szabadsága által biztosított jogi védelem terjedelmét, amelyeket a következők szerint határozott meg:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a művészeti élet szabadsága mint alapvető jog a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát jelenti. [...] A vázoltak alapján a művészi élet szabadságához való jog lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi jellegű befolyástól mentes gyakorlása és a művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad nyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti.”⁹

Az indokolásból kivehetően két tartalmi összetevőt határoz meg a testület és ruház fel alapjogi védelemmel: az alkotómunka szabadsága és az alkotás nyilvánosságra hozásának szabadsága. A határozat szövege azonban implicit módon rávilágít egy különbségre a művészet szabadsága és a vélemény szabadság kapcsán: amíg a véleménynyilvánítás szabadsága az

⁴ Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 188. o.

⁵ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 600. o.

⁶ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 592. o.

⁷ Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Magyarország Alaptörvénye, X. cikk (1) bek.

⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatának részletes elemzéséről ld. Cseporán: i.m. 41. o.

⁹ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

egyént védi, addig a művészet szabadsága a művészi véleményt. A szabad véleménynyilvánítás szabadsága olyan egyéni szabadságjog, amely mindenkit megillet, hiszen a kommunikációs jogok „anyajoga”, így szoros kapcsolatban áll a méltósághoz való joggal (személyiség szabad kibontakozása) és a gondolat szabadsággal (a szabad véleményalkotás előfeltétele) egyaránt.¹⁰ Az Alkotmánybíróság már a legelső vélemény szabadsággal kapcsolatos döntésében kifejtette:

„[...] az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. [...] Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a vélemény szabadságnak is vissza kell lépnie.”¹¹

Tehát az Alkotmány – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – a szabad kommunikációt biztosítja, amely egyéni magatartás és társadalmi folyamat is egyben. A kinyilváníthatóság szempontjából a vélemény tartalma nem számít, mivel a minősítés a kommunikáció eredménye, és csupán a minősítés eredményeként vezethető be külső, utólagos korlátozás. Másként fogalmazva: „maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”.¹² Azaz a véleményalkotás szabadsága a véleménynyilvánítás lehetőségét jelenti és így azt is részesíti védelemben, nem pedig a vélemény magát.

Ezzel ellentétben a művészet szabadsága esetén más a jogi tárgy: az Alkotmánybíróság 24/1996. (VI. 25.) határozata alapján a művészetek szabadsága az alkotófolyamat szabadságát és a nyilvánosságra hozás szabadságát is jelenti. Vagyis két részeleme van az alapjognak, amelyek mindegyike ugyanarra, az alapjog tárgyára fókuszál: a művészi véleményre, azaz szűk értelemben az alkotásra, tág értelemben pedig az alkotómunkára is, mint a mű létrehozását célzó folyamatra.¹³ Erre a két elem külön vizsgálata ad magyarázatot, és mindkettőt a célja felől érdemes megközelíteni. Az alkotómunka szabadsága azt jelenti, hogy bárki szabadon hozhat létre egy műalkotást – azaz azzal a célzattal fejez ki egy véleményt, hogy művészi értéket képviselő alkotást teremtsen ezzel. A nyilvánossághoz közvetítés esetén ugyanez a célzatosság a már kész mű mások számára megismerhetővé tételét

¹⁰ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 295. o.

¹¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

¹² Uo.

¹³ Alaptörvény X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát ...

jelenti. Tehát mindkét esetben szorosan az alkotáshoz kapcsolódik az alapjogi védelem, nem pedig annak az alanyához (az csak másodlagos, kiegészítő jelentőséggel rendelkezik). Ezek alapján véleményem szerint megállapítható, hogy a művészet szabadsága kapcsán a véleményalkotás szabadságánál meghatározott jogvédelem súlypontja áttolódik az alapjog alanyáról az alapjog tárgyára, és ezzel a művészet szabadságának jogi tárgya is eltérő a szabad véleménynyilvánításétól.

Érdekes következtetésre jutunk, ha a művészet szabadsága által garantált jogvédelmet annak terjedelme szerint vizsgáljuk. E két komponens együttes megvalósulása minden esetben jogi oltalmat keletkeztet mind az alkotásra, mind az alkotóra tekintettel,¹⁴ azonban a két tartalmi elem közül valamelyiknek a hiánya más-más eredményre, jogi megítéléshez vezet az alkotás oldalán. A nyilvánossághoz közvetítés egyrészt önmagában is védelmet biztosít az alkotásnak (és az alkotónak egyaránt), hiszen feltételezhető annak a megléte, másrészt következtetni lehet belőle az alkotómunkára is – elvégre a nyilvánosságra hozás mindig feltételez egy megelőző alkotófolyamatot. Tehát a nyilvánosságra hozás minden esetben védelmet nyújt mind az alkotásnak, mind az alkotónak, valamint az alkotómunkához való viszonya abban áll, hogy annak járulékos eleme: anélkül értelmezhetetlen tényező. Ellenben ez fordítva nem igaz: ugyanis lehet, hogy a művészi alkotófolyamat valamely kezdőszakaszában még nem vagy nem teljesen jött létre maga az alkotás, és így közözzetni sem lehet – szűken értelmezve, a védeni kívánt jogi tárgy híján.¹⁵ Fontos azonban megjegyezni, hogy az alapjogi védelem tág értelemben felöleli a művészi alkotófolyamat szabadságát is, nem csupán a befejezett alkotást.¹⁶ Vagyis a két komponens közötti különbség, hogy az alkotófolyamat önmagában is feltétlen oltalomban részesül, míg a közzététel szükségszerűen csupán az alkotómunkával karöltve nyerhet alapjogi védelmet – mivel anélkül értelmezhetetlen lenne. Ezen kívül helyes az a megállapítás, hogy lehetséges a két tartalmi összetevő egymáshoz kapcsolódása, de nem szükségszerű: a művészet széles palettája példával szolgál mind együttes megjelenésükre, mind éles elválásukra – éppen ezért fontos leszögezni, hogy a művészet szabadsága kiterjed mindkét tartalmi elemre, akár külön-külön is.¹⁷

¹⁴ Ez a véleményszabadságból megmaradt, emberi méltóságra levezethető járulékos védelem, a személyiség szabad kibontakozását jelenti.

¹⁵ Ilyen lehet például az előadó-művészet kapcsán a (színházi) próba: amikor a darab (az alkotás) még nem készült el, de az alkotómunka már elkezdődött. „Kiskapuk” azonban itt is felfedezhetők, például egy színdarab nyílt próbája, amin kívülállók is bent lehetnek.

¹⁶ Ellenben a szellemi tulajdonnal, ahol eltérések fedezhetők fel. Ld. Cseporán: i.m. 50. o.

¹⁷ Chronowski – Drinóczi – Pétrétei – Tilk – Zeller: i.m. 598. o.

b) A vélemény kifejezési formája a véleményszabadságnál és a művészet szabadságánál

A másik fontos különbség a szabad véleménynyilvánítás joga és a művészet szabadsága között magának a tárgynak (a véleménynek) a kinyilvánításában ragadható meg.

A véleménynyilvánításhoz való jog kifejeződése (vagyis az a magatartás, amikor és amellyel a kialakult nézet mások számára megismerhetővé válik) igen változatos módon és formában ölthet testet. Ezek lehetnek közvetlen (szóban, ráutaló magatartással) vagy közvetett formák (írásban, képek, fotók és egyéb alkotások útján).¹⁸ Ám ha a forma túllép az egyszerű, hétköznapi megjelenésén és művészi értékkel rendelkezik, már nem a véleménynyilvánítás szabadsága, hanem a művészet szabadsága alá tartozik – legyen szó akár közvetlen, akár közvetett formáról. Gondoljunk csak bele: a szóban történő kinyilvánítás egy színész szájából a színpadon, az írásos közlés vers formájában megírva vagy egy kép, amely a festő kézügyességét dicséri.

Tehát a két alapjog megegyező tárgyának, a véleménynek az elhatárolása kapcsán a kulcs a kinyilvánítás formája, amely az egyedi esetekben fellépő kollíziót képes feloldani, ugyanis a művészeti szabadság *lex specialis* kapcsolatban áll a szabad véleménynyilvánítással, ami alapján privilegizált hely illeti meg a véleménynyilvánításon belül.¹⁹ Ennek az elhatárolásnak köszönhetően közelebb jutottunk a művészet jogi szempontú megadásához, és a részletesebb vizsgálódást az alapjogi szabályozás rendszerén keresztül folytathatjuk.

2. A művészet alapfeltétele: a művészi forma

Mivel a művészet szabadsága a véleményszabadság jogából fejlődött ki, az eltérések mellett számos aspektusban megegyezik vele. De éppen emiatt szükséges, hogy el tudjuk határolni a két alapjogot. A fenti gondolatmenetet továbbfűzve, meglátásom szerint ez az elhatárolás – legyen szó hírközlésről vagy értéktételetről – a kifejezési formában ragadható meg.

A vélemény kifejezése igen változatos formában ölthet testet. Amíg ez a forma a hétköznapi megfogalmazás keretei között történik, a véleménynyilvánítás szabadsága védi, ám amint túllép azon, és művészi értékkel rendelkezik, már a művészet oltalma alá tartozik. Ezek alapján az elhatárolás attól a feltételtől függ, hogy a kinyilatkozás művészi formával rendelkezik-e vagy sem.

¹⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 296. o.

¹⁹ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 596. o.

Ez azonban egy következő megválaszolandó kérdést vet föl: honnantól tekinthető egy kifejezési forma művészinek?

A probléma megragadása érdekében tisztázni szükséges, hogy művészetfilozófiailag mi a művészet lényege. A művészet esszenciája a „szépségben” ragadható meg. Azonban e metafizikai jelenségnek a leírása igen nehéz feladat – amelynek megoldását az sem könnyíti meg, hogy a különböző korok és uralkodó eszmék gyakran kiforgatták a lényegét. Természetesen nem vállalkozom a művészet és a szépség filozófiailag és logikailag tiszta fogalmának leírására, de annak egy fontos jellemzőjére szeretnék rávilágítani. A „szépség” – metafizikai jellegéből adódóan – olyan jelenség, amelyet – bár mindannyian ismerünk – megragadni nem tudunk: csak érzékeljük. Ebből következik, hogy a „szépség” önmagában csupán, mint egyfajta idea létezik. És ezen a ponton ütközzünk egy problémába: bár tulajdonságából adódóan egy magasabb rendű jelenség, mégsem tudjuk objektíve megadni mibenlétét. Csupán az egyén saját szemszögén keresztül kapunk választ arra: mi a szépség és mi a szép? És ennek a szubjektív megítélésnek a következménye az az egyén oldalán megjelenő alá- és fölérendeltség, amely az alapkérdést is módosítja: ki dönti el, hol lép át a kifejezés formája a művészibe?

Tehát a vélemény szabadság és a művészet közti különbség esetén nem az a lényeges, hogy honnantól művészi a forma, hanem hogy ezt a határvonalat ki húzza meg.

3. A művészet szabadságának zsinórmértéke

Amikor a művészet szabadságának határáról beszélünk, óhatatlanul is felvetjük az alkotó, valamint az alkotás művészi „legitimitásának” problémáját. Ugyanis azzal, hogy valamit művészinek titulálunk, egyúttal alkotmányjogi relevanciával is felruházzuk: onnantól a művészet szabadságának alapjoga oltalmazza. (Mindemellett az sem elhanyagolható szempont, hogy ez a jogilag értelmezett legitimitás visszacsatolást is jelent az alkotó felé: művészi értéket hozott létre.) De kinek a döntése legitimáló hatású az alkotásra és azok keresztül az alkotóra nézve?

a) Zsinórmérték a művész szempontjából

Első pillantásra önkéntelenül is magára az alkotóra gondolunk. Kézenfekvőnek tűnik, hogy egyedül a művész, a legközelebbi személy, az alkotás „szülőatyja” jogosult eldönteni, hogy művészi-e a létrejött kifejezési forma. Ám, ha valóban így lenne, akkor lépten-nyomon művészi értéket hordozó alkotásokba botlanánk és – talán nem túlzás kimondani – minden

ember alanyi joga művész lenni – tehetségtől függetlenül.²⁰ Ez alapján ezt a megoldást kizárhatjuk és a további vizsgálódást az alkotó személyén kívül kell folytatnunk.²¹

b) A befogadó véleménye a művészi érték kérdésében

A továbbiakban egy igen bonyolult személyi kört szeretnék górcső alá venni: a kívülálló személyek helyzetét, azaz a befogadókat. Ezt a személyi kört, tag keretei miatt, két csoportra lebontva célszerű vizsgálni: az „egyszerű” befogadó – azon belül is külön az egyén, valamint külön a társadalom, mint a befogadók nagyobb csoportja –, illetve a szakmailag hozzáértő személyek szintjén. Ennek a személyi körnek a fontossága abban áll, hogy a művet „a művészeti alkotás szerzője rendszerint a nyilvánosságnak (a közönségnek) szánja.”²² Mint nyilvánvaló, befogadója bárki könnyűszerrel lehet egy művészi alkotásnak – gondoljunk csak a nézőre, aki beül a színházba, elmegy egy kiállításra vagy az olvasóra, aki fellapoz egy verseskötetet –, ellentétben a művésszel, aki többlettulajdonsággal rendelkezik: egy művészi töltettel rendelkező alkotást kell létrehoznia. Az alábbiakban a befogadók egyes csoportjainak elemzésével folytatom vizsgálódásomat.

ba) A befogadó egyén

E csoport – legyen az akár az egyén, akár egy adott társadalom – művészettel kapcsolatos megítélése nagyon egyszerűen ragadható meg: tetszik-e neki a mű, avagy sem. Azaz, az előző példákkal élve: élvezte-e az előadást, kiállítást, tetszett-e neki az adott vers. Meglehet, túl „primitívnek” tűnik ez a megítélési mód, de ha jobban belegondolunk: mi is a művészet lényege? A „szépség”. Tehát bármennyire is felületesnek hangzik, a befogadó egyén értékmérője igazodik legteljesebben ahhoz, amit művészet alatt értünk: a

²⁰ Vö.: „a múltbéli felfogással ellentétben ma az a művészet (és irodalom), amit *alkotója annak nevez*. Gyakorlatilag a kifejezés kontextusa, körülményei önmagukban »művészetté« emelhetik az alkotást (bár nem feltétlenül nagyra értékelt művészetté).” Koltay: i.m. 188. o.

²¹ Meglátásom szerint azonban van egy olyan helyzet, amikor a művész mégis dönthet az alkotásának művészi volta felől: ha az arra jogosult személyi kör a művészi értéktartalmat már megállapította. Ebben az esetben – a szerzői jog szerzőt megillető személyhez fűződő azon jogosultságából kiindulva, miszerint a szerző szabadon dönthet arról, hogy nyilvánosságra akarja-e hozni a művet vagy titokban kívánja tartani (*droit de divulgatio*) – jogról való lemondással élve, igényelheti alkotásának művészi megítélésétől való megfosztását. Ám ezzel alapjogi szinten – a szerzői jogi jogosultságtól eltérően – csak egy feltétel fennforgása esetén élhet: ha a visszavonást a szerző aggálya indokolja a mű színvonalával, érettségével kapcsolatban. Lontai Endre – Faludi Gábor – Gyertyánfy Péter – Vékás Gusztáv: Magyar polgári jog – Szerzői jog és iparjogvédelem. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 2012. 64. o.

²² 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

széphez. De elég-e ez a mérce ahhoz, hogy elhatárolja a művészetet a véleménynyilvánítástól? Természetesen egyetlen ember véleménye egy művészi alkotásról nem lehet az egész társadalom számára legitimáló hatású, mert akkor nem demokratikus jogállamról, hanem diktatúráról beszélénk.

bb) A társadalom, mint befogadók összessége

Vajon mi a helyzet a társadalommal, mint befogadók nagyobb csoportjával? Normaképző és legitimáló-e a befogadók kollektív véleménye egy adott alkotás kapcsán? A részletes vizsgálódás során kiderül: itt is felmerül néhány probléma. A társadalmak és más nagyobb csoportok egyaránt hasonló tulajdonsága a rendszer egyensúlyának fenntartása iránti égető vágy. Ebből óhatatlanul az következik, hogy csak a biztosat, a régóta beváltat részesítik általában előnyben – a bukások elkerülése végett. E konzervatív hozzáállás miatt olyan előítéletek vannak belekódolva az egyén gondolkodásába, amelyen túllépni nagyon nehéz, és ennek súlyos hozadéka, hogy gátat állít a művészeti élet világába, amelynek „lényege abban is rejlik, hogy megkísérel folyvást megújulni és új utakra törni”.²³ Tehát kérdés, hogy rábízhadjuk-e az egyszerű befogadóra a döntést és elegendő-e kiindulnunk az embereknek a „szépséggel” (és így a művészettel) kapcsolatos magatartásmódjaiból: hogy megpróbáljuk felfedezni ezekben a jogi relevanciát, és azután ama alkotások összességét ismerjük el művészetként, amelyekkel szemben ez a normatív magatartás törvényszerűen fennáll – még ha ez káros hatásokkal jár is?²⁴

bc) A szakma

Az alkotófolyamaton kívülálló személyek másik csoportja a hozzáértő személyek köre, azaz a szakma. Ennek a „státusznak” a létjogosultsága az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdéséből ered: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” E tilalmat az Alaptörvény csak a tudományos élet szabadsága kapcsán említi, ám analógiával élve egyaránt alkalmazható ez az elv a művészetre is – sőt, alkalmazandó, mivel az Alaptörvény X. cikke a tudomány és a művészet szabadságát egyenrangú alapjogokként szabályozza. Tehát átültetve a tudomány szabadságánál megállapítottakat a művészet szabadságába azt mondhatjuk: művészeti kérdésében az állam nem jogosult dönteni, művészeti eredmény értékelésére kizárólag a művészet művelői jogosultak. Ebben az

²³ Hadi Nikolett: A művészeti élet szabadsága. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*. PTE ÁJK, Pécs 2006. 70-84. o.

²⁴ Lukács György: *A heidelbergi művészetfilozófia és esztétika. A regény elmélete*. Magvető Kiadó, Budapest 1975. 16. o.

értelemben a *művészeti élet szereplői* megfogalmazás a szakmával megegyező alanyi kört fed le.

A szakma elválasztása az „egyszerű” befogadótól szükségszerű, mivel ahhoz képest többlettulajdonságokkal rendelkezik. A hozzáértő az „egyszerű” befogadótól abban különbözik, hogy birtokában van egyfajta társadalmi legitimitásnak, amely a művészettel kapcsolatos véleményét szakmainak minősíti. Ez megnyilvánulhat abban, hogy a hozzáértő egyén ugyanabban a művészeti ágban, széles körben és művészileg elismert alkotó, avagy a művészet adott területén tudományos fokozattal vagy egyéb kitüntetéssel rendelkezik.²⁵ A másik nagy különbség a hozzáértő értékmércéjében mutatkozik meg. Ahogy már fent szó volt róla, az egyszerű befogadó – mind az egyén, mind a társadalom szintjén – művészettel kapcsolatos értékítélete attól a szubjektív benyomástól függ, hogy az alkotás tetszik-e neki vagy sem. Ezzel ellentétben a hozzáértő egyén nem e zsinórmérték szerint foglal állást a művészi tartalom megléte kapcsán – hiszen, ha így tenné, akkor már nem hozzáértőről, hanem „egyszerű” befogadóról beszélnénk. A hozzáértő a „szépségen” túl azt is vizsgálja, hogy az alkotás megfelel-e a szakma elvárásainak az adott művészeti ág kapcsán. A probléma ennél az új aspektusnál lép fel: mi lehet az a plusz, amitől a szakma művészeinek ismeri el az alkotást? Valamilyen mögöttes tartalom, erkölcsi üzenet, esetleg társadalomkritika? Talán újítás? Vagy pont ellenkezőleg: a hagyományokhoz való ragaszkodás? Vagy – visszatérve az alapokhoz – elég csupán a „szépség”, amely mindenféle fölösleges elvárás nélkül önmagában elegendő? És persze kérdés az is, hogy ez a mérce mennyivel objektívebb az előbbi, egyszerű befogadó által képviselt értékrendtől?

c) Az állam szerepe a művészet megítélésében

Az említett csoportok közötti döntés – és ezzel közvetve a zsinórmérték meghúzása –, valamint az azok kapcsán felmerült kérdések megválaszolása – ha szükségszerű célként tűzzünk ki a művészi élete alapjogi szintű normatív szabályozását – végső soron (jobb híján?) az államra hárul. A felmerülő biztosítékok és az intézményvédelmi kötelezettség azonban kettős jelleget kölcsönöz az államnak a művészet (és tudomány) szabadsága terén: egyrészt tartózkodási kötelezettséget jelent, másrészt állami szerepvállalást igényel.

²⁵ Vö. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (továbbiakban: MMAtv.) 7. § (1) bek.: A rendes tagok a magyar művészi életben kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítményt felmutató művészek. A kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítménynek minősül az adott művészeti ágban való széles körű társadalmi ismeretség, illetve elismertség, így különösen a) a művész vagy a mű igazolhatóan széles körű nyilvánosság előtt való megjelenése vagy b) valamely állam vagy nemzetközi szervezet, valamely kulturális, művészeti intézmény vagy civil szervezet által alapított, művészek számára vagy művészek számára is adományozható elismerésben való részesülés.

Az államot ezen alapjog(ok) tekintetében tartózkodási kötelesség terheli, aminek legfontosabb megnyilvánulási formája, hogy nem foglal állást tudományos és – analógiával élve – művészeti kérdésekben.²⁶ Ez a művészeti (és tudományos) élet szabad működését jelenti.²⁷ Az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség körébe tartozik a tudományos, valamint művészeti intézmények [például művészi díjak, művészi felsőoktatási intézmények és a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) létrehozása és támogatás, valamint biztosítani kell a művésszé válás lehetőségeit is.²⁸

d) Megoldás?

Meglátásom szerint a kánon megszabása elsősorban a befogadók csoportjának feladata, azon belül is – az Alaptörvény rendelkezése értelmében²⁹ – a művészi kérdésekben döntési jogosultsággal rendelkező szakmára hárul. A művészi élet szereplőinek legitimitását azonban erőteljesen befolyásolja az állam szerepe: bár nem jogosult dönteni művészi (és tudományos) kérdésekben, de pont ezért, illetve az intézményvédelmi kötelezettsége miatt, létre kellett hoznia egy olyan intézményi rendszert, amelyen keresztül eleget tud tenni az alkotmányos kötelezettségeinek. Ennek eredménye (a Magyar Tudományos Akadémia mintájára) a 2011. évi CIX. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról, amely a továbbiakban, mint köztestület látja el feladatát – azaz a művészettel, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsé tételével és a magyar művészek képviselésével összefüggő országos közfeladatokat.³⁰

4. A művészet jogi értelemben vett fogalma

A művészet fogalmának meghatározásánál kétségtelenül a legnagyobb problémáját az jelenti, hogy mindennemű definíció egy esztétikai értékítéletet fog tartalmazni, amely önmagában korlátozhatja a művészek kifejezési szabadságát. Ez pedig, adott esetben szűkebb kifejezési lehetőségeket biztosíthat, mint amit a vélemény szabadság keretében biztosítani lehetne.³¹ Ahogy a fenti elemzésből is kitűnik, a művészet szabadsága a vélemény nyilvánítás saját, művészi kifejezési formáján nyugszik, az egyén

²⁶ Alaptörvény X. cikk (2) bek.

²⁷ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

²⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 600. o.

²⁹ Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés rendelkezéseinek analógiával való alkalmazása a művészi élet szabadságára.

³⁰ Vö. MMAtv. 1. § (1) bek.

³¹ Súlyom: i.m.

kifejezési szabadságát védő gyakorlat azonban el akarja kerülni, hogy a művészet egy bizonyos elképzelésére támaszkodva korlátozza a kifejezési szabadságot.³² Ezért a művészet jogi megfogalmazásához nem adott meg kritériumokat.³³

A német alkotmányos gyakorlat szerint a művészet fogalmának meghatározása a külön alkotmányos szakaszban való szabályozás miatt elkerülhetetlen, ám azt a lehető legnyitottabban kell értelmezni. Ezért a fogalom meghatározásakor úgy kell eljárni, hogy sem tartalmi, sem pedig formai szempontok alapján ne privilegizáljon esztétikai felfogásokat. Azzal azonban, hogy a művészet szabadságát külön védelemben részesítettük, már érvényre jutattunk egy esztétikai felfogást, amit nem tudunk elfedni a művészet fogalmának nyitott értelmezésével.³⁴

A művészet szabadságának tehát nemcsak az alkotmány értékrendjéből adódó (erkölcsi) korlátai lehetnek, hanem a művészet fogalmának meghatározásából következő esztétikai korlátai is.³⁵

A fentiekben kifejtett megállapítások alapján megkísérlek egy jogilag értelmezhető fogalmat találni a művészetnek, mint sajátos kifejezési eszköznek. Meglátásom szerint a művészetnek képtelenség egy általános, interdiszciplinárisan is elfogadott és használható definíciót adni, lévén, hogy a lényegét, a „szépséget” sem lehet egzakt módon, objektíven meghatározni. A jognak azonban nem is kell ezekre mind választ adni,³⁶ elég, ha egy jól működő, rugalmas és átlátható rendszer keretei között szabályozza a művészet jogilag releváns oldalát – ami természetesen szintén nem egyszerű feladat.

E fejezet következtetéseit és eredményeit összegezve, meglátásom szerint, a művészet (alkotmány)jogi meghatározása a következő: *a művészet valamilyen tény vagy vélemény művészi megformálása.*

A definíció első ránézésre meglehet, semmit mondónak tűnik, azonban vizsgáljuk meg közelebbről a fenti értelmezést. A fogalom tárgya *valamilyen tény vagy vélemény*, amely a már kifejtettek szerint értelmezendő: a művészet alapja egy egyszerű tény vagy vélemény, azaz megegyező a véleménynyilvánítás szabadságánál említett tárggyal. A véleményyszabadság tárgyától való különbség a meghatározás másik felében használt *művészi megformálásban* nyilvánul meg, ami a művészi formát jelöli meg egyedüli

³² Uo.

³³ Vö. 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

³⁴ Súlyom: i.m.

³⁵ Uo.

³⁶ Vö.: „a jog számára elegendő, ha a művészet kritériumává annyit tesz csupán, hogy az olyan teremtő alkotás, amely megalkotója személyiségének közegén (médián) átszűrve ábrázolja a művész élményeit, tapasztalatait.” Szamel Katalin: Gazdasági, szociális, kulturális jogok, illetve szabadságok az új Alkotmányban. MTA 1995.

kritériumnak a művészi érték elismerése során – hiszen a művészi forma megléte a „szépség” nélkülözhetetlen jelenségére épül és célja, annak kifejezésre juttatása. A művészi forma (és így a „szépség” is) – ahogy fentebb már említettem – megkövetel egy zsinórmértéket, egy határvonalat, ami alatt a kifejezési mód, művészi tartalom híján, nem tartozik a művészet szabadságának oltalma alá, csupán a szabad véleménynyilvánítás joga védi. És arról, hogy ki jogosult ezt a kánont megszabni szintén szó volt az eddigi vizsgálódásom során: a befogadó, azon belül is a szakma feladata annak eldöntése, hogy mi számít művészinek, és mi nem – azaz, hogy esetenként, külön-külön, melyik kifejezési mód felel meg a művészi forma kritériumának.

Meglátásom szerint, e fogalmi elemek mentén célszerű meghatározni a művészet definícióját, anélkül, hogy egyéb, fölösleges aspektusok hozzáadásával bonyolítanánk az amúgy is nehéz meghatározást.³⁷

II. A művészeti élet szabadságának alanyi köre az előadó-művészet kapcsán

Az előadó-művészet, nyilvános előadás kereteiben, a művek közönséghez juttatásának legrégebbi formája (gondoljunk csak az ókori görög színházakra), amelynél az előadó és a befogadó (közönség) egy helyen van. Éppen ezért a leginkább „leüledett” szabályozás ezen a területen található, amelyet magánjogi keretek között a szerzői jog³⁸ ölel fel.³⁹

Tekintettel arra, hogy az előadó-művészetre a művészetek szabadságának alkotmányjogi védelme is kiterjed (hiszen művészi értékkel bíró kifejezési formáról beszélünk itt is), érdemes – a szerzői jog mellett és azzal karöltve – alapjogi szemszögből is megvizsgálni a témát.

³⁷ Több szakirodalom és a szerzői jog is plusz elemként csatolja az általános művész-fogalomhoz például a máshoz közvetítést, mint művészi attitűdöt. Bár a művészi érték meglétét mindenképp az alkotó közegén kívül kell elhelyezni, azaz a befogadók körében, ám véleményem szerint, nem helyén való az az aspektus a művészet általános jogi definiálásánál, hogy a máshoz közvetítést feltétlen fogalmi elemnek ismerjük el, hiszen ez már egyfajta célzatot jelentene a művész oldalán – pedig nem attól lesz egy tény vagy vélemény művészileg releváns, hogy azt mások számára elérhetővé teszik. Ráadásul az sem biztos, hogy a művésznak célja a közönség megnyerése, hanem „csupán” l’art pour l’art, „a művészet öncélúságát vallja, vagyis hogy a létét önnön szépsége indokolja, s éppen ezért nem kell semmilyen társadalmi, politikai, vallási, erkölcsi vagy gazdasági célt szolgálnia, az igazi művész feladata az örök szépség ábrázolása.” http://hu.wikipedia.org/wiki/L%E2%80%99art_pour_l%E2%80%99art

³⁸ Magyarországon a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (továbbiakban: Szjt.)

³⁹ Szinger András – Tóth Péter Benjamin: Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz. Novissima Kiadó, Budapest 2004. 100. o.

A következőkben, mint az előző fejezetben a művészetről általánosságban megtett elemzés folytatásaként, az előadó-művészet kapcsán, mint szűkebb és speciálisabb témát szeretném vizsgálni, annak alanyi körén keresztül.

1. Az előadóművész jogállása

A szerzői jog az előadó-művész fogalmának definiálásánál, valamint jogállásának megadásakor a szerző magatartásából, pontosabban a szerző és az előadó közti különbségből indul ki. Ha szerzői jogi szempontból nézzük, nem nehéz elkülöníteni egymástól az alkotó és az előadóművész mibenlétét: a szerző művet, egyéni-eredeti alkotást hoz létre, míg az előadóművész azt csupán közvetíti, reprodukálja.⁴⁰ Azonban ez a határ elmosódni látszik olyan esetekben, amikor az előadóművész magatartásával eltér a műtől (pl.: improvizáció, azaz rögtönzés) és ezzel a mű átdolgozott formában történő felhasználása kerül a közönség elé.⁴¹

Ezek alapján az előadóművész az a személy, aki az irodalmi vagy művészeti műveket, szellemi alkotásokat más személyek számára élvezhetően megjeleníti.⁴² Az előadó-művészet tárgya más műve vagy saját alkotás is lehet,⁴³ sőt nemcsak a védett vagy már nem védett szerzői alkotások megjelenítése előadó-művészet, hanem a folklór vagy egyéb műsoroké is.⁴⁴

Mivel azonban a szerzői jogi definíció speciálisan a tárgyra orientált, azaz az „irodalmi vagy művészeti műveket, szellemi alkotásokat” hangsúlyozza ki, és a szerző tárgyhoz való viszonya meghatározott: a művel kapcsolatos érdekeit szabályozzák a személyhez fűződő és vagyoni jogai. Ehhez képest pedig meghatározott a kapcsolódó jogi oltalomra jogosultak köre – és így az előadóművészé is –, és ezáltal a szerzői jog számára csupán annyiban értékelendő a művész „teljesítménye”, amennyiben az a szerzői művel kapcsolatos. Alapjogi szempontból ez a fogalom azonban akként módosul, hogy az *előadóművész az a személy, aki valamilyen tényt vagy véleményt mások számára művészi formában ad elő*. Mint látható, a szerzői jogi

⁴⁰ Lontai – Faludi – Gyertyánfy – Vékás: i.m. 137. o.

⁴¹ Ha az átdolgozással nem jön létre új mű, akkor csupán személyhez fűződő jogosultságokról beszélhetünk az alkotó oldalán, azonban ha új mű jön létre, akkor vagyoni jogok is megilletik.

⁴² A szomszédos jogi védelem alapintézménye, az 1961-es Római Egyezmény értelmében (1999. évi XLIV. törvény) szűken kell értelmezni az előadóművész fogalmát: „előadóművészek: a színészek, énekesek, zenészek, táncosok és más olyan személyek, akik irodalmi vagy művészeti műveket megjelenítenek, énekelnek, elmondanak, szavalnak, eljátszanak vagy bármely más módon előadnak”. Lontai – Faludi – Gyertyánfy – Vékás: i.m. 137. o.

⁴³ Példa lehet erre Bodó Viktor színházrendező *Motel* című munkája, amely előadás a színészek közös improvizációira épült (bemutató előadás: 2003. október 17., Katona József Színház).

⁴⁴ Lontai – Faludi – Gyertyánfy – Vékás: i.m. 137. o.

meghatározáshoz képest három fogalmi elem is változott a definícióban: a tárgy, az állítmány, valamint a módhatározó. A tárgy, bár teljesen nem maradt el, mégis javarészt megváltozott az alapjogi kontextusban: az „irodalmi vagy művészeti műveket, szellemi alkotásokat” megfogalmazást indokolt kicserélni a fenti kifejezésre. Ennek oka, hogy az előadó-művészet kapcsán nem a tárgy, a „hozott anyag” a releváns, hanem a máshoz közvetítés, azaz a megjelenítés, az előadás; továbbá a szerzői jogi meghatározás alkotmányjogilag túl szűknek bizonyul: hiszen egy előadás alapját nem csak egy irodalmi vagy művészeti mű, szellemi alkotás képezheti, hanem egyéb, művészi értékkel éppen nem bíró tény vagy vélemény is. Ezek alapján előnyösebb, ha az alapjogi meghatározás tárgyánál a „*valamilyen tényt vagy véleményt*” kifejezést használjuk. A módhatározó megváltoztatása egyaránt fontos aspektusa az alkotmányjogi megközelítésnek. Egyrészt az „élvezhetően” megfogalmazás nem a legmegfelelőbb, hiszen szubjektív töltetű jelentéssel bír (bizonyára mindenki látott már olyan előadást, amely – bár teljes mértékben kimerítette a művészség kritériumát – minden volt, csak élvezhető nem). Ennek okán egy pontosabb kifejezést célszerű találni a szerzői jogi helyett. Meglátásom szerint a „*művészi formában*” megfogalmazás a legideálisabb ebben az esetben – bár a művészet lényege a „szépségben” ragadható meg, amely nyilvánvalóan élvezhető a mindenkori befogadó számára, mégis ez az aspektus, közvetlenül, itt elveszti relevanciáját és túlzott figyelembe vétele pontatlan fogalomhoz vezet. Másrészt, mivel a szerzői jogból át nem mentett tárgyban megjelenő művészi kifejeződést valahol vissza kell emelni a fogalomba, itt a legcélszerűbb megtenni, módhatározóként – hiszen, mint már fent említettem, nem a tárgy művészi értéke, hanem a máshoz közvetítés ilyen tartalma a releváns. Az állítmány kapcsán az alábbiak rögzítendők. A szerzői jog a „megjelenít” kifejezést használja, amely szintén nem kellően szabatos. A megjelenítés, mint magatartás felmerülhet más esetkörben is, amely nem előadó-művészethez kapcsolódik (pl.: képzőművészet, vagy akár irodalmi művek esetén nyomtatás útján) és így zavaró, megtévesztő lehet a meghatározásban. A fenti definícióban alkalmazott „*előad*” kifejezés kizárólag az előadó-művészet esetén értelmezhető, nem használható más kontextusban: a megjelenítéssel ellentétben, olyan magatartás, amely az előadó és a befogadó (közönség) egyazon helyen való tartózkodását, valamint minden esetben egyszeri, jelen idejű és személyes megjelenítést feltételez.⁴⁵ Tehát ezen fogalmi ismérvek alapján definiálható alapjogi szinten az előadó-művész fogalma, amely a szerzői jogi meghatározásból kiindulva, azzal sok

⁴⁵ Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény Értelmező rendelkezésének 44. §-ának 6. pontja értelmében „*előadás*: prózai, zenés, táncos színpadi művek személyes előadóművészi teljesítménnyel, közönség jelenlétében történő nyilvános bemutatása”.

helyütt megegyező, ám mégis eltérő aspektusokban ragadható meg. Természetesen, a fogalmak eltéréseitől függetlenül a két jogág (alkotmányjog és polgári jog) célja ugyanaz: jogi védelmet biztosítani a művészeti élet szereplőit, illetve a művészi értékkel rendelkező alkotások számára – jogágtól függően: alapjogi, valamint szerzői jogi szinten.

2. A befogadó (közönség) fogalma

Mielőtt a befogadói „státusz” jellemző ismérveit összegyűjtve, megpróbálnék egy fogalmilag tiszta és a gyakorlatban is működő meghatározást adni, az alábbi kérdés tisztázása elkerülhetetlen a továbbiakban: szükség van-e közönségre, feltétele-e a közönség az előadó-művészetnek – és így az előadásnak?

Első ránézésre egyszerű és fölösleges kérdésnek tűnhet, hisz a művészet egyik célja és jellemzője a máshoz közvetítés, és ha ez nem történik meg, akkor nem is beszélhetünk művészetről, mivel így a művek titokban maradnának és az íróasztal fiókjában porosodnának, akár az idők végezetéig.⁴⁶ Ez nyilvánvalóan így is van, ám ez a művészetre, mint „egészre” vonatkozik, ellenben az előadó-művészetnél kissé más a helyzet. Itt ugyanis hatványozottabban előtérbe kerül a „befogadó-kényszer”, mondhatni a befogadó (közönség) az előadás sine qua nonja – hiszen ha nincs néző, kinek játsszon az előadó? Tehát bizton kijelenthetjük, hogy a közönség az előadó-művészet legfontosabb feltétele, amely elem az előadóművész fent megadott alkotmányjogi fogalmában is szerepel: az előadóművész az a személy, aki valamilyen tény vagy véleményt *mások számára* művészi formában ad elő.

Itt át is térhetnénk a közönség definiálására, de – csupán a vizsgálódás kedvéért – hagyjuk el a befogadót az előadóművész fogalmából és vegyük górcső alá az így kapott helyzetet: amikor az előadóművész valamilyen tény vagy véleményt művészi formában ad elő.

Az így kapott szituációt próbának hívják, amikor az előadókon kívül legfeljebb a rendező/koreográfus és a segédszemélyzet van jelen.⁴⁷

⁴⁶ Bár nyilván van olyan művész, aki *l'art pour l'art*, „a művészet öncélúságát vallja, vagyis hogy a létét önnön szépsége indokolja, s éppen ezért nem kell semmilyen társadalmi, politikai, vallási, erkölcsi vagy gazdasági célt szolgálnia, az igazi művész feladata az örök szépség ábrázolása.” http://hu.wikipedia.org/wiki/L%E2%80%99art_pour_l%E2%80%99art (2014.01.02.)

⁴⁷ Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény Értelmező rendelkezésének 44. §-ának 35. pontja értelmében „*színpadi próba*: minden olyan próba, amely színpadi körülmények között zajlik, jelmezzel, díszlettel, világítással, hanggal vagy ezek nélkül úgy, hogy a próba közvetlen célja az alkotás színpadi körülmények között történő előadásának valamennyi művészi, szakmai és technikai feltételének együttes kialakítása és összehangolása”.

Természetesen, a próba nem minősül előadásnak, de egyetlen és legfontosabb célja, hogy az előadók a jövőbeni előadáson a lehető legtökéletesebben tudják a művet előadni – ami gyakorta sok és kínkeserves munkával (próbával) jár együtt. Tehát mondhatni a cél szentesíti az eszközt. Ám igen érdekes megoldás és így fontosnak látom megemlíteni, hogy míg a szerzői jog csupán a „cél” szabályozza, addig a művészetek szabadságának alapjoga magát az „eszközt”, azaz a próbát is védelemben részesíti. Ugyanis a próbán az előadók által tanúsított magatartások és kifejezési módok is rendelkez(het)nek vitathatatlan művészi tartalommal – még közönség hiányában is –, amelyeket az alkotmányjog rendel szabályozni (általában) a művészetek szabadságán keresztül, alapjogok szintjén.⁴⁸

Ezek után kísérletet teszek a közönség és az előadóművész elhatárolására, aminek következtében a közönség fogalmáról is pontosabb képet kapunk. Az előadóművész ismérveit már összegeztük: az a személy, aki valamilyen tényt vagy véleményt mások számára művészi formában ad elő. De vajon mit jelent a *mások számára* fordulat?

Nem véletlenül használtam a „mások számára” kifejezést, ennek is megvan a maga relevanciája. Ugyanis nem mindegy az, hogy az előadó *másoknak* ad elő vagy mondjuk *mások előtt*. Egyrészt az előadó-művészet lényege a mások számára történő közvetítés, amely művészi formával rendelkezik – tehát kvázi célzatról beszélhetünk. Másrészt, ha mások előtt ad valaki elő valamit, abban nincs meg ugyanaz a kapcsolat az előadó és befogadó között, valamint az előadó oldalán is hiányzik a célzat (ilyen helyzet lehet például egy iskolai felelés az osztálytársak előtt). Fontosnak tartom ennek a megfogalmazásnak a kihangsúlyozását, ugyanis az előadóművész egy előadás alkalmával egyszerre ad elő mások számára és mások előtt egyaránt. Az előbbi a mindenkori közönség, az utóbbi pedig mindenki más, aki nem közönség (ilyenek lehetnek például a rendező, a segédszemélyzet tagjai, vagy akár egy színházi előadás esetén a többi előadó is, akik a színpad mögül, ún. takarásból nézik az aktuális előadót).

A közönség definiálásánál tehát mindenképp az előadóművész fogalmából kell kiindulni. Negatív meghatározással élve: közönség az a személy, aki számára valamilyen tényt vagy véleményt művészi formában adnak elő (ez előadástól függően lehet néző, hallgató vagy akár mindkettő egyszerre). Ezek alapján az előadóművész és a közönség közti különbség és egyben kapcsolat lényege, hogy az előbbi valamilyen tényt vagy véleményt művészi formában ad elő az utóbbi számára, amely azt befogadja.

A fentiekben megvizsgáltuk az előadó-művészet két nagy – mondhatni ellentétes, de mégis teljesen összenőtt – csoportját: az előadót és a közönséget. A gyakorlatban azonban nem lehet ilyen tisztán elhatárolni ezt a

⁴⁸ Ezekről az esetekről és a lehetséges kollíziókról mutatis mutandis ld. Cseporán: i.m. 70. o.

két oldalt egymástól: léteznek olyan köztes szereplők, amelyek besorolása érdekes kérdéseket vethet még fel. A következőkben ezekről ejtek néhány szót.

3. Határesetek – az előadó-művészet egyéb szereplői

A „határesetek” cím arra akar utalni, hogy az előadó-művészet és egy adott előadás kapcsán, illetve folyamán jó néhány olyan szereplő is jelen van, akik besorolása az egyik vagy másik oldalra – nevezetesen, hogy előadó-e vagy befogadó (közönség) – nem egyszerű feladat – példának okáért, gondoljunk csak a fent már említett esetkörre, amikor az előadóművész nem mások számára, hanem mások előtt játszik. A továbbiakban ezekről a személyekről, illetve ezek csoportjairól szeretnék szólni.

a) A segédszínész

Az első nagyobb csoportot azok a művészek teszik ki, akik valamilyen úton-módon közreműködnek vagy közreműködtek (a próbák folyamán) az előadásban, de nem sorolhatóak az előadó-művészek közé. Az első ilyen személy a színház világában ismeretes segédszínész vagy statiszta, aki annyiban különbözik az előadó-művésztől, hogy az előadásnak nem szereplője, hanem *résztevéője*. Ez abban nyilvánul meg, hogy a statiszta szerepe általában kicsi, legtöbbször szöveg nélküli és rendszerint „tömegként” van jelen a színpadon az előadóművész mellett – de inkább mögött.⁴⁹ A segédszínész ennél fogva az előadók közé tartozik, de mégsem egyenrangú a tényleges előadó-művésszel – sem művészi teljesítményét, sem fizetését tekintve.

b) A rendező és/vagy koreográfus

A csoport másik tagja a rendező vagy – táncelőadás esetén – koreográfus, aki már ténylegesen sem lép fel a színpadra – mégis nélkülözhetetlen a személye, illetve munkája. A rendező/koreográfus az a művész, aki a „nyers” ténnyt vagy véleményt művészi formával azért ruházza fel, hogy azt az előadóművészek mások számára (művészi formában) elő tudják adni. Ez a forma a rendező által képviselt mondanivalót és annak közvetítéséhez szükséges módot, formanyelvet jelenti. A rendező/koreográfus és az előadó-művész munkája időben és viszonyukban eltér egymástól: míg az előadó az

⁴⁹ Nagyon sok előadásban alkalmaznak segédszínészeket, fokozva ezzel a produkció atmoszféráját, realitását. Példa erre Mohácsi János rendező, *Istenítélet* című drámája, amely Arthur Miller: Salemi boszorkányok műve alapján készült, és ahol a salemi népet, többek között, egyetemisták játszották (Bemutató előadás: 2008. október 10., Pécsi Nemzeti Színház).

előadáson és az azt megelőző próbákön is dolgozik, addig a rendező/koreográfus munkája (jobb esetben) csupán a próbafolyamatra korlátozódik.⁵⁰ A másik eltérés a rendező-előadó viszonyban ölt testet, amely egy sajátos alá-fölérendeltségen alapul: az előadó köteles követni a rendező utasításait a próbákön, de főleg az előadásokon, amelyek azt szolgálják, hogy az előadóművész minél hitelesebben tudja előadni a mű és/vagy a rendező/koreográfus mondanivalóját. Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a rendező/koreográfus az előadás elkészültében és sikerében oroszlánrészt vállal: a próbák alatt mindenki az ő elgondolását szolgálja ki, vele értekezik, valamint mindenkit és mindent ő irányít – beleértve a zeneszerzőt, a díszlet- és jelmeztervezőt,⁵¹ a segédszemélyzetet, és természetesen az előadókat.

c) A szerző

A színház világában azonban van egy olyan személy, aki sokszor fölötte áll még a rendezőnek és/vagy koreográfusnak is: ez pedig nem más, mint az író. Az előadás szerzője ugyanis – a szerzői jogi jogosultságán keresztül – olyan jogokkal rendelkezhet, amelyek gátat szabhatnak a mindenkor rendező és/vagy koreográfus akaratának.⁵² A szerzőt művének felhasználása esetében szerzői jogdíj illeti meg, amelynek két módja lehetséges: „kisjogos” vagy „nagyjogos” joggyakorlás útján⁵³ – mivel egy már létező mű előadásához a szerzőtől engedélyt kell kérni, amely általában jogdíjfizetéssel jár. Ugyanis nem csak a mű megváltoztatása eredményezhet átdolgozást, hanem a mű új környezetbe helyezése is, így maga a törvény mondja ki, hogy átdolgozásnak minősül a mű színpadi feldolgozása is – és „a szerző kizárólagos joga, hogy a művét átdolgozza, illetve hogy erre másnak engedélyt adjon.”⁵⁴ Természetesen a kötelező engedélykérésnek és a szerzői jogdíjigénynek is

⁵⁰ Vannak olyan rendezők és koreográfusok, akik a már futó előadás közben is előszeretettel instruálják az előadókat. E rendezői hozzáállás jellemző például a már fent említett Bodó Viktor munkamoráljára, aki két fellépés között is tart próbát, tökéletesítve – és ha úgy látja, átrendezve – ezzel az előadást. („Valamilyen út végén” – interjú Bodó Viktossal) <http://kultura.hu/main.php?folderID=1181&ctag=articlelist&iid=1&articleID=269560> (2014.01.02.)

⁵¹ A zeneszerző, valamint a díszlet- és jelmeztervező egyaránt művészek, csak a maguk szakterületén dolgoznak, és olyan művet hoznak létre (zenemű, díszlet- és jelmezterv), amely a mindkori rendező/koreográfus elgondolását szolgálja ki.

⁵² A szerző kizárólagos joga, hogy művét nyilvánosan előadja, és hogy erre másnak engedélyt adjon. Előadás a mű érzékelhetővé tétele jelenlévők számára. Szjt. 24. § (1) bek.

⁵³ Közös jogkezelés („kisjogos joggyakorlás”) csupán a nem színpadra szánt művek nyilvános előadására vonatkozik. Ezek alapján a színpadra szánt irodalmi vagy zeneművek előadására közvetlenül a jogosulttól (vagyis a szerzőtől vagy – amennyiben egy kiadónak engedte át a felhasználás jogait – a kiadótól) kell a felhasználónak engedélyt kérnie („nagyjogos joggyakorlás”). Szinger András – Tóth Péter Benjamin: i.m. 130. o.

⁵⁴ Szjt. 29. §

vannak korlátai. Ennek két esetét érdemes megemlíteni: a szerzői mű előadás keretében történő szabad felhasználását,⁵⁵ illetve az időmúlást, aminek következtében lejár a védelmi idő és megszűnik a szerzői jogdíj követelhetősége – ugyanis „a szerzői jogok a szerző életében és halálától számított hetven éven át részesülnek védelemben”.⁵⁶ De ezeken a korlátozásokon kívül az előadni kívánt mű szerzője figyelemmel kísérheti, sőt bele is szólhat a rendező/koreográfus által megalkotott előadásba, ha az a Sztj. 13. §-ába ütközik, vagyis a beavatkozás egyéni-eredeti jellegű, azaz szerzői alkotó tevékenységnek minősül (átdolgozás); illetve ha a beavatkozás a művet torzítja, csonkítja, illetve ha sérelmes a szerző becsületére, hírnevére (mű egységének sérelme) – ugyanis a mű megváltoztatása ebben a két esetben a szerző engedélyét igényli.⁵⁷ Ezek alapján az író, bár itt a szerzői jogi szabályozás az elsődlegesen alkalmazandó, könnyedén keresztül húzhatja a rendező/koreográfus számításait az előadással kapcsolatban.

d) A közönség előadói helyzete

A következő csoportról, amit vizsgálni szeretnék már a fentiekben szó esett: a közönség. Bár az előadó-művészet kapcsán fennforgó befogadók közégét már elemeztem, mégis visszatérek hozzá, mert maradt olyan aspektus, amit érdemes közelebből szemügyre venni. A fejezet elnevezésében feltüntetett „határesetek” kifejezés itt fog először – és talán a legélénkebben – előjönni: olyan szituációkat fogok ismertetni, amelyekben a közönség „státuszát” az előadás struktúrájában nem lehet egyértelműen megállapítani – mivel túllép a megszokott szerepkörén.

Az első ilyen helyzetre példa a Pécsi Nemzeti Színház *Hajmeresztő* című előadása, amelyben a nézőközönség aktívan beleavatkozhatott a darab dramaturgiai struktúrájába.⁵⁸ A közönség számára újdonság számba megy az

⁵⁵ Ha az előadás jövedelemszerzés vagy jövedelemfokozás célját közvetve sem szolgálja, és a közreműködők sem részesülnek díjazásban, a művek előadhatók a következő esetekben: a) színpadi mű esetében műkedvelő művészeti csoportok előadásán, kiadott szöveg vagy jogosan használt kézirat alapján, feltéve, hogy ez nem ütközik nemzetközi szerződésbe, b) iskolai oktatás céljára és iskolai ünnepélyeken, c) szociális és időskori gondozás keretében, d) nemzeti ünnepeken tartott ünnepségeken, e) egyházak, alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületek vallási szertartásain és vallási ünnepségein, f) magánhasználatra, valamint alkalmasszerűen tartott zártkörű összejövetelen. Sztj. 38. § (1) bek.

⁵⁶ Sztj. 31. § (1) bek.

⁵⁷ Szinger – Tóth: i.m. 61. o.

⁵⁸ „A darab igazi írói bravúr: színpadi krimi, melynek végkifejletét maguk a nézők határozzák meg. Az izgalmas, sötét gyilkossággal terhelt történet szereplői egy fodrászszalon munkatársai és vendégei, akik egy nyomozás kellős közepén találják magukat, és nem szabadulhatnak, míg egyikükről ki nem derül, hogy gyilkos. A játék szellemességét és különlegességét az adja, hogy a nézők maguk is tanúk és nyomozók egyszerre, folyamatosan munkában vannak, kérdezhetnek, közbeszólhatnak, és szavazással

effajta (és nekik talán szokatlan) interakció, de a kezdeti megilletődöttség után nagy lelkesedéssel használják ki a helyzetet: azt, hogy ők is szerepelhetnek. De vajon ebben a helyzetben a közönség miként van jelen: mint befogadó, vagy mint előadó? Az, hogy beleszólhatnak az előadás folyásába, mennyiben módosítja a hagyományos befogadói „státuszt”? Részes-e a darabnak, mint előadó? Esetleg – mivel megszabhatja a végkifejletet – mint rendező, netalántán, mint dramaturg? Vagy ez egyáltalán nem változtat semmin és marad néző?

Egy másik hasonló szituáció a bűvészmutatványok állandó kelléke, a mindenki által jól ismert nézőbevonás – de talán pontosabb a „nézőhasználás” kifejezés.⁵⁹ Itt az előadó tulajdonképpen „kelléknek” használja a közönség kiszemelt tagját és rajta hajtja végre mutatványát. Itt hogyan alakul a néző szerepe? A statisztáéval azonos – hiszen ugyanúgy jelen van, az előadás szerves része, ám mégsem előadó-művész?

Végül pedig vegyük szemügyre a legszélsőségesebb esetet, azt a szituációt, amikor a közönség kvázi előadó lesz: nem csak beleszól a darab folyásába, hanem részt is vesz abban.⁶⁰ Itt is ugyanazok a kérdések merülnek fel: előadónak számít-e a közönség, ha a hagyományos befogadói helyzetet felhagyva, hozzátesz az előadáshoz? És ha igen, akkor ez milyen következményekkel jár – például igényelhet-e fellépti díjat vagy a nevének feltüntetését?

Mindhárom esetben hasonló, hogy a közönség valamilyen módon kimozdul a megszokott szerepköréből és az előadás alkotó oldalán megjelenő magatartás tanúsít. De kérdés, hogy ezáltal oda is tartozik-e? Ha józan eszünkre hallgatva gondolunk bele, egyértelmű következtetésre jutunk: ettől még nem lesz előadó. De vizsgáljuk meg ezt a jog szemszögéből. A fent kialakított alkotmányjogi fogalmat alapul véve, előadóművész az a személy, aki valamilyen tényt vagy véleményt mások számára művészi formában ad elő. Ebből kiindulva, azt kéne megnézni, hogy a közönség interakció során tanúsított magatartása ráillik-e az előadóművész meghatározására. Az első fogalmi elem a „valamilyen tényt vagy véleményt”. Bár a megfogalmazásból nem biztos, hogy egyértelműen kihallatszik, de a „valamilyen” szó nem *akármilyen* jelent. Ez alatt azt értem, hogy az előadóművész előadása során egy meghatározott kifejezési módot használ, szabadon; míg a bevont néző az előadó által „rákényszerített” vagy „kikényszerített” cselekvést folytat – és mivel a művészet nem kényszer, hanem intuíció függvénye, nehezen beszélhetünk itt művészi kifejezésről. A második fogalmi elem a „mások

dönthetik el: ki a leggyanúsabb figura.” <http://www.pnsz.hu/eloadas/28/hajmereszto> (2014.01.02.)

⁵⁹ Ilyenek lehetnek pl. a különböző kártyatrükkök vagy az eltüntetős szemfényvesztések.

⁶⁰ A Janus Egyetemi Színház *próbaDADA I.* című előadásának egyik jelenetében az egyik szereplő felkéri a közönség tagjait, hogy énekeljenek el vele egy egyszerű dalt.

számára” szókapcsolat, amelyet már részletesen vizsgáltam. Ezt a fenti elemzést alapul véve, szintén arra az eredményre jutunk, hogy a befogadó nem lehet előadó is, hiszen nem mások számára ad elő, hanem *más miatt* (a szituáció, azaz az előadóművész akaratából), így hiányzik az ő oldalán a célzat, hogy a művet mások számára továbbítsa. Végül a módhatározó kérdése vet fel feloldhatatlan problémát: egyértelmű, hogy a befogadó – még, ha esetleg művész is – nem tud olyan hatással előadni, mint amilyen minőségben maga az előadóművész képes, így a „művészi formában” kifejezés által támasztott feltétel is megoldótni látszik.

Ezek alapján megállapítható, hogy az előadó-művészet kapcsán senki sem lehet befogadó (közönség) és előadóművész is egyszerre. Ám sok helyzetben mégsem lehet tisztán elhatárolni e két oldalt egymástól az esetleges átfedések miatt.

e) Az előadó-művészet egyéb alanyainak köre

A következő és egyben utolsó köztes csoport az egyéb résztvevők köre, akik nem művészek, mégis nélkülözhetetlen „fogaskerekei” az előadásnak. Egy művészi előadás során a közönség rendszerint csupán az előadó-művészekkel kerül „kapcsolatba”, de rajtuk kívül gyakran más, jelenlévő személyek is hozzátesznek a sikerhez – névtelenül. Mivel megérdemlik, a továbbiakban róluk ejtenék néhány szót.

ea) A sűgő és a kellékes

Az első ilyen személy a színház világában ismeretes sűgő.⁶¹ Feladatából adódóan segít az előadónak, ha az előadáson nem jut eszébe a szöveg. De mi történik jogilag ebben a szituációban – főleg, ha észreveszi a közönség? Mivel hozzátett a darabhoz, előadóvá válik? Ugyanez a kérdés merül fel a kellékes⁶² személyével a következő szituációban: a *Picasso kalandjai* című előadás⁶³ egyik jelenetében a falból képeket tartó kezek nyúlnak ki – amelyek a kellékesekhez tartoznak. A helyzet megegyező: előadó vagy sem? A választ a bevont közönségnél levezetett úton megközelítve ugyanarra a következtetésre jutunk, mint ott: mivel a fogalmi elemek nincsenek jelen,

⁶¹ A színtársulatok állandó alkalmazottja, aki az előadás szöveg- és játékbiztonságát szolgálja. A 18. század óta a sűgőlyukban ül, a sűgőpéldányból követi az előadást és a színész memóriáját segítve „felad”, azaz előmond minden fontosabb szót a szereplőnek. Részt vesz a próbafolyamatban is.

⁶² A színpadi kellékek (és esetleg bútorok) kezelője, aki felügyel a kellékek beszerzésére, pótlására, raktározására, javítására, ill. az előadás kezdete előtt a kelléklista alapján az előírt helyekre készíti azokat.

⁶³ Bemutató előadás: 2012. szeptember 28., Pécsi Nemzeti Színház.

nem lehetnek előadóművészek ezek a személyek – bár egyértelműen az előadói oldalhoz sorolhatóbbak inkább, mint a befogadók közé.

eb) A technikai munkatársak

Legvégül, de nem utolsó sorban a technikai munkatársak helyzetét tenném vizsgálódásom tárgyává pár gondolat erejéig (ilyenek a világosító és a hangtechnikus). Fontos megemlíteni, hogy a hangtechnikus nem összekeverendő a zeneszerzővel: míg a zeneszerző művészként egyedi-egyéni alkotást hoz létre, addig a hangtechnikus azt csak, a legtokéletesebb hangzás érdekében kezeli. Bár a technikai munkatársak sem sorolhatóak a művészek közé, mégis szakmai képesítést és hozzáértést igényel a munkájuk. Nem minősülnek azonban – ahogy a sugó vagy a kellékes esetén már láttuk – az előadó-művészeket védő művészetek szabadságának alapjogi védelmében. Ezen személyek csoportalkotó tulajdonsága egyrészt, hogy bár nem előadóművészek, mégis nélkülük elképzelhetetlen lenne egy mű létrejötte és előadása; másrészt, hogy – bár a művészetek szabadságának hatálya ilyen kontextusban nem terjed ki rájuk – munkajogi jogviszonyban állnak a munkáltató intézménnyel.

III. Összegzés

Tanulmányomban törekedtem egy átlátható és pontos képet festeni a művészetek szabadságának egyik szegmensének, az előadó-művészetnek az alanyi köréről. Ahogy láthattuk, nem olyan egyszerű a helyzet, mint azt első pillantásra megítélnénk: a fogalmi meghatározások problémáján túl, az eseti jelleggel változó átfedések és elhatárolási kérdések jogilag is nehéz és sokszor megválaszolhatatlan kérdésekhez vezetnek, amelyek megoldása sokszor kompromisszumok meghozására kényszerítenek. Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság szegényes, ám annál értékesebb megállapításai a művészet szabadsága kapcsán, ill. a gyakorlatból merített – sokszor problémás – helyzetek egy olyan alanyi szempontból is megragadható alapfogalomhoz- és rendszerhez vezettek, amely képes kielégíteni azt az elvárást, amit a művészet szabadságának eddig kitöltetlen kerete igényel. Így a fenti megállapítások egy viszonylag jól alkalmazható alappal szolgálhatnak a további vizsgálódáshoz az előadó-művészet alapjogi kérdései terén – és nem utolsó sorban: támpontként szolgálhat a mindennapi alkotó életben az alanyok számára is.

A fenntartható fejlődés és az uniós ökocímke*

I. Bevezetés

A fenntartható fejlődés napjainkban igen sok szemszögből megvizsgált téma, ám még nem történt meg eszközeinek teljes körű kiaknázása. Amikor egyes számítások szerint az Egyesült Államokban már a 2000-es évek elején a tartós fogyasztási cikkek előállítására kitermelt anyagok több mint 90%-a szinte azonnal hulladékká vált, amikor a két és fél centiméter vastag, mikroorganizmusokban és tápanyagokban gazdag talajréteg kialakuláshoz körülbelül ötszáz év szükséges és jelenleg ötezerszer annyi talaj pusztul el, mint amennyi keletkezik, akkor minden rendelkezésünkre álló eszközt meg kell ragadni és a lehető legjobban felhasználni, annak érdekében, hogy az emberi tevékenységet a fenntartható fejlődés vezérelje. Ehhez véleményem szerint mindenképpen szükséges, hogy a társadalom környezet iránti felelősségtudata felerősödjön, amelyhez kiváló eszköz lehet, többek között a termékcímkézés.¹ Egy-egy termékjelzésnek ugyanis információértéke van: tájékoztatja a vásárlót a termék egyes tulajdonságairól, gyártásának és használatának a környezetre gyakorolt hatásairól, újrahasznosításának lehetséges módzatairól. Így bizonyos termékjelzéssel rendelkező árucikk megvásárlása vagy szolgáltatás igénybevétele mellet való döntéssel a vásárlók véleményét is nyilvánítanak, amelyek naponta hatással vannak a környezet állapotára.

Korábban, amíg nem alakult ki a termékjelzések egységes minősítési rendszere, a környezetbarát termékek piacát a bizonytalanság jellemezte. Így elengedhetetlen volt kezdetben csak országos szintű, később pedig az egész Európai Unióban érvényesülő szabályozás megteremtése. Ennek megfelelően tanulmányomban először a fenntartható fejlődés fogalmát, majd annak az Európai Unió környezetpolitikájába való beépülését vázolom, rövid kitekintéssel a környezetvédelmi akcióprogramokra. A környezetvédelmi eszközök ismertetése után az uniós ökocímkézési rendszer tárgyalása következik, a termékcsoportok és a kritériumrendszerek bemutatásával. Végül az összegzés során ismertetem a munkám megírása közben levont konklúzióimat.

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Környezetvédelmi jogi” szekcióban II. díjban részesült. Konzulens: Dr. Horváth Zsuzsanna egyetemi docens

¹ Ágoston Eszter: Az öko-címke és a környezeti tudat. Glossa Iuridica 2012. 1. sz. 52. o.

II. A fenntartható fejlődés

1. A fenntartható fejlődés fogalma

„A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”²

A fenti meghatározás a Közös Jövőnk című 1987-es jelentésben található. Ezt a dokumentumot a Gro Harlem Brundtland asszony által vezetett Környezet és Fejlődés Világbizottsága alkotta meg, amelynek magyar tagja Láng István akadémikus volt. Ennek, a másként Brundtland-jelentésnek is nevezett dokumentumnak a publikációja után a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos elméleti megközelítések és definíciók száma a többszörösére növekedett. Így olvashatunk olyan értelmezést is, amely szerint ez nem kizárólag gazdasági, hanem egyben szociális fejlődés is, amelyben a gazdasági fejlődés az ökológiai határokon belül valósul meg, biztosítva ezzel a környezet eltartó képességét a jövő generációi számára. A fenntartható fejlődés tehát nem egyszerűen a környezet védelméről szól, hanem a világ fejlődésének egy új irányvonalát jelenti, amely egyenlő lehetőségeket igyekszik biztosítani mindenki számára, anélkül, hogy a természeti erőforrásokat pusztulásra ítélné.³ A fogalomra a Természetvédelmi Világalap (World Wide Fund for Nature – WWF) meghatározása a következő: „fenntartható fejlődés az emberi életminőség javítása az ökoszisztémák fenntartható teherbíró képességén belül”.⁴ Míg a hazai 1995. évi LIII. törvény 4. § 29. pontjának megfogalmazása szerint: „fenntartható fejlődés: társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését”. Akár ezeket a definíciókat, akár más, a világ bármely pontján működő szakértőkből álló bizottságok, gyakorlati tapasztalattal rendelkező személyek általi megfogalmazásokat vizsgálunk, mindegyikben ugyanaz a felismerés tükröződik vissza: a társadalmi összetartásnak, a gazdaság növekedésének és

² Brundtland, G. H. et al.: Our Common Future. Oxford University Press, Oxford – New York 1987.

³ Kiss Ágnes: A fenntartható fejlődés, mint az EU horizontális politikája. In: Gidai Erzsébet (szerk.): Tanulmánykötet. Akadémiai Kiadó, Sopron 2005. 187. o.

⁴ Horváth Gergely: A fenntartható fejlődés környezetjogi elvének főbb toposzai a hatályos magyar jogrendszerben és az Európai Unió jogában. In: Egresi Katalin (szerk.): Fiatal oktatók tanulmányai. UNIVERSITAS-GYŐR Kht., Győr 2006. 118. o.

a környezet védelmének kézen fogva kell előre haladnia egy jobb, hatékonyabb, egészségesebb, környezettudatosabb világ felé.

2. Fenntartható fejlődés a világban

Az 1960-as évekig a világ szinte összes országát gazdasági növekedés jellemezte, amely egyrészt jólétet és stabilitást eredményezett az emberek számára, másrészt azonban nem alaptalanul, elszaporodtak a kritikus hangú vélemények vele kapcsolatban. Ilyen volt az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) főtitkárának 1969-es felszólalása. U Thant ekkor a Gazdasági és Szociális Tanács 17. ülészakán a következőket nyilatkozta:

„Az emberiség történelme során most első ízben vagyunk tanúi egy olyan világviszonylatú válság kibontakozásának, amely mind a fejlett, mind a fejlődő országokat érinti; az emberi környezet válságáról van szó. Ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a földgolyónkon. Ezért sürgősen fel kell hívni a világ figyelmét azokra a problémákra, amelyek megakadályozhatják az emberiséget abban, hogy legmagasabb rendű törekvéseink megvalósulását lehetővé tevő környezetben éljen.”⁵

Ettől kezdve az Egyesült Nemzetek Szervezete folyamatosan napirendjén tartotta a globális környezeti problémákat, amelynek következtében megalakult ENSZ program keretében több konferencia is megrendezésre került. Az első ilyen az 1972-es stockholmi találkozó volt. A 113 állam delegációja részvételével tartott svédországi csúcson még nem esett szó a fenntartható fejlődésről. Ám a következő, 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott, ENSZ konferencia elfogadta a fenntartható fejlődés átfogó programját („Feladatok a XXI. századra”), valamint a „Riói Nyilatkozat” a fenntartható fejlődésről címet viselő dokumentumot, amely a fenntarthatóság alapelveit deklarálta.⁶ Majd tíz évvel a riói konferencia után Johannesburgban rendezték meg a Fenntartható Fejlődés Világkonferenciát. Ennek során áttekintették az elmúlt évtizedben elért eredményeket, és megállapították, hogy nem sikerült az akkor megfogalmazott célokat teljesíteni. Ezért egy politikai nyilatkozatot, valamint egy végrehajtási tervet fogadtak el, amelyben szerepelt többek között az emberi egészségre és környezetre ártalmas anyagok csökkentése. Ezt a konferenciát követően az ENSZ

5

<http://www.nyf.hu/others/html/kornyezettud/megujulo/Fenntarthato%20fejlodes/Fenntarthato%20fejlodes.html> (2012.10.01.)

⁶ Faragó Tibor: ENSZ program a fenntartható fejlődésről, az ENSZ fenntartható fejlődés bizottsága és ezek hazai vonatkozásai In: Faragó Tibor (szerk.): Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és az Európai Unió fenntartható fejlődés stratégiája. Fenntartható Fejlődés Bizottság, Budapest 2002. 15. o.

Fenntartható Fejlődés Bizottsága egy 2004-től 2017-ig, azaz 14 évre kiterjedő program alapján kezdte meg a csúcstalálkozón elfogadottak végrehajtását. 2012. június 20. és 22. között Rió de Janeiróban az ENSZ a Rió+20 elnevezésű konferenciáját rendezték meg. Rió+20 volt a valaha tartott legnagyobb ENSZ konferencia a kormányok, az üzleti élet és a civil társadalom vezetőinek ENSZ hivatalnokok, akademikusok, újságírók és a nyilvánosság széleskörű részvételével. Ezt bizonyítja többek között, hogy több mint 100 kormány képviseltette magát, 57 államfői, 8 helyettes államfői, 31 kormányfői, 9 miniszterelnök-helyettesi szinten, és 487 miniszter volt jelen. A találkozóra az eredménytelen szó alkalmazása nem csak azért indokolt, mert semmilyen érdemi döntés vagy előremutató megállapodás nem született, hanem azért is, mert a végül elfogadott záródokumentum („The Future We Want”) sem tartalmaz konkrét rendelkezéseket, csupán „soft law” jellegű. A konferenciáról készült 53 oldalas jelentésben deklarálták, hogy a fenntartható fejlődés középpontjában az emberek állnak, illetve kihangsúlyozták még a szerepét a kormányzatoknak, valamint a jogalkotási szerveknek is. Különböző cselekvési területek is kiemelésre kerültek, mint például a szegénység felszámolása vagy a fenntartható mezőgazdaság. Továbbá megfogalmazták a fenntartható fejlődés intézményi kereteinek megerősítését, többek között az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP) számára stabil és megfelelő nagyságú pénzügyi források biztosításával és az önkéntes hozzájárulások ösztönzésével.⁷ Továbbá rögzítették a Nyilatkozatban az általános, kormányközi Magas Szintű Politikai Fórum létrehozását, amely felváltja a korábbi Fenntartható Fejlődés Bizottságát.

3. A fogalom meghonosodása az Európai Unióban

A fenntartható fejlődés olyan globális célkitűzés, amelynek meghatározásában és megvalósításában az Európai Uniónak kulcsfontosságú szerepe van. Már az EK szerződés 2. cikke is deklarálta, hogy a Közösség feladata, hogy „egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését”, valamint célul tűzte még ki „a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását”. A jelenleg hatályos EUMSz 11. cikke szerint a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és

⁷ Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012. 17. o.,
<http://www.uncsd2012.org/content/documents/814UNCSD%20REPORT%20final%20revs.pdf> (2012.10.01.)

végrehajtásába.⁸ A kialakított közösségi politikák és konvergencia-programok mellett is mind jobban gyökeret vert az a felismerés, hogy a Közösségen belül tartós növekedés csak akkor lehetséges, ha az valójában a fenntartható fejlődést jelenti.⁹ Ennek megfelelően a fenntartható fejlődés a környezet és a természet védelme mellett mind a regionális, mind a közösségi stratégiák és az egységes belső piac kialakításakor is elismertté vált.

a) Környezetvédelmi Akcióprogramok

Először 1972-ben fogalmazódott meg az igény a közös környezetpolitikára. Ennek nyomán dolgozták ki a Környezetvédelmi Akcióprogramokat. Az elsőre 1973 és 1977 között került sor, amelyben meghatározták az alapelveket, amelyek elsősorban a nemzetközi környezetvédelmi politikában már megfogalmazott alapelvekre épültek. Ezek közül néhány fontosabb: a szennyezés vagy környezeti ártalmak megelőzése, környezeti hatások figyelembe vétele, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása, a tudomány és a technológia környezetvédelmi célú fejlesztése, a szennyező fizet alapelve.¹⁰ A második Akcióprogram az 1977 és 1981 közötti időszakra vonatkozott. Az időbeli folyamatosságnak köszönhetően új területek integrálására kerülhetett sor, amelyek közül kiemelhető a víz- illetve a levegővédelem. A harmadik Akcióprogram (1982-1986) keretében merőben új intézmény került bevezetésre, amelyet az Amerikai Egyesült Államokból vettek át. Ez a környezetvédelmi hatásvizsgálat kötelezettsége volt. A következő, sorban a negyedik Akcióprogram (1987-1992) már markánsabb eltéréseket mutat a korábbiakhoz képest. Itt már a célok jóval konkrétabb megfogalmazásával találkozhatunk: közösségi szintű jogalkotásra hív fel, valamint fő célként emeli ki az integrált szennyezés-megelőzést. Ám ilyen tárgyú jogalkotásra csak jóval később került sor: a 96/61/EK irányelv rendelkezik az integrált szennyezés-megelőzésről és csökkentésről (IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control).¹¹ Az ötödik Akcióprogram, amely az 1993 és 2000 közötti időszakra vonatkozott, és megalkotására hatással volt az 1992-es Maastrichti Szerződés, új megközelítést adott a közösségi környezetvédelmi politikának a következő elvek megfogalmazásával:

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:HU:PDF> (2012.10.01.) 53. o.

⁹ Gordos Árpád – Bartha Péter: A fenntartható fejlődés célkitűzéseinek és stratégiai alapjainak elfogadásához vezető folyamat az Európai Unióban. In: Faragó Tibor (szerk.): Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és az Európai Unió fenntartható fejlődés stratégiája. Fenntartható Fejlődés Bizottság, Budapest 2002. 23. o.

¹⁰ www.nctei.ie/envirom/fith.htm (2012.09.28.)

¹¹ <http://www.ipcc.hu> (2012.10.02.)

- globális és proaktív megközelítés, amely elsősorban azokra a tevékenységekre irányul, amelyek hatással vannak a természeti erőforrásokra vagy szennyeznek a környezetet;
- az akarat megléte, amellyel megváltoztathatók azok az aktuális trendek és tevékenységi formák, amelyek úgy károsítják a környezetet, hogy az nem csak a jelenlegi, hanem a jövőbeni generációkra is hatással van;
- a szociális viselkedésben történő változások ösztönzése az összes érintett szereplő megnyerésével, úgy, mint: az állami hatóságok, állampolgárok, fogyasztók, vállalkozások stb.;
- a megosztott felelősség fogalmának létrehozása;
- új környezetvédelmi eszközök létrehozása.¹²

A hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram 2002 és 2012 között már biztos alapokra építkezett, mert már öt program végrehajtása előzte meg. Középpontjában a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása áll.¹³ Fontos célkitűzései között szerepelt, többek között, a már meglévő jogszabályok végrehajtásának javítása, a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása, a talaj és a víz minőségének javítása.¹⁴ Ez az Akcióprogram szerves részét képezi az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiájának. A legújabb, 2020-ig tartó időszakra vonatkozó Akcióprogram tervezetének 2. sz. kiemelt célkitűzései között több, az ökoiparra és a környezetileg fenntartható termékekre vonatkozó rendelkezés található. Ezek alapján várhatóan olyan intézkedésekre kerül majd sor, amelyek növelik a környezetileg fenntartható termékek kínálatát és előmozdítják a fogyasztói kereslet jelentős növekedését az ilyen termékek iránt. Az egyes kategóriába tartozó termékek esetén pedig kötelezővé teszik a zöld közbeszerzést.¹⁵

III. Környezetvédelmi eszközök

1. Környezetvédelmi szabályozóeszközök

A környezetvédelmi szabályozóeszközöknek két csoportját különböztetjük meg. Az egyik a normatív vagy más néven közvetlen eszközök. Ezek jogszabályokon alapulnak, és alkalmazásuk gyakoribb a nemzeti környezetvédelmi törekvések körében. Ilyenek például a különböző engedélyeztetési eljárások, valamint az emissziós normák. Használatuk nem megfelelő hatékonyságú, mivel a meghatározott normaértékek alatt a szennyezők megkötések nélkül folytathatják tevékenységüket. A szabályozó

¹² http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28062_en.htm (2012.09.30.)

¹³ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 10/09/2002

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> (2012.09.30.)

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/hu.pdf (2012.09.30.) 19.o.

eszközök másik csoportja az úgynevezett gazdasági, más néven közvetett szabályozó eszközök. Ezek a piacba történő olyan állami beavatkozással járnak, mint például az öko-adók alkalmazása.¹⁶

2. Környezettudatosság és a termékcímke

Hazánkról elmondható, hogy ökológiai deficittel rendelkezik, így a jelenlegi gazdasági és fogyasztási struktúra hosszú távon nem fenntartható.¹⁷ A legrövidebb idő alatt intézményi szinten lehet változásokat eszközölni a környezet megóvása terén. Az intézményi szint változásának alapvető akadálya azonban a politikai akarat hiánya. A politika ugyanis rövid távú megoldásokban érdekelt, mert megítélésére egy választói periódus, azaz négy év áll rendelkezésére, ez alatt kell eredményeket felmutatni.¹⁸ A fent említett szabályozások (gazdasági és normatív eszközök) alkalmazásával szintén csak rövidtávon lehet elérni a kívánt célokat, mivel ahhoz, hogy valódi távlatokban történhessen meg a tervezés, a hatékony módszerek és eszközök mellett, elengedhetetlen a társadalom környezettudatosságának magas szintre való fejlesztése. Daniel Goleman ökológiai intelligenciának nevezi azt a tudását az embernek, amely lehetővé teszi, hogy azt, amit az emberi tevékenység környezeti hatásairól tudunk, képesek legyünk felhasználni annak érdekében, hogy környezetünkben a lehető legkevesebb kárt okozzuk és bolygónk állapotát a lehető legjobb állapotban megőrizhessük.¹⁹ A környezettudatosság néhány olyan egyéni vagy intézményi szintű megnyilvánulásával, mint a szelektív hulladékgyűjtés, környezeti nevelés, környezeti érdekeket szem előtt tartó döntéshozatal és tervezés²⁰ vagy a termékcímkézés megvalósulásával könnyebben alkalmazhatóak a kevésbé költséges és jóval hatékonyabb szabályozóeszközök.

2013 áprilisában az Európai Bizottság közleményt fogadott el „Building the Single Market for Green Products Initiative” címmel. Célja, hogy egységes legyen az Unió területén a környezetbarát termék tanúsítvány

¹⁶ Horváth Attila: Az öko-címkézés, mint környezetvédelmi szabályozó és a környezet-tudatosság fejlesztésének eszköze In: Bender Zoltán – Rácz Csaba (szerk.): Tanulmányok az információ- és a tudásfolyamatok világából 8. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Információ- és Tudásmenedzsment Tanszék, Budapest 2004. 148. o.

¹⁷ Gyulai Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről. Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest 2008. 37. o.

¹⁸ Gyulai Iván: A fenntartható fejlődés. Ökológiai Intézet. A Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, Miskolc 2012. 99. o.

¹⁹ Daniel Goleman: Zöld út a jövőbe. A tudatos vásárlás mindent megváltoztathat. Nyitott Könyvműhely, Budapest 2009. 50. o.

²⁰ Nistor Laura: Környezettudatosság. Elméleti megközelítések és empirikus vizsgálatok. Kolozsvári Egyetemi Kiadó, Cluj-Napoca 2010. 25. o.

megszerzésének folyamata, és ezáltal könnyebbé tegyék a vásárlók helyzetét, akik a „zöld termékek” („green products”) rendszerét átlátva, megértve nagyobb bizalommal és gyakrabban választják az ilyen tanúsítvánnyal rendelkező árukat és szolgáltatásokat. A kezdeményezést az Eurobarometer széleskörű felmérése előzte meg 2012. december 4. és 10. között, amelyben több mint 25.000 válaszadó 28 tagállam különböző szociális és demográfiai csoportjaiból vett részt. A kérdőív témaköre az uniós állampolgárok véleménye volt a környezetbarát termékekkel kapcsolatban. Eredményeképp megállapítható, hogy szerte az Unióban az állampolgárok nagy része vásárol környezetbarát termékeket, ugyanis a válaszadók több mint fele (54%) sorolta magát az alkalmankénti vásárlók kategóriájába. Ugyanakkor a megkérdezettek több mint negyede (26%) rendszeres vásárlónak titulálta magát. A felmérés rámutatott arra is, hogy mennyire fontos a hiteles információ az emberek számára, mert a válaszadók 77%-a hajlandó lenne magasabb árat is megfizetni egy-egy termékért, ha biztos lehet annak környezetbarát mivoltában.²¹

Ám kizárólagosan a környezeti jellemzői miatt a társadalom java része nem vásárol meg egy-egy terméket. A termékek olyan tulajdonságai, mint ár és minőség is mérvado szempontok, és ezen a ponton válik valóban fontossá a környezettudatosság. Hiszen nem minden, magát pozitív környezeti szemléletűnek tekintő fogyasztó veszi figyelembe a címkéket, csupán azok, akik környezettudatossága megfelelő szintű. Mindezekből levonható az a következtetés, hogy a termékcímkézés használatához elengedhetetlen a társadalom megfelelő környezettudatossága, ám a termékjelzések alkalmazása növeli is annak szintjét, mivel a környezeti hatásokról informálja a vásárlókat.

IV. Az uniós ökocímke

1. A termékcímkézésről általában

Napjainkban a környezet károsításával kapcsolatos problémák megoldása az egyik leginkább napirenden lévő téma. Az erre irányuló erőfeszítések a lehető legtöbb eszközt igyekeznek felhasználni, ám mivel a károsodás elsősorban az ipari termelési folyamatok következménye és azok szorosan összefüggnek a társadalom fogyasztási szokásaival, a károsító folyamatok befolyásolása kihat a társadalomra és annak fogyasztására is. Ennek folyamányaként, ha a fogyasztói társadalmat a környezettudatosság irányába lehet elmozdítani, akkor mindenképpen szükséges e társadalom irányítása, orientációja is. Azaz szükség van olyan rendszerre, amely biztosítja

²¹ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/news/archives/news_alert/july2013.pdf
(2012.09.30.)

számukra, hogy a mindennapjaik során is környezettudatos döntéseket hozhassanak, ennek a kritériumnak pedig a termékcímkézés rendszere kiválóan megfelel. A környezeti termékjelölések Fodor László szerint adott termék kedvező környezeti tulajdonságaira vagy éppen a környezetre gyakorolt veszélyes hatására hívják fel a figyelmet.²² Mindezek alapján több csoportba sorolhatóak.

2. A termékjelzések csoportjai

A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) három csoportot különböztet meg: I-es, II-es, III-as típust.²³ Az első csoportba tartoznak azok a címkék, amelyet olyan termékek kaphatnak meg, amelyek a saját termékcsoportjukban a lehető legkiválóbb környezeti tulajdonságokkal rendelkeznek. Ilyenek az Európában legismertebb rendszerek: a német „Kék Angyal” (Blauer Engel), az „Északi Hattyú”, a holland „Milieukeur” valamint az „Európai Virág”. A második csoportba olyan címkék tartoznak, amelyek a termelők által tett nyilatkozatok a termékek ökológiai sajátosságairól, mint például a német ÖkoTex vagy a holland EKO jelzés. A harmadik csoportot olyan termékjelzések alkotják, amelyek a produktum valamely sajátosságáról szolgáltatnak információt, úgy, mint az Európai Unió Energia-címkéje (Energie-label). Ebből tájékozódhat a fogyasztó, hogy az elektromos árammal működő árucikk mennyire energia- vagy víztakarékos.²⁴

3. Az Európai Unió címkézési rendszere

Olyan termék, amelynek előállítása a környezetre semmilyen hatást nem gyakorol, nem létezik, így a környezetbarát jelző használata relatív. Lehet, hogy a produktum könnyen lebomló anyagból készült, ám a gyártása során szennyező anyagok kerültek a levegőbe. Mindebből az következik, hogy ha a termékeknek csak egy-egy tulajdonságát vizsgáljuk, megtévesztő eredményeket kaphatunk, így szükség volt olyan önkéntességen alapuló rendszer kialakítására, amely valósághűen tükrözi a termékek összes környezetre gyakorolt tulajdonságát.

a) A rendszer kialakulása, alapja

Az első környezetvédelmi címke a német „Kék Angyal” volt, amelyet már 1977 óta kaphatnak meg az arra érdemes termékek. A németországi rendszer kialakulása hatással volt az Európai Unióra is. 1987-ben az Európai

²² Fodor László: Környezetjog. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002. 111. o.

²³ <http://okocimke.kvvm.hu> (2012.08.11.)

²⁴ Fodor László: Integratív környezetjog. Az Európai Unióban és Magyarországon. Bíbor Kiadó, Miskolc 2000. 141. o.

Parlament felvetette a hulladékgazdálkodással kapcsolatos határozatában a szükségességét a közösségi környezetvédelmi védjegy bevezetésének, amely elősegítheti a negyedik Akcióprogramban foglaltak teljesülését. Később, 1990-ben a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara elkészítette a 13 elvet tartalmazó állásfoglalását, amely szintén befolyással volt az uniós rendszer kialakítására. Az elvek a következők:

- a termékjelzést odaítélő szervezetben az üzleti életnek megfelelő képviselőnek kell jutnia;
- a rendszer legyen nyitott minden vállalat felé;
- a rendszer legyen önkéntes;
- a jelölés és a rendszer legyen pozitív, tehát más terméket ne minősítsen;
- az eljárás legyen áttekinthető;
- az odaítélés legyen objektív és komplex, minden kritériumra kiterjedő;
- az alapvető jellemzők a jelölésen szerepeljenek;
- a tartósság és a felülvizsgálat egyszerre jelenjen meg – meghatározott időre szól az odaítélés, de megújítható;
- az elsőbbségi területek és a kizárt termékek legyenek megjelölve;
- a rendszer legyen önfinanszírozó;
- alkalmazzon egyszerűen megismerhető és felismerhető jelzést (logót);
- legyen nemzetközileg elismert, és működjön viszonyossági alapon.²⁵

Az Unió rendszere az életciklus-elemzésen (Life-Cycle Assessment, LCA) alapul. Ezt módszertani eszközként alkalmazták a technikai előkészítő munkálatok során, amelynek következtében áttekinthető és tudományos alapokon álló rendszert hoztak létre.²⁶ Ez az elemzés a termék előállításához szükséges alapanyag kinyerésétől a használat utáni lehetséges újrahasznosításig vagy a végső ártalmatlanításig követi nyomon a termék minden életciklusát, így biztosítva hiteles információkat annak környezetre gyakorolt hatásáról. Így az életciklus során megjelenő állomások a következők: tervezés – nyersanyagforrás/erőforrás – gyártás/kivitelezés – csomagolás – felhasználás/fogyasztás – hulladék/újrahasznosítás. Az életciklus elemzés során általában a számszerűsíthető adatok mérvadóak, ám ezek hiányában a kvalitatív szempontokat veszik figyelembe.

²⁵ Bándi Gyula: Környezetjog. Az Apostoli Szentzség Könyvkiadója, Budapest 2011. 307. o.

²⁶ Marco Loprieno: The EU Eco-label In: Pier Vellinga – Erns Berkhout – Joyeeta Gupta (eds): Managing a Material World. Kluwer Academic Publisher, Netherlands 1998. 308. o.



1. ábra: Az életciklus-elemzés grafikája

Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/the-ecolabel-scheme.html>

Az Egyesült Államokban már az 1960-as évektől alkalmazzák ezt a módszert, és szerepel az ISO-szabvány ajánlásában is, amely a világ szinte minden országában elfogadott.²⁷ Mindezek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió az életciklus elemzés során a „bölcsőtől a sírig” elvet követi, ám ha a produktum újrahasznosítása lehetséges, akkor akár a „bölcsőtől a bölcsőig” elv is kivitelezhető.²⁸

b) „Eco-label”

Az Európai Unióban az ökológiai termékjelzés közösségi szintű rendszerét a 880/92 EGK sz. tanácsi rendelet állította fel. A rendszert két ízben is felülvizsgálták: 2000-ben és 2010-ben, de a rendszer lényegét jelentősen befolyásoló változások nem történtek. Az 1992-es rendelet legfőbb céljai voltak:

²⁷ Ágoston: i.m. 2012. 53. o.

²⁸ William McDonough – Michael Braungart: Bölcsőtől a bölcsőig. Környezettudatosság - a tervezéstől a gyártásig. HVG Kiadó, Budapest 2007. 224. o.

- a környezetbarát termékeket termelők közti versenyhelyzet harmonizálása;
- a fogyasztók minél szélesebb körű informálása; valamint
- a környezetbarát termékek fejlesztésének, gyártásának és forgalmazásának elősegítése.²⁹

Az uniós ökocímke szerves és hatékony részét képezi a szélesebb értelemben vett Fenntartható Fogyasztás és Termelés (Sustainable Consumption and Production – SCP) Akció Tervnek.³⁰ A rendszer az ökológiai logóból áll, amelyben a tizenkét EU-s csillagból álló sziromkoszorú „E” betűt körbevéve ad ki virágformát (innen ered az elnevezése is: „Európai Virág”, angolul „European flower”).



2. ábra: Az uniós ökocímke

Forrás: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.html

Mind a 880/92 EGK sz., mind a most hatályos 66/2010/EK rendelet kiterjed az uniós piacon forgalmazott ipari termékekre és kínált szolgáltatásokra egyaránt. Nem tartoznak azonban a hatálya alá:

- az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek;
- az állatgyógyászati készítmények;
- az orvostechnikai eszközök;³¹
- az élelmiszerek, italárak;
- a külön jogszabály hatálya alá tartozó nagyon mérgező, mérgező, karcinogén, mutagén, reprodukciót és az utódok fejlődését károsító, és a környezetre veszélyes anyagnak vagy készítménynek minősülő termékek;

²⁹ Fodor: i.m. 2000. 142. o.

³⁰ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf (2012.07.20.)

³¹ HL L 27. 3. o. (2010.01.30.)

- az emberre vagy környezetre jelentős károsodást okozó eljárással előállított vagy használata során a fogyasztóra nézve káros hatású termékek.³²

Az uniós ökocímkezési rendszerben való részvétel önkéntes és nyitott minden olyan termék számára, amely megfelel a felállított kritériumoknak.

Az 1992-es deregulációs hullámot követően a gazdasági szereplők kísérlet tettek a címkézési rendszer privatizálására, ám az Unió Tanácsa, élén Dániával és az Egyesült Királysággal, gátat vetett az ilyen irányú törekvéseiknek. A rendszerrel szemben, már annak kiépülésekor, többször is kifogásokat fogalmaztak meg, például olyan országokban, ahol tartottak a címke által generált versenytől. Ám mivel a fogyasztók tájékoztatása nem volt megfelelő, kevesen értesültek a logóról, az nem generált valódi versenyhelyzetet, így annak használatával nem tettek előnyökre szert a termelők, legfőképpen annak magas ára miatt. Valamint kritika érte a rendszert az Unión kívüli országok részéről is (például az Egyesült Államokból), amely szerint az gátolja a szabad nemzetközi kereskedelmet³³ és diszkriminatív is egyben.

A jelenleg hatályos uniós rendelet hivatkozik az 1980/2000/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre, amelynek célja egy önkéntes ökocímke-rendszer közösségi odaítélési alapjainak meghatározása volt, s ezzel egyfelől olyan termékek népszerűsítése, amelyek teljes életciklusukat tekintve kisebb mértékben károsítják a környezetet, másfelől a fogyasztók tájékoztatása a termékek környezeti hatásairól pontos, nem megtévesztő és tudományosan megalapozott információk alapján.

A 2000-ben módosított rendszer kezdetben hatékonyan működött, ám a hatékonyság további növelése, valamint működtetésének ésszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése érdekében elengedhetetlenek voltak az újabb módosítások. Szükséges továbbá a rendszer összehangolása a 2009/125/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel is.³⁴ Az átállást a korábbi sémáról átmeneti rendelkezésekkel igyekszik biztosítani az Európai Unió. A rendeletben megfogalmazott további cél az uniós ökocímke használatához kapcsolódó költségek csökkentése, amellyel elősegíthető annak szélesebb körben való elterjedése és ösztönző erőként is hathat alkalmazására. Mindezeket a nyilvánosság tájékoztatásával kell elősegíteni, amelyet nemcsak helyi, hanem nemzeti illetve közösségi szinten indított promóciós, valamint oktatási kampányok kivitelezésével lehet megvalósítani. Ezáltal elérhető, hogy az uniós ökocímke beépüljön a köztudatba és így a fogyasztók döntése kellő informáltságon alapulhasson. Mindezek mellett az

³² Bándi: i.m. 2011. 309. o.

³³ Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga. Dialóg Campus, Budapest 2012. 249. o.

³⁴ HL L 27. 1. o. (2010.01.30.)

uniós termékjelzés használata harmóniában kell, hogy legyen a tagállamokban már alkalmazott más környezetbarát termékjelzésekkel.

A Bizottság jogosult az 1980/2000/EK rendelet helyébe lépő 66/2010/EK rendelet mellékleteit módosítani, továbbá az olyan kritériumokat elfogadni, amelyeket az uniós ökocímkét viselő termékekkel szemben kell támasztani. A rendelet alapján, az abban foglaltak végrehajtásának biztosítására minden tagállam köteles kormányzati minisztériumokat, vagy azokon kívüli illetékes testületet kijelölni és azt működtetni. Ezek összetételét a pártatlanságot és függetlenséget biztosítva kell meghatározni, eljárásrendjüknek pedig átláthatónak kell lennie.

c) Az Európai Unió ökocímkézésért felelős bizottsága (EUÖB)

Az Európai Unió Bizottsága létrehozta az Európai Unió ökocímkézésért felelős bizottságát (EUÖB), amely a tagállamok már említett illetékes testületeinek, az Európai Unió, Izland, Liechtenstein és Norvégia, valamint olyan szervezetek képviselőiből áll, mint például az Európai Környezetvédelmi Iroda.³⁵

Jelenlegi elnöke a német Henning Scholtz, akit a bizottság idei első ülésnapján, március 7-én választottak meg. Az EUÖB tevékenységével hozzájárul az uniós ökocímke-kritériumok kidolgozásához és módosításához, valamint az uniós ökocímke-rendszer végrehajtásának bármely felülvizsgálatához. Ezeken a területeken szaktanácsadást és támogatást biztosít a Bizottság részére.³⁶ A bizottság feladatai közé tartozik, a már említettek mellett, az új termékcsoportokra vonatkozó javaslatok véleményezése és értékelése, a minősítési feltételek meghatározása, elfogadása, valamint a közösségi ökocímkével kapcsolatos véleményező, javaslattevő feladatok ellátásában való közreműködés is.

A tavalyi évben a dán testület javaslatot tett a díjrendszer felülvizsgálatára. Ennek hatására az idei ülés során elhangzott, hogy az EUÖB célja az igazságos, árbevétel arányos díjfizetés és az illetékes testületek befektetett munkájával arányos díjrendszer kialakítása. Ám a tagállamok különböző fejlettségi szinten állnak az ökocímkezésben is, ennek következtében érdekeik sem azonosak a díjak megállapításakor. A kérdésben nem született végleges döntés, mivel tagországok képviselői megállapodtak abban, hogy a díjrendszer felülvizsgálatára még visszatérnek, és a következő ülésen közös közép-kelet európai álláspont kialakításával képviselik pályázóik érdekeit.³⁷

³⁵ <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/who-does-what.html> (2012.10.01.)

³⁶ HL L 27. 3. o. (2010.01.30.)

³⁷ <http://www.kornyezetbarat-termek.hu/news.php?aid=34&pID=9&ncID=1&nID=147> (2012.08.30.)

d) Az Unió munkaterve 2011-2015

Az Európai Unió megfogalmazta a 2011 és 2015 között teljesítendő munkatervet, amelynek alapvető célja az volt, hogy olyan célokat tűzzenek ki, amelyek reálisak és megvalósíthatóak a dokumentum létrehozatalát követő öt évben. Már ezt megelőzően is készült két ilyen dokumentum: az egyik 2002-ben, a másik 2006-ban. A mostani munkaterv tartalmazza a végrehajtáshoz szükséges stratégiát, valamint nem teljes körű listát azokról a termékekről, amelyeket a közeljövőben kiemelten figyelembe kell venni az uniós ökocímke érdekében érdemes termékek sorában. Az ökocímke láthatóságának mérésére ez a munkaterv az alábbi paramétereket határozta meg.

- Vállalatok: az ökocímket elnyert vállalatok számát mutatja, és azt, hogy az ilyen cégek hány engedéllyel rendelkeznek.
- Termékek: azoknak a termékeknek a száma, amelyeket a fent említett vállalatok állítanak elő.
- Tudatosság: azoknak a személyeknek a száma, akik már látták az ökocímket, hallottak róla vagy vásároltak ilyen termékjelzéssel ellátott árucikket.³⁸ Ezek a paraméterek és az Eurobarométer felméréseiből származó adatok az alábbi táblázatban foglalhatóak össze:

<i>Paraméterek/Év</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
<i>Vállalatok száma</i>	83	250	~1000
<i>Engedélyek száma</i>	95	279	1127 (2011: 1357)
<i>Termékek száma</i>	nincs adat	nincs adat	24592
<i>Személyek száma, akik látták a címkét, hallottak róla, vásároltak ilyen címkéjű terméket</i>	nincs adat	11 % (2006-ban)	37 % (2009-ben)

1. táblázat: Az ökocímke számszerűsíthető paraméterei

Forrás: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf
(2012.10.10)

e) Termékcsoportok, kritériumrendszerek, címkehasználat

ea) A termékcsoportok

Ahhoz, hogy a termék vagy a szolgáltatás elnyerje az ökocímke, mint védjegy használati jogát, meg kell, hogy feleljen az adott termékcsoportra vonatkozó kritériumrendszernek. Azaz a rendszer működéséhez elengedhetetlen előfeltételként jelenik meg a termékcsoportok kialakítása. Ez a folyamat az EU-ban két szakaszra bontható: az egyik a termékcsoportok kiválasztásából áll, míg a másik az egyes csoportokra vonatkozó

³⁸ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf (2012.08.30.)

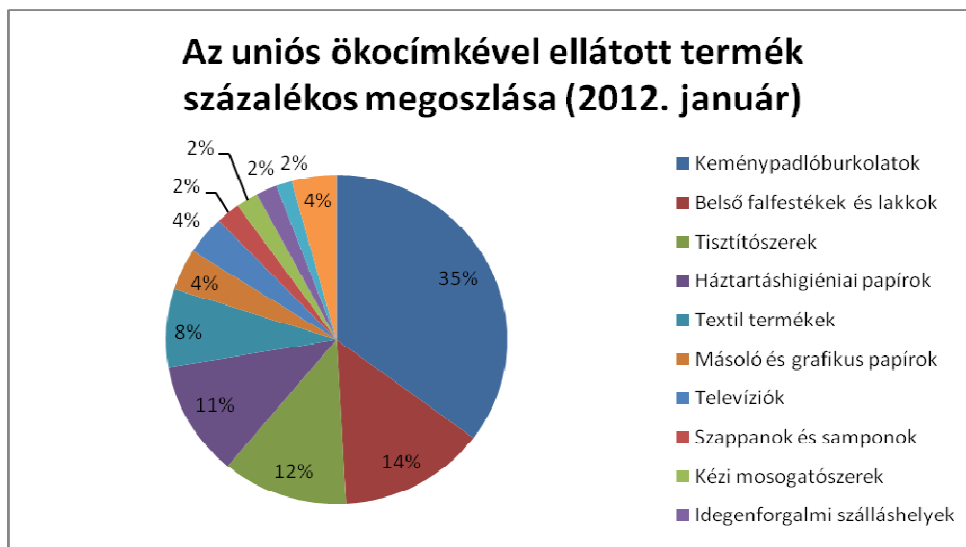
kritériumrendszer kiépítéséből.³⁹ A következőkben az Unió által elkülönített 13 termékcsoporthat kerül ismertetésre (amely számot a közeljövőben 19-re kívánja növelni legkésőbb 2014-ig), az azokba tartozó termékekkel, valamint néhány, a csoportot jellemző tulajdonságukkal:

1. Szépségápolási termékek/kozmetikumok (e termékek megfelelnek a veszélyes anyagok használatára vonatkozó szigorú szabályoknak, a termékek kisebb hatást gyakorolnak a vízgazdálkodásra)
 - a) Szappanok
 - b) Samponok
 - c) Hajbalzsamok
2. Tisztítószeres (e termékek kevésbé idézik elő a vizekben előforduló algásodást, ám hatékonyságuk garantáltan legalább olyan jó, mint a hagyományos termékeké)
 - a) Mosogatógépekhez használatos mosószer
 - b) Kézi mosogatáshoz használatos mosogatószer
 - c) Mosószeres
3. Öltözködés (ebbe a csoportba tartozó ruhaneműk színe ellenáll a mosásnak, nedves és száraz dörzsölésnek és a fényhatásnak is; a cipők pedig nem tartalmaznak PVC-t, kivéve az újrahasznosított PVC-ből készült talpakat)
 - a) Textíliák
 - b) Lábbelik
4. „Do-it-yourself” (azaz a barkács kategória termékei nem tartalmaznak nehézfémeket, rákkeltő vagy mérgező anyagokat)
 - a) Festékek
 - b) Lakkok
5. Elektronikus berendezések (ezek könnyen szétszerelhetőek és újrahasznosíthatóak, kevesebb energiát fogyasztanak használat során és készenléti üzemmódban)
 - a) Személyi számítógépek
 - b) Hordozható számítógépek
 - c) Televíziók
6. Padlóburkolatok (amelyek újrahasznosított rostokból készültek, vagy olyan szálakból, amelyeket fenntarthatóan kezelt erdőkből nyertek ki; gyártásuk során kevesebb szennyező anyag kerül a levegőbe)
 - a) Faburkolatok
 - b) Kemény burkolatok
 - c) Textil padlóburkolatok
7. Bútorok (amelyek újrahasznosított csomagolásban kerülnek forgalomba, a használati utasítás helyes környezeti felhasználásra ösztönöz)

³⁹ Baranyi Rita: Öko-címkézés! De hogyan? Az uniós és a hazai öko-címkéző rendszer összehasonlító elemzése. In: Gidai Erzsébet (szerk.) Tanulmánykötet. Akadémiai Kiadó, Sopron 2005. 89. o.

- a) Fabútorok
- 8. Kertészkedés (kategória termékei nem szennyezik a talajt nehézfémekkel, és nem tartalmaznak baktériumokat)
 - a) Talajjavító szerek
 - b) Növekedésserkentő szerek
- 9. Háztartási eszközök (ebbe a kategóriába tartozó izzók ötször kevesebb áramot fogyasztanak, mint a hagyományosak; kevésbé hatnak ki a globális felmelegedésre)
 - a) Villanykörték
 - b) Hőszivattyúk
- 10. Kenőanyagok (amelyek használatuk során kevésbé szennyezik a vizeket és a talajt, ám mégis garantálják a magas szintű teljesítményt)
 - a) Kenőolajok
- 11. Egyéb háztartási cikkek (gyártásuk során korlátozottan alkalmaznak olyan nehézfémeket, mint arzén, ólom, króm, réz, nikkel vagy higany)
 - a) Matracok
- 12. Papír termékek (amelyek előállítása során kevesebb kén és üvegházhatást okozó gázok kerülnek a levegőbe, kevésbé szennyezik a vizet, és nyomukban kevesebb szerves hulladék keletkezik)
 - a) Másoló- és grafikai papírok
 - b) Újságy nyomó papírok
 - c) Nyomtatott papírok
 - d) Háztartáshigiéniai papírok
- 13. Idegenforgalmi szálláshely-szolgáltatás (ahol csökkentett a hulladéktermelés, és előnyben részesítik a megújuló energiaforrásokat, nem használnak szén energiahordóként)
 - a) Kempingek
 - b) Egyéb szálláshelyek⁴⁰

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/eu-ecolabelled-products-and-services.html> (2012. 09.05.)



3. ábra: A termékcsoportok megoszlása az EU-ban

Forrás: saját szerkesztés a <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> alapján

eb) Kritériumrendszerek

A kritériumrendszerek felállításához az Európai Unióban első lépésként ad-hoc munkacsoportokat hoznak létre (Ad-Hoc Working Group – AHWG), amelynek tagjai az összes érdekelt felet képviselik: így az ipari szektort, a civil szervezeteket (non-governmental organizations – NGOs), a hatóságokat, de vannak a tagok közt szakértők és más érdekelt felek is. A munkacsoportok körülbelül évente háromszor ülnek össze annak érdekében, hogy az előkészítő munkájuk eredményeképpen kidolgozzák a kritériumokat. Ez az előkészítő munka magában foglalja környezeti és piaci tanulmányok, megvalósíthatóságról szóló elemzések készítését, és a már meglévő életciklus-elemzések vizsgálatát, illetve amennyiben szükséges, új életciklus elemzés készítését. A kritériumok fejlesztési folyamatának következő lépéseként az Európai Unió ökocímke bizottsága megtárgyalja a munkacsoportok által készített tervezeteket, amelyeket jóváhagyás céljából továbbítanak az Európai Bizottság illetékes szerveinek. Majd az EUÖB által is jóváhagyott tervezetokről szavaznak a nemzeti hatóságok szabályozási bizottságai (Regulatory Committee) is. A már elfogadott kritériumokat bizottsági határozatban deklarálják, végül a határozatot közzé teszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában.⁴¹

⁴¹ <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/criteria-development-and-revision.html> (2012. 09.05.)

Az így elfogadott kritériumok tudományos alapokon nyugszanak és meghatározásuk a termékek teljes életciklusának figyelembevételével történik. Az uniós ökocímke-kritériumok a termékek környezetvédelmi teljesítményén, valamint a Közösség legutóbbi környezetvédelmi stratégiáin alapulnak, valamint rögzítik azokat a környezetvédelmi előírásokat, amelyeket adott terméknek teljesítenie kell az uniós ökocímke viseléséhez. A meghatározásukkor figyelembe kell venni:

- a környezetet érintő legjelentősebb változásokat (mint például szennyezőanyag kibocsátás, hulladéktermelés, veszélyes anyag kibocsátás, energiafelhasználás);
- a veszélyes anyagok biztonságosabb anyagokkal történő helyettesíthetőségét;
- a termékek tartósságának és újrahasznosíthatóságának köszönhetően a környezetre gyakorolt hatás csökkentésének lehetőségét;
- szükség esetén a szociális és etikai szempontokat, utalva például az olyan kapcsolódó nemzetközi egyezményekre és megállapodásokra, mint a vonatkozó ILO-szabványok és magatartási kódexek;
- más környezetvédelmi címke-rendszerek követelményeit, így különösen a tagállami vagy regionális szinten hivatalosan elismert, EN ISO 14024 I. típusú környezetvédelmi szabvány kritériumait;
- amennyire lehetséges, az állatkísérletek csökkentésének célkitűzését.⁴²

ec) A címke használata

A címkét használni kívánó piaci szereplőnek kérelmet kell benyújtania a termék származásának megfelelő tagállami illetékes testületnek. Az uniós ökocímkét kizárólag olyan termékek esetén lehet alkalmazni, amelyek megfelelnek a velük szemben támasztott kritériumoknak. Az illetékes testület szerződést köt a címkehasználati jogot elnyert piaci szereplővel a használat feltételeire vonatkozóan. Az ilyen szabványszerződés megkötéséhez a 66/2010/EK rendelet IV. mellékletében rögzített minta használandó. A korábban (2. ábrán) bemutatott címke helyett a címke használója választhatja az alábbi termékjelzést is:

⁴² HL L 27. 4. o. (2010. 01. 30.)



4. ábra: Az uniós ökocímke változata

Forrás: 66/2010/EK rendelet

A termékjelzést viselő címkén fel kell tüntetni a termékjelzés nyilvántartási számát is (5. ábra). Az első négy karakter a nyilvántartó országot, a következő három a termékcsoporthoz, míg az utolsó öt az illetékes testület által kibocsátott nyilvántartási számot jelöli.



5. ábra: Az ökocímke nyilvántartási száma

Forrás: 66/2010/EK rendelet

A 66/2010/EK rendelet alapján az uniós ökocímke használatának feltétele a díj határidőre történő befizetése. Az eljárás során kétféle díj szabható ki: kérelmezési díj, illetve éves díj. A kérelmezési díjat az illetékes testület számíthatja fel a kérelem elbírálásának tényleges adminisztratív költségeinek fedezésére. Ennek minimális összege 200 EUR, ám nem lehet 1200 EUR-nál magasabb. A kis- és középvállalkozások valamint a fejlődő országok piaci szereplői esetében a kérelmezési díj legmagasabb összege 600 EUR lehet. Mikrovállalkozások esetében a kérelmezési díj maximális összege 350 EUR. A kérelmezési díj a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer (EMAS) által regisztrált és/vagy ISO 14001 szabvánnyal tanúsított kérelmezők esetében 20%-kal csökken. E kedvezmény igénybevételének feltétele: a kérelmező kifejezetten elkötelezi magát, és környezeti politikájában biztosítja, hogy ökocímkével ellátott termékei az uniós ökocímke-kritériumoknak teljes mértékben megfeleljenek a szerződés érvényességének időtartama alatt. Az illetékes testület előírhatja a kérelmezők számára, hogy maximum 1500 EUR éves díjat fizessenek a címke használatáért. A kis- és középvállalkozások, valamint a fejlődő országok piaci szereplői esetében az éves díj legmagasabb összege 750 EUR

lehet. A mikrovállalkozások esetében ez a díj maximum 350 EUR. Ezek alapján a díjfizetési kötelezettség az alábbi táblázatban foglalható össze:

	KÉRELMEZÉSI DÍJ	ÉVES DÍJ
<i>Átlagos kérelmező</i>	200 - 1200 EUR	max. 1500 EUR
<i>Kis- és középvállalkozások, fejlődő országok piaci szereplői</i>	200 - 600 EUR	max. 750 EUR
<i>Mikrovállalkozások</i>	200 – 350 EUR	max. 350 EUR
<i>EMAS által regisztrált vagy ISO 14001 szabvánnyal tanúsított kérelmező</i>	20 % kedvezmény	-

2. táblázat: Az ökocímkehez kapcsolódó díjak

Forrás: saját szerkesztés a 66/2010/EK rendelet alapján

A legtöbb uniós ökocímkevel ellátott terméket Olaszországban forgalmazzák. 2013 januárjáig szám szerint 9379 termék kapta meg a termékjelzést. A második helyen Franciaország áll közel 4000 termékkel, míg a harmadik az Egyesült Királyság több mint másfél ezer produktummal.

V. Összegzés

A fentiekben igyekeztem bemutatni az Európai Unióban működő címkézési rendszert. A dolgozat magját ez jelenti, de mindezt álláspontom szerint szükséges elhelyezni a fenntarthatóság keretében. Bár a fenntartható fejlődés nem tekinthető a nemzetközi jog kötelező erővel rendelkező normájának, számos nemzetközi egyezmény fogalmaz meg célokat azzal összefüggésben és egyre gyakoribb hivatkozási alappá vált.⁴³ A fenntartható fejlődés egyik eszköze a fenntartható és tudatos fogyasztás, amely véleményem szerint legegyszerűbben a termékek tulajdonságainak feltüntetésével valósítható meg. Úgy gondolom, hogy az uniós és más nemzeti rendszerek nem hasonlíthatóak össze. Ezt az állításomat megerősítve kiemelem a leglényegesebb különbséget e rendszerek között: míg a nemzeti csak adott ország területén érvényesül, addig az uniós rendszer az összes tagállamra kiterjedően szabályozza a termékcímkézés metódusát. Ebből következően lehetnek olyan jellegzetességei, amelyek egy-egy ország szabályozásának megalkotásakor nem voltak relevánsak. Ilyen például a fejlődő országok részére nyújtott díjkedvezmények lehetősége a kérelmezésnél az Unióban.

Az viszont országoktól független elvárás a környezetbarát termékkel szemben, hogy ugyanazt a funkciót képes legyen ellátni, mint a vele azonos

⁴³ Horváth Zsuzsanna – Schmidt Norbert: A fenntartható fejlődés koncepciója az uniós fejlesztési dokumentumokban. Jura 2012. 1. sz. 55. o.

kategóriában lévő többi termék, de legalább egy paramétert tekintve kevésbé környezetterhelő legyen azoknál. Ez a kisebb környezetterhelés jelentkezhethet a gyártás, a csomagolás, szállítás, vagy a használat, esetlegesen a hulladékként történő újrafeldolgozás során, azaz a produktum életciklusának bármelyik fázisában. Mivel – bár jelenleg az országokban végzett kutatások még igen alacsony számokat mutatnak – a környezettudatos vásárlói réteg folyamatosan bővül, növekszik az igény a környezetbarát termékek, a hiteles információk iránt is. A címkék használata a beszerzési tenderek során is előnyt jelenthet, ugyanis a minősítéssel egyszerűen bizonyítható, hogy a termék megfelel a vele szemben előírt legszigorúbb környezetvédelmi előírásoknak. A címke alkalmazásával tanúsítható a gyártó vagy forgalmazó megbízhatósága a nyilvánosság felé, elhivatottságát tükrözi, amely külső elismerést eredményez. Ezáltal használóját előnyösebb pozícióhoz juttatja a hasonló termékek piacán. A környezet szempontjából előnyös, hogy közvetve, de csökken a környezeti ártalom, és mivel a hazai és az uniós rendszer is az életciklus elemzésen alapul, a termék egész életciklusa során csökken a negatív környezeti hatások mértéke. Vásárlói előnyök, hogy a címkék egyértelmű és pontos információt nyújtanak, valamint megbízhatóak is, mivel intézményi háttér és független minősítő bizottságok tanúsítják a bennük foglaltakat, és így mintegy garanciaként funkcionálnak a produktum vagy szolgáltatás környezetbarát jellegének igazolására.

Mindezek alapján véleményem szerint kijelenthető, hogy maga a rendszer megfelelően működik és funkciója betöltésére teljesen alkalmas. Az akadály, amiért mégsem tud a remélt hatékonysággal üzemelni, az a környezettudatosság hiánya a társadalomban. A környezetbarát védjeggyel ellátott termékek és szolgáltatások köre egyre bővül, ám erről a társadalomnak igen csekély információja van. Úgy gondolom, hogy az olyan projektek, mint például Magyarországon a KEOP I. és II. üteme, bár nem hoznak azonnali változást, mégis elősegítik a környezettudatosság szintjének emelését a lakosság körében. Ahhoz, hogy a már elért eredményeket még tovább lehessen fokozni, további, a korábbiaknál is aktívabb és szélesebb körű reklámkampányokra van szükség uniós és nemzeti szinten is. Ezekkel párhuzamosan pedig további előnyök és kedvezmények biztosítására lenne szükség a termékjelzések alkalmazói részére, hogy az igénylésbe, a gyártási technológiák „zöldebbé” tételébe való befektetések a lehető leghamarabb megtérüljenek, ezáltal növelve a címke alkalmazásához fűződő gazdasági érdekeltséget.

Kalo Bianka Györgyi

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő főbb rendelkezéseinek értékelése^{*}

I. Bevezetés

A Magyar Köztársaság Alkotmányának, illetve a 2012. január 1-jétől hatályos Magyarország Alaptörvényének helyi önkormányzatokat érintő rendelkezéseinek áttekintését követően láthatjuk, hogy az Alaptörvényben számos helyen az Alkotmány helyi önkormányzatokkal kapcsolatos rendelkezései tükröződnek vissza, de emellett lényeges átalakításokat, újításokat is eszközölt az Alaptörvény.

Míg egyes szabályokat az alapszabály már nem tartalmaz, csak a részletszabályok (például az önkormányzatok alkotmánybírói, bírósági védelme), addig van olyan rendelkezés is, amit korábban csak törvény deklarált, de az új Alaptörvényben már megjelenik. Erre példa lehet az, hogy a Kormánynak ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét a helyi önkormányzat képviselő-testülete felosztásáról való indítványa megtétele előtt. Néhol pedig az Alaptörvény pontosabb, egyértelműbb szabályozást tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest, mint például azzal, hogy rögzíti, hogy a helyi önkormányzat az önkormányzati feladat- és hatáskörök mindegyikét törvény keretei között köteles végezni.

Az átalakítások körében véleményem szerint az egyik legfontosabb változás az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés felügyeletté válása, amely egy közvetlenebb beavatkozási lehetőséget biztosít az állam részére, amelynek egyik legfőbb eszköze az újonnan bevezetett, a kormányhivatalok vezetőit megillető rendeletpótlási jog. Ezen újítások mellett az önkormányzatok gazdálkodása is jelentősen átalakult az új szabályozás következtében, így a következőkben e fontos átalakítások ismertetésére vállalkoznék.

Vizsgálódásom során igyekeztem főként az alkotmányi, illetve alaptörvényi előírásokra szorítkozni, de ahol szükséges volt, ott a törvényi rendelkezéseket is bemutatam.

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Alkotmányjog II.” tagozatban került bemutatásra. Konzulens: Dr. Tilk Péter egyetemi docens

II. Törvényességi ellenőrzés történeti (át)alakulása

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, míg az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány már törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett, amelyet kormányhivatalok útján biztosít.¹ Ezt az „átalakítást” a szakirodalom már régóta sürgette.²

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt, az önkormányzati rendszer kialakítása óta törvényességi ellenőrzést gyakorolt az önkormányzatok működése felett az államigazgatás egyik szerve. Ezt a feladatot 1990. szeptember 30-ától a köztársasági megbízottak látták el, regionális alapon szerveződve. Ezt követően, 1994-től az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalok látták el, amely területi államigazgatási szerveket 2007. január 1-jétől regionális szintre emeltek,³ így („jelző nélküli”) közigazgatási hivatal néven működtek tovább,⁴ azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondott ki két, a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletet is, ezért megalkotásra került egy újabb kormányrendelet [318/2008 (XII. 23.) Korm. rendelet],⁵ amely 2009. január 1-jétől működő regionális államigazgatási hivatalokat hozott létre.⁶ Ettől kezdve azonban, egészen 2010. augusztus 31-ig az Országgyűlés nem tudott eleget tenni az Alkotmányban rögzített feladatának – így ex lex állapot jött létre –, ugyanis az említett kormányrendelet már nem tartalmazott a törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, tehát ebben az időszakban szünetelt az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.⁷ 2010. szeptember 1-jétől véget ért ez az állapot és újból fővárosi és megyei közigazgatási hivatal néven illették a szóban forgó általános hatáskörű területi államigazgatás szervet, amely 2011. január 1-jével fővárosi, illetve megyei kormányhivatallá alakult,⁸ ami 2012. január 1-jétől már nem

¹ Alaptv. 34. cikk (4) bek.

² Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011., http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf (2012.03.19.) 104. o.

³ Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 1. sz. <http://kodifikator.hu/> (2012.11.04.) 53. o.

⁴ Horváth Eszter: Régi-új közigazgatási hivatalok - Szeptembertől megyei szintű közigazgatási hivatalok, januártól egyablakos ügyintézés. <http://www.jogiforum.hu/hirek/23792> (2012.10.31.)

⁵ Balogh – Szögi: i.m. 53. o.

⁶ Horváth Eszter: i.m.

⁷ Balogh – Szögi: i.m. 54. o.

⁸ Horváth Eszter: i.m.

törvényességi ellenőrzést, hanem törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett.⁹

A törvényességi ellenőrzés történeti alakulásának tömör ismertetése után – amelynek utolsó lépcsője, mint láthattuk a felügyeletté alakulás – szükséges az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolása, mert e két fogalmat sokan szinonimaként használják. Ezt láthatjuk például az Alaptörvény indokolásában is, ahol azt olvashatjuk, hogy a kormányhivatalok a rendeletalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzés mellett – amit a jogalkotás minőségének biztosítása érdekében végeznek, – hagyományos törvényességi felügyeletet is gyakorolnak az önkormányzatok felett.¹⁰ Annak ellenére, hogy még az alkotmányozó is szinonimaként használta az ellenőrzést és a felügyeletet az alaptörvény indokolásában,¹¹ valójában – a legelfogadottabb, legelterjedtebb nézet szerint¹² – a felügyelet szélesebb körű jogosítványokat tesz lehetővé, mint az ellenőrzés.¹³ Ennek oka, hogy a felügyeleti jog a felügyeleti szerv számára közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít a felügyelt szerv működésébe (pl. döntés megváltoztatása, felfüggesztése, illetve megsemmisítése), míg ha egy szerv csak ellenőrzési jogokkal rendelkezik egy másik szerv felett, akkor csupán jelzési joga van az ellenőrzött szerv felé, és ha ennek megtétele után is fennáll a jogsértés, akkor az ellenőrző szerv bírósághoz, illetve az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Tehát az ellenőrző szerv csak közvetve, gyengébb eszközökkel tud hatást gyakorolni az általa ellenőrzött szervekre,¹⁴ és gyenge eszközrendszerük révén az ellenőrzés kapcsán létrejövő megállapításaiknak gyakran nincs következményük.¹⁵

A fentiekből következően tehát az Alaptörvény által egy erősebb állami beavatkozási lehetőség jelent meg a törvényességi ellenőrzés felügyeletté válásával.¹⁶

A két alapnorma szövegének összevetése során azonban észrevehetjük, hogy az Alaptörvényből hiányzik az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában található azon kitétel, amely szerint a helyi önkormányzat döntése kizárólag törvényességi okokból vizsgálható felül.¹⁷ *Tilk Péter* ebből arra

⁹ Balogh – Szögi: i.m. 54. o.

¹⁰ Az Alaptörvény indokolása.

¹¹ Ivancsics – Fábián: i.m. 105. o.

¹² Balogh – Szögi: i.m. 53. o.

¹³ Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok. HvgOrac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2010. 525. o.

¹⁴ Balogh – Szögi: i.m. 53. o.

¹⁵ Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 8. o.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

következtetett (még az új Ötv.¹⁸ megjelenése előtt), hogy annak ellenére, hogy „az Alaptörvény mindenütt alapvetően alkotmányossági és törvényességi kontrollt alakított ki (bíróság, Alkotmánybíróság, kormányhivatal), nincs akadálya a más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat lehetősége törvényben történő megteremtésének”.¹⁹ Ezzel szemben Balogh Gábor és Szögi Ágnes a törvényességi felügyeletről szóló egyik tanulmányukban arra a megállapításra jutottak, hogy a jogalkotó által tiszteletben tartott, sőt alapelveként kezelt, az Alaptörvényből fakadó önkormányzati autonómiából, miszerint a helyi önkormányzat törvény keretei közt önállóan igazgat, rendeletet alkot és határozatot hoz, arra lehet következtetni, hogy az állami felügyelet során, akár csak az ellenőrzés esetében, csak törvényességi szempontokat lehet vizsgálni, míg célszerűségi, hatékonysági szempontokat nem.²⁰ Utóbbi álláspontot igazolhatnák az új Ötv. 132. § (2) és (3) bekezdései, amelyekből azt láthatjuk, hogy a felügyelet célja a jogszerűség biztosítása; azonban a 133. § (2) bekezdése szerint: „[a] kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.” E rendelkezésből véleményem szerint nem az tükröződik, hogy a kormányhivatal csupán jogszerűségi szempontokat vehet figyelembe felügyelete során. Ez a rendelkezés egyébként a szerzőpáros szerint sem illik a törvényességi felügyelet, de még az eddigi ellenőrzés logikájába sem; nehezen fér össze a felügyelet módszerével, céljával.²¹

Felmerült bennem ez a kérdés (tehát, hogy a felügyelet csak törvényességi szempontú lehet-e) az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésével kapcsolatban is, amely szerint törvény a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.²² Véleményem szerint, a kölcsönfelvételről, kötelezettségvállalásról szóló alaptörvényi rendelkezés is tulajdonképpen egy beavatkozási lehetőséget biztosít. Azonban e beavatkozási eszköz kapcsán inkább a célszerűségi, hatékonysági szempontok kerülnek előtérbe a felügyelet kapcsán.

¹⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Új Ötv.)

¹⁹ Tilk: uo.

²⁰ Balogh – Szögi: i.m. 54. o.

²¹ Balogh – Szögi: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 2. sz., <http://kodifikator.hu/> (2012.11.04.) 61. o

²² Alaptv. 34. cikk (5) bek.

Kérdés lehet azonban, hogy mennyire lesz gátja e korlátozó rendelkezés például olyan fejlesztési beruházásoknak, amelyek csak hosszú távon térülnek meg, és esetleg az ehhez szükséges kölcsönfelvételhez nem járul hozzá a Kormány, mert meglátása szerint kérdéses a megtérülése a beruházásnak, de valójában több szempontból is a település érdekét szolgálná. Aggályos lehet e rendelkezés például abban az esetben, ha a Kormány eme eszközt felhasználva megakadályozza egy ellenzéki település indokolt kölcsönfelvételét.

Amint már említettem, az ellenőrzés felügyeletté alakításával tehát az eszközök erősödtek, amelyre a legjobb példaként talán a rendeletpótlási jog hozható fel,²³ mely részletezését a következő fejezet tárgyalja.

III. Az önkormányzati rendeletalkotás és az aktuspótlási jog

A következőkben az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos – elsősorban alaptörvényi – szabályozással szeretnék foglalkozni, elsőként az önkormányzati jogalkotás törvényességi felügyeletével, ezt követően pedig a kormányhivatalok vezetőjét illető aktuspótlási joggal, mely a nemzetközi összehasonlításban is újdonságnak számít.²⁴

A rendeletalkotással kapcsolatban az Alaptörvény pontosítja a normaszöveget, azzal, hogy az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat olyan rendeletet,²⁵ amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.²⁶ (Utóbbi kitétele az Alkotmányban a 44/A. § (2) bekezdésében találjuk.) A rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldenie a fővárosi és megyei kormányhivatalnak,²⁷ mivel a kormányhivatalnak való megküldési kötelezettség – vagyis ezáltal a kormányhivatal tudomásszerzése a jogalkotásról – az előfeltétele az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos törvényességi felügyeleti eszközök gyakorlásának.²⁸ A rendelet kötelező megküldésével kapcsolatban rögzíteni szükséges, hogy a részletszabályokban pontosították, hogy a „haladéktalanul” való megküldési határidő a kihirdetést követő munkanapot jelenti.²⁹

²³ Tilk: uo.

²⁴ Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 10. sz. 40. o.

²⁵ Alaptv. 32. cikk (2) bek.

²⁶ Alaptv. 32. cikk (3) bek.

²⁷ Alaptv. 32. cikk (4) bek.

²⁸ Tilk: i.m. 9. o.

²⁹ 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről, 1. § (1) bek.

A kormányhivatal – a törvényesség biztosítása érdekében³⁰ – a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát kezdeményezheti, amennyiben az önkormányzati rendelet egészét vagy valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja.³¹ Az állami felügyelet célja, hogy az állami szervek elősegítsék az önkormányzati feladatellátást, továbbá, hogy növeljék az önkormányzatok felelősségérzetét.³²

Ahogy tehát azt az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdéséből láthatjuk, az önkormányzati rendeletek jogszabályba ütközését a bíróságok vizsgálják felül, amely a bíróságokról szóló 25. cikk (2) bekezdés c) pontjából is következik. A részletszabályok pedig pontosítják, hogy a rendeletek jogszabállyal való összhangjáról a Kúria dönt,³³ továbbá rendelkeznek az önkormányzati határozatok felülvizsgálatáról is, melyet a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe utaltak.³⁴

Az Alkotmány alapján az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközését egyébként végső soron az Alkotmánybíróság bírálta el,³⁵ de az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatának bírósághoz kerülésével egyidejűleg, a rendeletek Alaptörvénybe ütközése miatti felülvizsgálat, ahogy azt már korábban említettem, az Alkotmánybíróságnál maradt.³⁶ Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesség felülvizsgálati eljárását azonban a kormányhivatal csak közvetetten, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül kezdeményezheti a Kormánynál, miután a törvényességi felhívás, vagy a képviselő-testület összehívása, illetve annak kezdeményezése eredménytelen eszközöknek bizonyultak.³⁷

Összefoglalva az eddigieket tehát, ha egy önkormányzati rendelet jogszabályellenes, akkor a Kúriához, míg ha alaptörvény-ellenes, akkor az Alkotmánybírósághoz kell fordulni, ezzel tehát elvált egymástól a törvényességi és az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat.³⁸ Felmerült azonban néhány kérdés, amikor nem ilyen egyértelmű, hogy melyik szerv eljárását kell kezdeményezni. Az egyik ilyen helyzet akkor

³⁰ Az Alaptörvény indokolása.

³¹ Alaptv. 32. cikk (4) bek.

³² Ivancsics – Fábán: i.m. 101. o.

³³ Új Ötv. 136. § (2) bek.

³⁴ Új Ötv. 132. § (1) bek. d) pont

³⁵ Észrevételek az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről. Budapest 2010. szeptember 30. 3. o. Idézi: Seereiner Imre Alfonz: Helyi önkormányzatok az új Alkotmányban. In: Fábán Adrián (szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer, Pécs 2011.

³⁶ Tilk: i.m. 9. o.

³⁷ Új Ötv. 136. § (1) bek.

³⁸ Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában. Jegyző és Közigazgatás 2012. 2. sz. 14. o.

állhat elő, amikor egy önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alaptörvény-ellenesek, míg mások jogszabálysértőek.³⁹ Ha az önkormányzat a felhívás ellenére sem szünteti meg a jogsértést, akkor ilyen esetben a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés értelmében a kormányhivatalnak a Kúriához kell fordulnia az alaptörvény-ellenes és a jogszabályt sértő rendelkezések megsemmisítését kérve.

A másik problémás kérdés akkor jelentkezhet, ha egy rendelet, vagy annak egy része egyszerre jogszabály-, illetve alaptörvény-ellenes. Ebben az esetben a kormányhivatalnak úgyszintén a Kúriához kell fordulnia, hiszen az Alkotmánybíróság kizárólag az önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálhatja.⁴⁰ Emellett a Kúria azért is vizsgálhatja ezeket a „vegyes indítványokat”, mert minden alkotmányos szabálynak megvan a törvényi megfelelője. A probléma az indítványozók köre kapcsán merülhet fel, ugyanis a Kúriához az érintett polgár csak közvetetten, vagyis bírósági eljáráson keresztül (ha az ügyben per indul), illetve a kormányhivatalon keresztül (a törvényességi felügyelet kapcsán) kezdeményezheti az önkormányzati rendeletek vizsgálatát. E problémára megoldásként a Kúria eljárását indítványozók körének bővítése szolgálhatna.⁴¹

Problémát jelenthetnek a párhuzamos eljárások is, vagyis, például az az eset, ha az önkormányzat egyik rendeletét a kormányhivatal megtámadja a Kúriánál, és ezzel egyidejűleg az ombudsman megtámadja ugyanazt a rendeletet az Alkotmánybíróságnál.

További erős felügyeleti hatáskörnek tekinthető a rendeletek törvényességi vizsgálata mellett a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási joga,⁴² az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére. E szabály bevezetésére vélhetően azért került sor, hogy csökkentsék az önkormányzati jogalkotásban bekövetkezett mulasztásokat, így biztosítva, hogy „valamilyen úton-módon” (ahogy majd látni fogjuk, vagy a képviselő-testület, vagy a kormányhivatal vezetője által) végül megalkotásra kerüljön az adott rendelet.⁴³

Az Alaptörvényben található szabályozást megelőzően, ugyanis ha az önkormányzat képviselő-testülete ún. mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követett el, akkor az Alkotmánybíróság megállapította a törvény- és alkotmány-sértést is. Az Alkotmánybíróság ezután határidő tűzésével kötelezte a képviselő-testületet a jogalkotási kötelezettségének teljesítésére (tehát a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására), és így az alkotmányellenesség megszüntetésére. Azonban nem volt érdemi

³⁹ Balogh – Szögi: i.m. (Második rész) 66 o.

⁴⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 37. § (1) bek.

⁴¹ Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012. 2. sz. 17. o.

⁴² Ivancsics – Fábíán: i.m. 102. o.

⁴³ Tilk: Gondolatok... 10. o

jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület ezután sem alkotta meg a hiányzó jogszabályt.⁴⁴

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a mulasztási hatáskör sajátosságait, így a taláros testület szerint mulasztásnak minősül az is, ha:

- „valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere”;⁴⁵
- a jogalkotó konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni jogszabályalkotó kötelezettségének, ha észleli, hogy feladat-és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel;⁴⁶
- egy jogszabály az alkotmányos jogok érvényesítésétől fosztja meg az állampolgárokat, és nem gondoskodik a jogalkotó új jogszabály megalkotásáról, valamint;
- „szükségszerűen következik a további jogalkotás feladata” valamely jogszabályból, vagy jogszabály felhatalmazásából,⁴⁷ végül
- ha „alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak.”⁴⁸

Ebből kifolyólag tehát nem csupán a törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettség nem teljesítéséből adódhat a képviselő-testület mulasztása.⁴⁹

Az Alaptörvény hatályba lépésétől a rendeletpótlási jog keretében a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását kezdeményezheti a bíróságnál,⁵⁰ pontosabban a Kúriánál.⁵¹ Ezután két eshetőség jöhet létre: az egyik, hogy a bíróság nem állapítja meg az önkormányzat képviselő-testületének mulasztását, és ekkor az eljárás lezárul. A másik esetben pedig a bíróság megállapítja a mulasztást.⁵² Ekkor, ha az önkormányzat e kötelezettségének a bíróság mulasztást megállapító döntése ellenére sem tesz eleget a bíróság által meghatározott időpontig,⁵³ a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a bíróságnál⁵⁴ annak

⁴⁴ Tilk: Gondolatok... 10. o.

⁴⁵ 159/B/1993. AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

⁴⁶ 22/1990. (X. 16.) AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

⁴⁷ 317/E/1990/7. AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

⁴⁸ 37/1992. (VI. 10.) ABH, 60/1994. (XII. 24.) ABH, 799/E/1998. ABH. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

⁴⁹ Tilk: Gondolatok... 11. o.

⁵⁰ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

⁵¹ Új Ötv. 137. §

⁵² Tilk: Gondolatok... 10. o.

⁵³ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

⁵⁴ Új Ötv. 137. §

elrendelését, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg a helyi önkormányzat nevében a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet,⁵⁵ amely által tehát a vezető csupán helyettesítő jogkörben és csak korlátozottan alkothat rendeletet. Mégpedig akkor, ha a bíróság által már kötelezett képviselő-testület nem teljesíti jogalkotási kötelezettségét.⁵⁶ E jog alkalmazásakor hatáskörrelvonás valósul meg a kormányhivatal vezetője által.⁵⁷

A rendelet-pótlási joggal kapcsolatban azonban aggályos kérdés lehet, hogy vajon mennyire tud megfelelni a helyi sajátosságoknak az önkormányzat nevében megalkotott rendelet? Hogyan tud például a kormányhivatal vezetője az önkormányzat helyett Szervezeti- és Működési Szabályzatot alkotni? Illetve kérdéses azon rendeletek kormányhivatal általi megalkotásának megfelelősége is, mely rendeleteket kötött eljárási rendben lehet csak megalkotni.⁵⁸ A rendeletalkotással kapcsolatban az imént felvetettekkel összefüggésben nagy szerepe kell, hogy legyen a kormányhivatal vezetője és az önkormányzat közötti kooperációnak.

Tovább mélyítheti az imént említett problémát, hogy bár a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendeletet a helyi önkormányzat jogosult módosítani, illetve hatályon kívül helyezni, de ezt csak a következő önkormányzati választást követően teheti meg, addig pedig a kormány megbízott jogosult a módosítás megtételére.⁵⁹ Ez akkor jelenthet gondot, ha a rendelet módosítása elengedhetetlenül szükséges lenne, például azért mert időközben egy törvénymódosítás által a rendelet törvénysértővé vált.

További problémát vethet fel, hogy e jog kapcsán sajátos „önfelügyelet” jön létre, hiszen a rendeletek felügyeletét annak a szervnek kellene végrehajtania, amely az adott rendeletet megalkotta.⁶⁰ Kérdés tehát, hogy milyen jogvédelem biztosított a kormány megbízott által alkotott rendeletekkel szemben?

Amennyiben a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet Alaptörvénybe ütköző lenne, akkor két út áll rendelkezésre. Az egyik az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése, a másik lehetőség pedig az egyedi ügyben, bírói kezdeményezésre történő felülvizsgálat.⁶¹ Ha pedig az aktuspótlási jog keretében megalkotott rendelet jogszabályba ütközik, akkor

⁵⁵ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

⁵⁶ Tilk: Gondolatok... 10. o.

⁵⁷ Balázs: i.m. 40. o.

⁵⁸ Tilk: Gondolatok... 13. o.

⁵⁹ Új Ötv. 138. § (3) bek.

⁶⁰ Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 1. sz. 50. o. <http://kodifikator.hu/> (2012.11.04.)

⁶¹ Balogh – Szögi: i.m. (Második rész) 67. o.

annak felülvizsgálatára csak folyamatban lévő egyedi ügyben, bírói kezdeményezés esetén van lehetőség.⁶²

Az Alaptörvény negyedik módosítását követően az Alaptörvény is rendezi az önkormányzat határozathozatali mulasztásának esetét az új Ötv. mellett, mely utóbbi a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának esetére is tartalmaz szabályozást. Az eljárás menete egyébként ugyanúgy zajlik, mint a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetében, annyi különbséggel, hogy itt a kormányhivatalnak a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz kell fordulnia, nem pedig a Kúriához, és mindez az önkormányzat költségére történik.⁶³

A közszolgáltatás elmulasztása esetén is felmerülhetnek problematikus kérdések. Például: mi a teendő akkor, ha az önkormányzat azért nem tudta kötelező feladatát ellátni, mert nem rendelkezett az ehhez szükséges anyagi eszközökkel, és végül a kormányhivatal pótolja e mulasztást, de a törvényi előírásnak megfelelően az önkormányzat költségére, ami azonban forráshiány következtében nem lehetséges? Erre megoldásként valószínűleg csak az szolgálhat, ha a feladatellátáshoz szükséges összeget a következő évi normatívából vonják el. Az ilyen problémákat a jövőbeni központi jogalkotásnak rendeznie kell.

IV. Az önkormányzatok gazdasági alapjai

Az önkormányzatok kialakításától kezdve elkülönítették az önkormányzati vagyont az állami vagyontól, mely az önkormányzati autonómia egyik jelentős biztosítója volt, védelmet nyújtva ezzel az állami beavatkozásokkal szemben. Ezzel kapcsolatban azonban szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati (köz)tulajdon védelme nem volt olyan erős, mint a magántulajdoné.⁶⁴

Az Alkotmány az önkormányzat tulajdonával elsőként a 12. § (2) bekezdésben foglalkozott, ahol az önkormányzati tulajdon állam általi tiszteletben tartásáról szólt. Az említett rendelkezés mellett az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontja is érintette az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos kérdéskört, amikor a helyi önkormányzatok alapjogaként rögzítette a tulajdonosi jogok gyakorlását az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatban.⁶⁵ Ezek a rendelkezések biztosították elsősorban az

⁶² Uo.

⁶³ Új Ötv. 140. §

⁶⁴ Hoffman István: Átalakuló önkormányzati vagyon – az alkotmányos szabályok és a sarkalatos törvények tükrében. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz. 18. o.

⁶⁵ Hoffman: i.m. 18. o.

Alkotmányban az önkormányzati tulajdon alkotmányjogi védelmét.⁶⁶ 2011. november 15-én azonban a 12. § (2) bekezdése a következőképpen módosult: „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet.”⁶⁷ E rendelkezés az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései között, a 28. cikk (1) bekezdésben is szerepelt, mely 2013. április 1-jétől az Alaptörvény „Záró és vegyes rendelkezések” 25. pont (1) bekezdésében kapott helyet, amelyben az önkormányzati tulajdon államosítására vonatkozó rendelkezéseket 2013. december 31-ig tartja fenn. E rendelkezésnek a bevezetése azonban nagymértékben korlátozza az önkormányzatok tulajdonosi jogainak gyakorlását.⁶⁸

Az önkormányzati tulajdonnal az Alaptörvényben is több bekezdés foglalkozik. Így a 32. cikk (1) bekezdésének e), f) és g) pontjai mellett további rendelkezéseket tartalmaz ugyanezen cikk (6) bekezdése, melyben rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amelyek feladataik ellátását szolgálja.”⁶⁹

Az önkormányzatok gazdálkodásánál szem előtt kell tartani az Alaptörvény N) cikkét is, amely az (1) bekezdésében kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, amely elvet a (3) bekezdés alapján – többek között – a helyi önkormányzat feladatellátása során köteles tiszteletben tartani.

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján az önkormányzat a kötelező feladatok „ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”.⁷⁰ E támogatásnyújtásról valóban szükséges gondoskodnia az államnak, hiszen ha az állam kötelező feladatellátást ró az önkormányzatra, annak teljesítése költségeket idéz elő, amelyeket az önkormányzat nem képes önerőből teljesíteni.⁷¹ A törvényi megfogalmazás értelmezésében problémát jelent az „azokkal arányban álló” kifejezés, mely az ún. határozatlan jogi fogalmak közé tartozik, és nem biztosít semmilyen érdemi garanciát a helyi önkormányzatoknak.⁷² Ezt az Alkotmánybíróság gyakorlata is következetesen igazolta, kezdve a 2/1997. (I. 22) Alkotmánybírósági határozattal. A költségvetési támogatással kapcsolatban

⁶⁶ Herbert Küpper: A helyi önkormányzatok, In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1580. o.

⁶⁷ Hoffman: i.m. 18-19. o.

⁶⁸ Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011 – Kodifikáció és Közigazgatás, 2012. 1. sz. 33-34. o. <http://kodifikator.hu/> (2012.11.04.)

⁶⁹ Véleményem szerint ezt a bekezdést célszerűbb lett volna máshol, például a 38. cikkben vagy a feladat- és hatáskörök felsorolását követően; és nem a rendelet-pótlási jog után elhelyezni.

⁷⁰ Vö. Alk. 44/A. § (1) bek. c) pont

⁷¹ Küpper: i.m. 1586. o.

⁷² Ivancsics – Fábíán: i.m. 103. o.

az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény az 57/A. §-ában rögzíti, hogy amennyiben a helyi önkormányzat jogosulatlanul vette igénybe a költségvetési támogatás egészét vagy annak egy részét, illetve azt nem a megjelölt célra használta fel, vagy a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, továbbá ha az igényléshez valótlan adatot szolgáltatott, akkor a támogatásról haladéktalanul köteles lemondani; a költségvetési év végén pedig el kell számolnia az igénybe vett hozzájárulásokkal, támogatásokkal.⁷³

Az önálló gazdálkodásnak az Alaptörvény egy jelentős korlátot állít azzal, hogy a 34. cikk (5) bekezdésében a helyi önkormányzat kötelezettségvállalásait, kölcsönfelvételeit igyekszik visszaszorítani,⁷⁴ azzal a rendelkezésével, amely szerint törvény a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti, a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében.⁷⁵ Ez – a helyi gazdálkodási autonómiát erősen korlátozó – eszköz egyébként vélhetően az önkormányzati gazdálkodás racionalizálását,⁷⁶ az önkormányzatok további eladósodásának megakadályozását igyekszik szolgálni, amely mára akkora méreteket öltött, hogy az állami költségvetés egyensúlyát is veszélyeztetheti,⁷⁷ ugyanis az önkormányzatok adósságállománya (a bankokkal szembeni hitel- és kötvényállománya) 2012-ben az 1000 milliárd forint körül mozgott.⁷⁸ Ezeknek az eladósodásoknak, önkormányzati kölcsönfelvételeknek az okai, hogy az önkormányzat saját bevételei, illetve az állami támogatások már nem elegendőek a kötelező feladatok ellátására sem,⁷⁹ illetve, hogy az uniós támogatások megjelenésével a fejlesztési beruházások pályázásához egyre nagyobb önerőre volt szükség. Szintén növekedett az adósságállomány, az önkormányzatok általi kötvénykibocsátások révén,⁸⁰ amelyet elsősorban a fejlesztési feladatok finanszírozására szántak az önkormányzatok, de azokból végül különböző pénzügyi műveletek lebonyolítására került sor.⁸¹ Az önkormányzatok eladósodása visszavezethető továbbá a korábbi hiányos törvényi szabályozásra is, amely lehetőséget teremtett az önkormányzatok

⁷³ Szabó: i.m. 35. o.

⁷⁴ Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. 24. o.

⁷⁵ Alaptv. 34. cikk (5) bek.

⁷⁶ Tilk: A helyi... 24. o.

⁷⁷ Ivancsics – Fábán: i.m. 105. o.

⁷⁸ „Senkinek nem lehet érdeke az önkormányzatok ellehetetlenítése” Interjú Tamási Andreával, az OTP Bank kereskedelmi banki üzletágának értékesítési igazgatójával. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz. (továbbiakban: Interjú) 24. o.

⁷⁹ Ivancsics – Fábán: i.m. 105. o.

⁸⁰ Interjú 24. o.

⁸¹ Szabó: i.m. 36. o.

hitelfelvételéhez, illetve ahhoz, hogy az igényelt pénzösszeget szabad belátásuk szerint használják fel.⁸²

Az önkormányzatok adósságának rendezéséhez szükséges szabályok az új Ötv.-ben, illetve a *Magyarország gazdasági stabilitásáról* szóló 2011. évi CXCV. törvényben találhatók, amelyek meghatározzák a kölcsönfelvétel kereteit. A stabilitási törvény 10. § (2) bekezdése meghatározza azokat az adósságot keletkeztető ügyleteket, melyekhez nem kell a Kormány előzetes engedélye, ilyen például az Európai Unió pályázat megnyerése esetén szükséges önrész és a támogatás előfinanszírozása kapcsán vállalható adósságot keletkeztető kötelezettség, vagy például a likvid hitel felvétele, melynek feltétele azonban, hogy azt a naptári éven belül vissza kell fizetni.

Az említett részletszabályok az adósságállomány csökkentése érdekében bevezették a feladatalapú támogatási rendszert,⁸³ vagyis ezáltal az önkormányzatok nem vállalhatnak el a jövőben olyan feladatot, melyek finanszírozására nem képesek,⁸⁴ és a támogatás csak a kötelezően ellátandó feladatok kiadásaira fordítható, ellenkező esetben vissza kell fizetni a központi költségvetésnek a támogatás összegét, annak kamataival együtt.⁸⁵ Azonban a forrásszabályozásról a feladatfinanszírozásra való áttérés⁸⁶ nem jelent lényeges változást, az inkább az önkormányzatoknak nyújtott támogatások felhasználásának kötöttségét szolgálhatja,⁸⁷ de hosszútávon ez sem nyújt megoldást.⁸⁸

További korlát jelenik meg az éves adósságszolgálatlaltal kapcsolatban, amely nem haladhatja meg a saját bevétel 50 %-át, továbbá fontos szabály az is, hogy 2013-tól az önkormányzatok költségvetésükben nem tervezhetnek működési hiánnyal.⁸⁹

Az Alaptörvény már nem tesz utalást az állammal szembeni védelemről, sőt az új szabályozásban a nemzeti tulajdon koncepciója jelenik meg, a 38. cikk (1) bekezdésének rögzítésével, miszerint: az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.⁹⁰ Ennek deklarálása mellett meghatározza ez a bekezdés, e vagyon kezelésének és védelmének négy célját, amelyek: a közérdek szolgálata; a közös szükségletek kielégítése; a természeti

⁸² Vincze Attila: Származékos pénzügyi tranzakciók és a helyi önkormányzatok. *Közjogi Szemle* 2012. 2. sz. 23. o.

⁸³ Interjú 24. o.

⁸⁴ Szabó: i.m. 10. o.

⁸⁵ Új Ötv. 118. § (1) bek.

⁸⁶ Horváth M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 6. o.

⁸⁷ Szente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 13. o.

⁸⁸ Horváth: i.m. 7. o.

⁸⁹ Interjú 24. o.

⁹⁰ Hoffman: i.m. 18. o.

erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.⁹¹

Hoffman István szerint abból, hogy (az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése által) az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyonná alakult, továbbá abból, hogy az alapnorma rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg, illetve, hogy törvény keretei között gyakorolhatják azokat, levezethető, hogy ha törvény egy feladatot – amely korábban önkormányzati feladat volt – helyiből országos közüggé minősít és állami feladattá válik, akkor az ahhoz kapcsolódó vagyon a helyi közösségektől ingyenesen, kártalanítás nélkül elvonható.⁹² Ezt a korlátozó szabályozási megoldást készíthette elő a már említett (2011-ben módosított) Alkotmányba foglalt 12. § (2) bekezdése, melynek az Alkotmányban való rögzítése a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak elvonása kapcsán vált szükségessé, melyet a *megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről* szóló 2011. évi CLIV. törvény rendezett.⁹³

E rendelkezések bevezetésével – az önkormányzati autonómia egyik kulcs szerepét betöltő – az önkormányzatok vagyonnal való gazdálkodását jelentős mértékben korlátozó szabályozás született meg.⁹⁴

Az Alaptörvény 38. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata és (2) bekezdése alapján a nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében a felelős gazdálkodás követelményeit, illetve az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, továbbá a kiemelt jelentőségű vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit sarkalatos törvényben kell rendezni. E követelménynek megfelelően alkották meg a *nemzeti vagyonról* szóló 2011. évi CXCVI. (sarkalatos) törvényt (továbbiakban: Nvtv.).

E törvény alapján az önkormányzat vagyona két csoportra, így törzsvagyonra, illetve üzleti vagyonra osztható. A törzsvagyon a kötelező feladatok ellátását szolgálja, mely további két alcsoportra bontható: a forgalomképtelen törzsvagyonra (amely lehet kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon, illetve olyan vagyon, melyet törvény vagy helyi önkormányzati rendelet kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít) és korlátozottan forgalomképes törzsvagyonra.⁹⁵

Az Nvtv. a tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatban tartalmaz néhány korlátozó rendelkezést. Az egyik ilyen korlátozás (amely a korábbi

⁹¹ Alaptv. 38. cikk (1) bek.

⁹² Hoffman: i.m. 19. o., Vö. Nvtv. 14. § (1) bek.

⁹³ Hoffman: uo.

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ Nvtv. 5. § (1)-(2) bek.

szabályozásban is megjelent)⁹⁶ a vállalkozási tevékenységet érinti, azzal a szabályozással – ami az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) pontja által is rögzítésre került – amely szerint a vállalkozás nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását; illetve a gazdálkodó szervezetben való részvétel esetén az önkormányzat felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.⁹⁷ A gazdasági társaságokkal összefüggésben további korlátok jelennek meg az Nvtv. 8. §-ában, így például, hogy a helyi önkormányzat nem alapíthat, illetve nem szerezhethet részesedést olyan gazdasági társaságban amely, vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem átlátható.⁹⁸ Emellett a törvényben is megjelenik az az alaptörvényi szabály, amely szerint a nemzeti vagyon átruházására és hasznosítására vonatkozó szerződés csak átlátható szervezettel köthető.⁹⁹

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági szervezetek gazdálkodásával kapcsolatban az Alaptörvény 38. cikkének (5) bekezdése további követelményről rendelkezik. Eszerint az említett gazdálkodó szervezetek gazdálkodásukat önállóan és felelősen; a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint kötelesek végezni.

A törvényben megjelenő további korlátozás, hogy az önkormányzat közép és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni a nemzeti vagyon rendeltetésének biztosítékául.¹⁰⁰ E szabályt megelőzően az önkormányzatok inkább csak „helyzetértékelést követő gazdálkodási irányelveket fogalmaztak meg”, de az új szabály bevezetésével vélhetően „az önkormányzatok rákényszerülnek a tervszerű vagyongazdálkodásra és nem túl szigorú, de annál következetesebb és előreláthatóan megalkotott tervek mentén haladva sok, eddig nem orvosolt, gazdaságossági szempontból sem elhanyagolható mértékű problémára találhatnak megoldást”.¹⁰¹

Ezek mellett az Nvtv. is megadja a lehetőséget az önkormányzati tulajdon elvonására azzal a rendelkezéssel, amely alapján a feladatellátáshoz szükséges vagyont ingyenesen át kell adni, abban az esetben, amikor törvény egy önkormányzati feladatot más önkormányzatra, vagy az államra, illetve állami feladatot az önkormányzatra telepít.¹⁰² E rendelkezésnek megfelelően történt például a 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján Esztergom Város Önkormányzata valamennyi közép fokú közszolgáltatást nyújtó intézményének fenntartói jogának, valamint vagyonának és vagyon értékű jogának átadása is, de szükséges megjegyezni, hogy mivel a vagyon nem

⁹⁶ Hoffman: uo.

⁹⁷ Nvtv. 9. § (2) bek.

⁹⁸ Nvtv. 8. § (1) bek.

⁹⁹ Alaptv. 38. cikk (4) bek., Nvtv. 11. § (10) bek., Nvtv. 13. § (2) bek.

¹⁰⁰ Nvtv. 9. § (1) bek.

¹⁰¹ Károlyi Helga: Gazdálkodj okosan! Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz. 17. o.

¹⁰² Nvtv. 14. § (1) bek.

csak a jogokat, hanem a kötelezettségeket is magába foglal, így ennek megfelelően az adósságállomány átadása is megtörténhet. Esztergom esetében az imént megjelölt törvény 1. §-a alapján az állam az intézmények szállítói tartozását is átveszi.¹⁰³ E törvény egyébként egyedinek számít abban a tekintetben, hogy csak egyetlen város intézményeinek átadásáról, illetve adósságának kezeléséről rendelkezik. Ez azzal magyarázható, hogy ez volt az egyetlen nagyobb település, amely (a helyi politikai patthelyzet miatt) a működésképtelenség határa jutott.¹⁰⁴

Másként alakult ez a korábban már említett 2011. évi CLIV. törvény esetében, ugyanis e törvény 5. §-a alapján az állam átveszi a megyei önkormányzatok teljes adósságát, míg a Fővárosi Önkormányzat adósságállományából azokat, amelyek az átvett intézményekhez és az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódóan keletkeztek.¹⁰⁵

Beépült a törvénybe az a rendelkezés, amely alapján az államot elővásárlási jog illeti meg a helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetére.¹⁰⁶ A volt állami és önkormányzati bérlakások esetében azonban az állam elővásárlási jogát megelőzi a bérlő elővásárlási joga.¹⁰⁷

Összességében az mondható el az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó új szabályozásról, hogy ezek jelentősen korlátozzák az önkormányzatok autonómiáját,¹⁰⁸ de mint láthattuk, az önkormányzatok tetemes adósságának rendezése folytán szükséges ennek az állapotnak a kezelése, azonban ezek a szabályok magukban rejthetik az állami visszaélés lehetőségét.

V. Összegzés

Az Alaptörvény által eszközölt változások sok esetben valóban szükségesek voltak, azonban e szabályok által meglehetősen szűkült az önkormányzati autonómia, mellyel párhuzamosan az államigazgatás befolyása erősödött. A fentiek alapján elmondható tehát, hogy az egyik legjelentősebb változás, hogy a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erősebb állami beavatkozási lehetőségeket biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel, illetve, hogy az önkormányzatok gazdasági önállósága is erős korlátok közé került a hitelviszonyok létesítéséhez kapcsolódó hozzájárulás szükségességével, illetve finanszírozás kötöttségével, ezzel szabva gátat az önkormányzatok

¹⁰³ Hoffman: i.m. 20. o.

¹⁰⁴ Horváth: i.m. 6. o.

¹⁰⁵ Hoffman: uo.

¹⁰⁶ Nvtv. 14. § (2) bek.

¹⁰⁷ Nvtv. 14. § (3) bek.

¹⁰⁸ Hoffman: i.m. 18. o.

további eladósodásának, amivel szemben korábban csak korlátozott módon tudtak fellépni az állami szervek.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás azonban állandó változásoknak van kitéve, és nemcsak törvényi szinten, melyet jól mutat, hogy a 2013. március 25-én a Magyar Közlönyben kihirdetett Alaptörvény negyedik módosítása több ponton is érintette az önkormányzatokat, melyek közül csak néhányat emelnék ki. Ezek között számos olyan változás van, amely lényegében a korábbi alkotmányi szabályozást hozta vissza. Ilyen például, hogy a területi tagozódás részeként a főváros, illetve annak kerületei újra megjelennek az alkotmányi szabályozásban,¹⁰⁹ illetve felhozható példaként erre, hogy a kivételesen államigazgatási hatáskört ellátására újra jogosult képviselő-testület hivatalának vezetője, illetve ügyintézője, a polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke mellett.¹¹⁰ Fontos változás, hogy bővült az utólagos normakontrollt kezdeményezők köre, ezentúl tehát Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is kérheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.¹¹¹ Változás az is, melyet korábban már említettem, hogy a pontosítások érdekében az önkormányzati határozatok pótlásának lehetősége is megjelenik az alapszabály szintjén.¹¹² A negyedik módosítás révén egy újabb feladat is megjelent az alaptörvényi szabályozásban, mely kapcsán az önkormányzatok is érintettek. Nevezetesen, hogy az államnak és a helyi önkormányzatoknak törekedniük kell a hajléktalan személyek számára szállást biztosítani, sőt, törvényben vagy önkormányzati rendeletben jogellenessé minősíthetik az életvitelszerűen közterületen tartózkodást a közterület meghatározott részére vonatkozóan.¹¹³ Természetesen ez az új feladat is számos kérdést vet fel, amellyel kapcsolatban a részletszabályok kidolgozása, módosítása jelenleg is tart.

Mint láthattuk, a szabályozás állandó változása ellenére számos kérdés tekintetében felmerült néhány problematikus kérdés, melyek rendezésére még nem került sor, és amelyek tekintetében még kiforratlan a gyakorlat is.

¹⁰⁹ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (továbbiakban: Negyedik mód.) 21. cikk (1) bek. b.) pont

¹¹⁰ Negyedik mód. 15. cikk

¹¹¹ Negyedik mód. 12. cikk (2) bek.

¹¹² Negyedik mód. 21. cikk (1) bek. v.) pont

¹¹³ Negyedik mód. 8. cikk

Magyary Zoltán vs. Magyary Program^{*}

„Közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Annak lényegét úgy fejeztük ki, hogy preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia!”

(Magyary Zoltán)

I. Bevezető gondolatok

2010 tavaszán a kormány hozzálátott a magyar közigazgatás újjászervezéséhez. Ennek keretében megalkotta az államigazgatás modernizálását célzó programot, amelynek névadójául Magyary Zoltánt, a magyar közigazgatás tudományának kétségtelenül legnagyobb, nemzetközi hírű művelőjét választotta.

A téma iránti érdeklődésemet a benne rejlő kihívás alapozta meg. A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (továbbiakban: Magyary Program) első oldalainak elolvasása után úgy éreztem, hogy amit olvasok, azt nem értem teljes mértékben, de nagyon szeretném megérteni. Az örökös kíváncsiságom oka személyes jellegű. Az életem folyamán sokszor tapasztalhattam, hogy a jó eredmények és az elismerés nem hullik az ember ölébe. Azért igenis tenni kell. Az egyediség és a kihívás iránti vágyam pedig a mai napig megmaradt, így a témát nagyon kézenfekvőnek találtam.

A témaválasztás másik oka az aktualitásában rejlik. Napjainkban is folyamatosan zajlik a közigazgatás átalakítása. Bekapcsoljuk a tévét, a rádiót, fellapozzuk az újságokat vagy megnyitjuk az internetes hírportálokat, mindenütt hallhatunk és olvashatunk róla. Kiváltképp a szervezeti átalakítások és a közigazgatás személyzetpolitikai változtatásai miatt pedig a saját bőrünkön is tapasztalhatjuk azt, amit a Magyary Program keretében, a döntéshozók megváltoztatnak.

A dolgozatom célja a bemutatni a Magyary Programot és – a tárgyalt témákkal kapcsolatban – megismertetni a Magyary Program névadójának néhány gondolatát. Arra a kérdésre keresem a választ, vajon hogyan kapcsolódik a Magyary Program Magyary Zoltán életművéhez? Mindehhez a „recept”: közel 25 cikk, tanulmány, prezentáció, számos könyv és PhD

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Közigazgatási jog II.” tagozatban II. díjban részesült. Konzulens: Dr. Fábián Adrián egyetemi docens, Dr. Fülöp Péter PhD-hallgató

értekezés elolvasása, Magyary Zoltán életének, legfőbb művének mélyreható elemzése, az aktuálpolitika figyelemmel követése, jogszabályok feldolgozása, illetve a témával kapcsolatos előadásokon való részvétel, folyamatos konzultáció és gondolkodás. A teljes körű vizsgálódás céljából interjút készítettem Dr. Gál András Leventével, a korábbi *Jó Állam Fejlesztési Koncepció* végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal.

A dolgozatom felépítése követi a Magyary Program tematikáját. Az első részben röviden bemutatom Magyary Zoltán életét, a magyar közigazgatásra gyakorolt hatását, majd az elméleti részben foglalkozom a Magyary Program elhelyezésével, eszközrendszerével és a legfontosabb fogalmaival, így különösen a Jó Állam, a közjó, a hatékonyság, a nemzeti jelző és a közigazgatás tisztázásával. Töreksem az átláthatóságra és a Magyary Program minél érthetőbbé tételére. Ezt követően térek rá a négy beavatkozási területre, ugyanis a Magyary Program gyakorlati része négy nagy egységre oszlik. Ezek a közigazgatási szervezet, feladat, eljárás és a személyzet. Ezek közül, a közigazgatási feladatokat és a személyzet kérdésköreit tárgyalom részletesen.

Magyarországon a napjainkban végbemenő közigazgatási változások igen kényes kérdésnek minősülnek. Ebből kifolyólag igazán objektív elemzésre csak bizonyos idő eltelte után vállalkozhatunk. Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy ez nem statikus, hanem egy folyamatosan változó és évenként megújuló program. Éppen ezért a dolgozatom hipotézise elsődlegesen nem a végrehajtásra, hanem sokkal inkább az elméleti alapokra koncentrál.

II. A Magyary Program áttekintése

1. A Magyary Program fogalma

„A Haza üdvére és a Köz szolgálatában” mottó égisze alatt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: KIM) 2011 júniusában elindította a Magyary Programot, amely az évenkénti, ciklikus újratervezésen alapul.

A közigazgatás átalakításáról szóló program lényege a közigazgatás korszerűsítése, egy takarékosabb, átláthatóbb rendszerlétrehozása.¹ A Magyary Program lefekteti, hogy ez nem egy terv, hanem egy értelmezési keret, amely meghatározza a beavatkozási területeket, a legfontosabb célokat és a soron következő intézkedéseket.²

¹ http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary_program/ (2012.09.17.)

² Magyary Program 11.0 7. o.

A közigazgatás megújítása azzal a kinyilatkoztatással indul, hogy a kormányzásnak van kézzelfogható célja és egyúttal zsinórmértéke: a „Jó Állam” megvalósítása.³ A kormány a Jó Állam megteremtése érdekében három jelentős közigazgatási reformot indított el, amelyeknek – az önkormányzati és igazságügyi reform mellett – harmadik fontos pillére a volt kormánybiztosról elnevezett Magyary Program. Ahhoz, hogy megismerhessük a Magyary Program „filozófiáját”, szükséges tisztáznunk, hogy a kormányzat szerint miben áll a Jó Állam lényege. Ennek mibenlétét a Magyary Program 2012. augusztus 31-én bemutatott második kiadása (továbbiakban: Magyary Program 12.0) már definíciószerűen határozza meg. Eszerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a *közjó* érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A *közjó* pedig abban rejlik, hogy:

- az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
- az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
- az állam egyetlen „önérdeke”, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és *hatékonyan* képes legyen, azaz megteremti a *hatékony joguralmat*, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.⁴

Felvetődhet a kérdés, hogy a Jó Állam fogalma önmagában nem egy ellentmondás-e? Arra utalok, hogy a jó fogalmáról mindenkinek valami pozitív jut az eszébe és általában a legutolsó sorban asszociálunk ezzel kapcsolatban az államra, hiszen a közfelfogás szerint ha valami jó, akkor ez a legkevésbé sem kötődhet az államhoz.

A Magyary Program legfőbb célja, hogy szakítson ezzel a felfogással, nem csak elméleti, hanem gyakorlati szinten is. Éppen ezért a zászlajára tűzte ki, hogy a közigazgatás „kifelé” a lehető legegyszerűbb – megismerhető és átlátható – „befelé” pedig a leghatékonyabb legyen.⁵ Ezzel együtt, mindig szem előtt kell tartani Magyary Zoltán szavait, miszerint közigazgatás mindig volt, mert egyedül ez tudja az állam nélkülözhetetlen funkciót teljesíteni.⁶ Nélküle nincs állam, és ha nincs állam, akkor nincs Jó Állam se.

³ Jó Állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest 2012. 4. o.

⁴ Magyary Program 12.0 6. o.

⁵ Jó Állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest 2012. 3. o.

⁶ Magyary Zoltán: A mai közigazgatás lényege és feladatköre. In: Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatás-tudományi antológia. HvgOrac, Budapest 2007. 351. o.

2. A Magyary Program célkitűzései

„A Magyary Program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is elsősorban a központi közigazgatást, az államigazgatást vonja fókuszába, noha egyes intézkedései hozzájárulnak természetesen az igazságügyi és az önkormányzati szervezet és emberi erőforrások fejlesztéséhez.”⁷

A dokumentumot jegyző KIM, el is helyezte a Magyary Programot a *Nemzeti Együttműködés Programja* című kormányprogram keretei között. Ezen belül található a *Darányi Terv*, amelynek névadója Darányi Ignác a modern agrárpolitika első hazai követője. A Darányi Terv középpontjában a vidékfejlesztés áll.⁸ A *Széll Kálmán Terv*, amelynek legfőbb célja az államadósság csökkentése, ehhez pedig szorosan a *Nemzeti Reform Program*.⁹ Az *Új Széchenyi Terv* középpontjában a foglalkoztatás bővítése, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése és hazánk versenyképességének javítása áll.¹⁰

Az utóbb említett két gazdaságfejlesztési terv metszetében található a *Jó Állam Fejlesztési Konceptió*, amelynek része a Magyary Program, a Moór Gyuláról elnevezett igazságszolgáltatási stratégia és az önkormányzati reform.¹¹ Ezek a programok számos ponton egymással kölcsönhatásban alakulnak.¹²

3. A Magyary Program eszközzrendszere

A Magyary Program munkamódszere a helyzetfelméréssel kezdődik és folyamatosan törekszik a végrehajtott intézkedések elemzésére. A tervezés és ellenőrzés folyamatának biztosítására a Magyary Program a következő intézményrendszert vázolja fel.

- *Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság*: a feladatai közé tartozik többek között, hogy kidolgozza a közigazgatás-fejlesztési stratégiát.¹³
- *Nemzeti Közigazgatási Intézet*: a feladatai közé tartozik többek között, hogy közigazgatás-tudományi tudásbázisként segítse a kormányzati közigazgatást, a közigazgatás-fejlesztés tudományos megalapozását.¹⁴

⁷ Magyary Program 11.0 6. o.

⁸ <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/hirek/daranyi-ignac-program>. (2012.09.25.)

⁹ <http://www.kormany.hu/hu/hirek/szell-kaman-terv-magyarorszag-megujul>. (2012.09.25.)

¹⁰ http://ujszechenyiterv.gov.hu/strategia_leiras. (2012.10.25)

¹¹ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyary Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

¹² <http://www.jogiforum.hu/hirek/26089> (2012.09.18.)

¹³ KIM Szervezeti és Működési Szabályzat 18. o.

- *Nemzeti Közzolgálati Egyetem*: a megújuló közzolgálati életpálya követelményeit és lehetőségeit közvetíti¹⁵ és a közzolgálat felsőfokú szakemberképzését egységes intézményi alapokra helyezi.¹⁶
- *ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ*: a szervezet célja, hogy elemzésekkel, hatásvizsgálatokkal és megbízható információkkal segítse a felelős szakpolitikai döntéshozatalt és a minőségi jogalkotást.¹⁷
- *Közzpolitikai Kutatások Intézete*: alapfeladatai körében közzpolitikai kutatásokat végez, elemzi a kormányzást segítő hazai és nemzetközi szakpolitikai tapasztalatokat, valamint egyéb államigazgatási célú döntés-előkészítési szolgáltatásokat nyújt.¹⁸

Kiemelt cél az állampolgárok bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába. Ennek érdekében hozta létre a KIM, a www.nemzetikonzultacio.kormany.hu weboldalt, ahol valamennyien megfogalmazhatjuk észrevételeinket és elgondolásainkat a közigazgatás fejlesztéséről, az ügyintézés egyszerűsítéséről.¹⁹

A Magyary Program kidolgozói az intézkedések nagyobb részét az *Államreform Operatív Program* (ÁROP) és az *Elektronikus Közigazgatás Operatív Program* (EKOP) révén rendelkezésre álló európai uniós forrásból, kisebb hányadát pedig belső, nemzeti forrásból kívánják megvalósítani. Megvalósításának időtartamát 2014-ig terjedő időintervallumban határozták meg.²⁰

4. A Magyary Program első kiadásának kritikus értékelése

A Kormány a Magyary Program célrendszerét és beavatkozási területeit úgy alakította ki, hogy a megvalósult fejlesztés eredményeit mérni lehessen az OECD²¹ által alkalmazott indikátorrendszerrel. Az OECD minden évben közzéteszi értékelését a tagállamainak kormányzati intézkedéseiről annak

¹⁴ 12/2011. (II.25.) KIM utasítás a Nemzeti Közigazgatási Intézet Szervezeti és Működési Szabályzatáról

¹⁵ <http://www.kormany.hu/hu/video/bemutatjuk-a-nemzeti-kozzolgalmati-egyetem> (2012.10.14.)

¹⁶ http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,179395&_dad=portal&_schema=PORTAL (2012.10.14.)

¹⁷ <http://www.ecostat.hu/> (2012.10.14.)

¹⁸ <http://kki.kormany.hu/tevekenysegunk> (2012.10.14.)

¹⁹ Magyary Program 11.0 8. o.

²⁰ Ld. Dr. Gál András Levente brüsszeli prezentációja.

²¹ Organization for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, nemzetközi gazdasági integrációs szervezet)

érdekében, hogy a kormányok összehasonlíthassák eredményeiket, ezzel is hozzájárulva például a közigazgatási teljesítmény optimalizálásához.²²

Eszerint a Magyar Program 2011. június 10-én bemutatott első kiadása (továbbiakban: Magyar Program 11.0) több ponton is kritika tárgyát képezte, pedig 2011 júniusában még arról lehetett hallani, hogy a Magyar Program egy olyan jól megszerkesztett értelmezési keret, amelyet az elmúlt 20 év folyamán egyik kormányzatnak sem sikerült megalkotnia és amelyet, az OECD is példaértékűnek tekint majd. Mivel a Jó Állam nyitott és „őszinte” az állampolgárai felé, így bizony szembe kell nézni azzal, hogy a közigazgatás reformjában kitűzött célok nem, vagy csak részben valósultak meg.²³

Annak érdekében, hogy az elért eredmények fenntarthatóak legyenek, fontos, hogy évről évre a kormány elszámoljon – az egyértelmű fejlődést mutató területek mellett – a magyar közigazgatás gyenge pontjaival is. A Magyar Program 12.0 már tartalmazza a Magyar Program 11.0 végrehajtásának kritikáját, amelyet az alábbi kilenc pontban foglaltak össze.

- *Nem elég gyors eljárások:* az államigazgatási eljárások nem gyorsultak fel a kellő mértékben.
- *A hatékonysági visszacsatolás hiánya:* a közigazgatásban felszabaduló erőforrásokat felemészti többek között, az államadósság csökkentése, a költségvetési egyensúly fenntartása és kevés pénz marad vissza a minőségi fejlesztésekre.
- *Fejlett eszközök lassú bevezethetősége:* a személyi állománynak nem volt elég ideje elsajátítani a magasabb fejlettségű eszközök használatát.
- *Túlterhelés miatti határidőcsúszások:* a közigazgatás személyi állományára egyre több feladat hárul, a teljesítőképességének határa véges, emiatt gyakoriak a határidőcsúszások.
- *A feladat és létszámalapú tervezés nem általános:* a folyamatos változások miatt, nem adottak a feltételek a feladat és létszámalapú tervezéshez.
- *Lassú a fejlesztési források lehívása:* többek között az eljárások bonyolultsága és a hatásköri viták miatt, nem elég gyors a szervezet hatékonyságát javító fejlesztési források lehívása.
- *Túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés:* a nagysebességű átalakítás és jogalkotás miatt, nem maradt idő fontos egyeztetésekre, amelyeket a kormányzat utólag tervez pótolni.
- *Lassan feltöltődő közszolgálati életpálya:* ennek oka lehet, az elmaradt illetményrendezés.

²² Magyar Program 11.0 12. o.

²³ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyar Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

- *Hiányos mérési és statisztikai rendszer*: a mérési rendszerek nem épültek ki, nem fejlődtek.²⁴

Remélhetőleg a kritikus pontok 2013-ban már számon kérhetőek lesznek, és a kormányzat a következő Magyary Program megalkotásakor tekintettel lesz az ország és a közigazgatás korlátozott teljesítőképességére.

III. A hatékony nemzeti közigazgatás

„Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”²⁵

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény elvárásként deklarálja a hatékonyság megvalósítását. A Magyary Program is rögzíti, hogy megalkotásakor a legfontosabb feladat a cél eléréséhez vezető lehető leghatékonyabb megoldás megtalálása, *a hatékony nemzeti közigazgatás létrehozása*.

A hatékonyság eredendően nem közigazgatási kategória, hanem a gazdasági életből származik, amelynek közvetett célja a profit maximalizálása. Azaz, hogy a piac szereplői a termékeiket és szolgáltatásaikat a lehető legnagyobb mennyiségben, a legjobb minőségben és a lehető legkisebb költséggel állítsák elő. A (köz)igazgatás-tudományban sem számít azonban újdonságnak a hatékonyság kíváncsága. Már a XIX. század végén, a XX. század elején *Frederick W. Taylor* és *Henri Fayol* is próbálkoztak az ipari nagyvállalatoknál jól bevált szervezési és működési módszereket a közigazgatásban alkalmazni. Ezáltal kívánták a közigazgatás racionális, gazdaságos és eredményes működését elérni.²⁶ Ebben a vonatkozásban a hatékonyság azt jelenti, hogy a közigazgatás a feladatait ugyanazon vagy jobb színvonalon, a lehető legolcsóbban tudja megvalósítani. Szociológiai megközelítés szerint az eredményesség a szervezet „befelé” ható feladatainak megfelelő mértékű megvalósulása, a hatékonyság pedig a „kifelé” – a társadalom irányába –történő megvalósulását jelenti.

A hatékonyság a Magyary Program kontextusában egy kiemelt jelentőségű *elvárás*, annak *fokmérője*, hogy a Jó Állam elvárásai mennyiben teljesülnek, hiszen a Jó Állam legfontosabb „önérdeke”, hogy a *közjó* elemeinek érvényesítésére, minden körülmények között, *hatékonyan* képes legyen.²⁷ A

²⁴ Magyary Program 12.0 9-10. o.

²⁵ Alaptörvény XXVI. cikk

²⁶ Fábán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011. 104. o.

²⁷ Magyary Program 11.0 5. o.

fogalom pontos megértése érdekében további hat – pontosan értelmezett – elemre bontja szét. Ezek mélyülő sorrendben a következők.

- *Eredményes*: a feladat végrehajtása akkor eredményes, ha az, az elvárt mértékben került teljesítésre.
- *Gazdaságos*: a feladat végrehajtása akkor gazdaságos, ha a ráfordítások a tervezett – vagy annál jobb – arány szerint alakulnak.
- *Hatásos*: a feladat végrehajtása akkor hatásos, ha az térben és időben nem idéz elő olyan változást, amely részben vagy egészben – a feladatot vagy az attól remélt eredményt – leredukálná.
- *Biztonságos (rugalmas)*: a feladat végrehajtása akkor biztonságos, ha az előzetesen kísérletre került, több lehetséges eredmény számbavétele megtörtént és ezek alapján a biztonságos végrehajtási mód megtervezésre került.
- *Felügyelhető*: a feladat végrehajtása akkor felügyelhető, ha a folyamat az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható. Ez a fogalmi elem magába foglalja a tevékenység átláthatóságát – uralását– számon kérhetőségét is.
- *Alkalmazkodó (fejlődő)*: a feladat végrehajtása akkor alkalmazkodó, ha az képes egy nagyobb feladat részeként elnyerni értelmét. Az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amely fejlődésre képes. A feladat végrehajtás egy eszköz, amely nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.²⁸

Míg a XIX. században az általános elvárás a jogállami közigazgatás megteremtése volt, a XX. század már a közigazgatás eredményessé tételét tűzte célul, a XXI. században pedig már egyértelműen a hatékonyság áll a középpontban.

A XIX. században a legalitás elve a polgárok számára a közigazgatással szemben a kiszámíthatóság, a szilárdság és a biztonság érzését adta. 1942-ben Magyar Zoltán a *Magyar Közigazgatás* című művében követelményként már az eredményességet jelöli meg: „[a]z, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értetődik és mindig érvényes tétel”.²⁹ Ez az előremutató meghatározás ma is megállja a helyét, és a róla elnevezett közigazgatás-fejlesztési programból is kiolvasható. Továbbá – folytatja Magyar – az új közigazgatás kialakulásának mindig és egyaránt fontos követelménye kell legyen annak jogszerűsége, gazdaságossága és eredményessége. Ezek nem alternatívaként állnak egymással szemben, hanem kiegészítik egymást és szükséges, hogy egymás irányába fejlődjenek.

²⁸ Magyar Program 11.0 18. o.

²⁹ Magyar Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 77. o.

Ennek az iránynak a neve, Magyary Zoltán szerint a *közigazgatás racionalizálása*.³⁰

Álláspontom szerint ezt a vonalat viszi tovább a Magyary Program is. Az egyes korokban megfogalmazott célkitűzéseket ma is fontosnak tartja megvalósítani, azokat nem áldozza fel, hanem kiegészíti a biztonság, az eredményesség, a gazdaságosság szempontjaival, a felügyelhetőség és a hatásosság eszméjével és továbbmutat a jövőre nézve azzal, hogy lefekteti az alkalmazkodás és fejlődés követelményét. Mindezeket keretbe foglalja és hatékonyságként definiálja. Ami korábban értékesnek bizonyult azt megtartja, de nem éri be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel a hatékonyságot kívánja megvalósítani.

IV. A „nemzeti” jelző a Magyary Programban

A „nemzeti” jelző a Magyary Program megfogalmazása szerint kétféle jelentéstartalommal rendelkezik. Egyrészt kifejezi, hogy a közigazgatásnak nem csupán a jogi normák által meghatározott ügyfelei vannak, hanem egyfajta mögöttes ügyfélként ott áll a magyar nemzet, annak valamennyi tagjával és amelynek méltányos érdekeire tekintettel kell lenni.³¹ Magyary Zoltán szerint a méltányosság egy olyan generális klauzula, amelyen többfélét érthetünk, és jelentése folyamatosan változik.³² Sajnálatos, hogy a Magyary Program többszöri elolvasása után sem válik világossá, hogy mit is takar a „méltányosan tekintettel lenni” szófordulat.

Európában a nemzethez tartozás megélése szempontjából fontos, hogy képesek legyünk az EU, NATO és más nemzetközi szövetségi rendszerek adta keretek között, az egyéni és a tagok közös érdekeit egyensúlyba hozni.³³

Magyary Zoltánnak nyilván minden ország közigazgatása nemzeti volt, hiszen azt határokon belülinek tekintette. Az egyes országokban szerzett tapasztalatait próbálta összegyűjteni és az alapján megalkotni a magyar közigazgatást. Véleményem szerint kérdéses, hogy az Európai Unió tagjaként, mennyire lehet nemzeti egy tagállami közigazgatás. Tekintettel arra, hogy egyrészt az Európai Unió jogszabályok a jogforrási hierarchia csúcsán állnak, ezzel közvetlen befolyást gyakorolva a (magyar) közigazgatási jogra, másrészt a pénzügyi-gazdasági korlátok nagyban befolyásolják a nemzeti közigazgatás működését. Így a nemzeti közigazgatásról „dédelgetett álmunk” – a jelenlegi fiskális helyzet következményeként is – könnyen csak álom maradhat.

³⁰ Magyary: Magyar Közigazgatás. 81. o.

³¹ Magyary Program 11.0 18. o.

³² Magyary: Magyar Közigazgatás. 77. o.

³³ Magyary Program 12.0 5. o.

A második jelentéstartalom a nemzeti lét időbeni tartósságából fakad. A Magyar Program megalkotói szerint a magyar közigazgatás nem pusztán a ma élő közösség sorsának alakítója és kerete, hanem egy, az évszázadok alatt formálódott rendszer, ami elődeink öröksége. Ebből az elvből kiindulva pedig a jelen közigazgatás-fejlesztési intézkedései az eljövendő nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást.³⁴ Meglátásom szerint a nemzeti teória megvalósítása, ez utóbbi jelentéstartalommal realisabb. Mint ahogy azt már a hatékonyság tárgykörénél kifejtettem, a Magyar Program visszanyúl a múlthoz, rögzíti a jelen elvárásait és továbbmutat az elkövetkező időszakokra.

Az a kérdés, hogy valójában mit is jelent a közigazgatás, egy külön dolgozat témája lehetne. Éppen ezért a Magyar Program szellemiségéhez igazítva szűken határozom meg, a fogalmat csak röviden tárgyalom. A Magyar Program legfontosabb célkitűzése a Jó Állam megteremtése, ezen belül pedig a *közjó* és a *közérdek* megvalósítása. Ezen értelmezés alapján pedig a közigazgatás, ezek megvalósításának az eszköze. A „közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység”³⁵ mondja ki a Magyar Program és ezt azonosítja a Magyar Zoltán által leírtakkal, ami szerint „a közigazgatás az állam adminisztrációja” azaz „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”.³⁶ A közigazgatásnak meg kell fogalmaznia a társadalmi igényeket is, hiszen a közigazgatásban bekövetkező változások végső soron a társadalom tagjainak életére gyakorolnak jelentős hatást. A Magyar Program közigazgatás-fogalma nem utal a társadalmi elvárásokra, hiányzik a szociológiai megközelítés, pedig Magyar Zoltán „*A közigazgatás és az emberek*” című írásában arra világít rá, hogy a közigazgatásnak az elmélet magasságaiból vissza kell térnie az emberekhez, a közigazgatás és az emberek mai kapcsolatának valódi ismeretéhez. Így fejlődhet ki a közigazgatás új eszménye, amelyet a *közigazgatás eszményének* nevezhetünk.³⁷

V. A Magyar Program beavatkozási területei

A Magyar Program 4 területen jelöli ki a további szükséges intézkedéseket.

- A közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítése.

³⁴ <http://www.jogiforum.hu/hirek/26089> (2012.09.18.)

³⁵ Magyar Program 11.0 19. o.

³⁶ Ereky István: A közigazgatás fogalmának meghatározásáról 1. Közigazgatás és önkormányzat. 1939. Idézi: Magyar: i.m. 41. o.

³⁷ Magyar Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Magyar Zoltán Népfőiskolai Társaság, Tata 2009. 372. o.

- A közigazgatási feladatok átláthatóbbá tétele.
- A közigazgatási eljárások egységesítése és egyszerűsítése.
- A közigazgatás emberi erőforrás menedzsmentje.

A Magyary Program egyik fő vállalkozása, hogy a közigazgatás szerteágazó kérdésköreit úgy tudja bemutatni, hogy ne legyen olyan felmerülő kérdés, cél vagy intézkedés, amit ebben a négyes felosztásban nem lehetne elhelyezni.³⁸

Az említett 4 terület közül kettőt, a közigazgatási feladatokat és a személyzet témakörét emelem ki, és ezekkel foglalkozom a továbbiakban részletesen. Céлом, hogy – bizonyos keretek között – átfogóan bemutassam a Magyary Program által leírtakat, és ezt összevessem Magyary Zoltán megállapításaival.

VI. A közigazgatás feladatai

1. A Magyary Program célja

A Magyary Program célja a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. A Magyary Program szerint az alacsony hatékonyságú működés az esetek túlnyomó részében a hiányos feladatkiosztásra vagy annak helytelen értelmezésére vezethető vissza. A fogalom-meghatározás azért fontos, hogy a feladat telepítője (általában a vezető) a tisztviselő számára a legeggyértelműbben tudja megfogalmazni az utasítást a feladat megoldására vonatkozóan. A Magyary Program rögzíti, hogy „az állami működés elemi egysége a feladat”.³⁹ Továbbá ezt kibontja és meghatározza a kötelező és eshetőleges tartalmi elemeket is. Eszerint a feladat kötelező tartalmi elemei a következők: felelős, tárgy, határidő és forrás.

Eshetőleges tartalmi elemek azok, amelyek a feladat végrehajtásának körülményeit és annak hatékonyságát lényegileg befolyásolhatják. Így különösen: az adott feladat közreműködői, érintettjei, fedezete, előfeltétele, végrehajtási módja, az eljárás típusa és a cél meghatározása.

A feladatnak minden esetben kell, hogy legyen forrása, amelynek szintjei fontossági sorrendben, pontosan rögzítve vannak. Legmagasabb szinten áll az Alaptörvény, utána jönnek a nemzeti és nemzetközi jogszabályok, majd a stratégiai dokumentumok – ilyen többek között a Magyary Program is – a felsorolás végén pedig az előre nem tervezett, úgy nevezett vis maior áll. A feladatforrások pontos meghatározását a Magyary Program különösen fontosnak tartja azért, hogy a szükséges összhang, a feladatok egymásra

³⁸ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyary Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

³⁹ Magyary Program 11.0 29. o.

épülése megvalósulhasson és a párhuzamos eljárások megelőzhetők legyenek.⁴⁰

2. Az állami feladatkataszter

A Kormány célkitűzései közé tartozik, a közigazgatásban a közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése. A 2010 őszén indított munka célja egy olyan átfogó felmérés, alapvető közfeladat-kataszter kialakítása, amelyre a stratégiai döntések és a jogalkotást támogató információrendszer épül. A feladatkataszter egyaránt szolgálja a végrehajtási szintű jogalkotást és a deregulációt.⁴¹ Ezzel az állam a közfeladatok teljes körű meghatározására és rendszerezésére tesz kísérletet. A hatékony nemzeti közigazgatás megteremtéséhez alapfeltételnek tekintti, hogy a közigazgatás tudja, hogy milyen feladatokat határoznak meg a jogszabályok és a stratégiai dokumentumok.⁴² Magyar Zoltán már 1942-ben arról írt, hogy a közigazgatás feladatköre mennyiségi és minőségi szinten is a feladatok hosszú sorára szélesedett ki. A közigazgatás emiatt átlépte a csak impériummal végezhető hatalmi igazgatás korlátait. Már nem csak szükségképpen, hanem célszerűségi szempontok alapján is bizonyos területeket a tevékenységi körébe soroltak.⁴³ A feladatok kiszélesedése miatt szükséges azok rendezése, átláthatóbbá tétele.

A kataszter ágazatcsoportonként, ágazatonként valamint alágazatonként, tevékenységcsoportonként – típus, tevékenység altípus és intézkedés – felépítésben tartalmazza, a valamennyi jogszabályban, stratégiai dokumentumban és közjogi szervezetszabályozó eszközben rögzített állami feladatot. Megjelöli a feladat pontos forrását, a felelős szervezetet és személyt, az együttműködés formáját és az együttműködő szerveket, továbbá a feladat ellátását garantáló költségvetési helyet és a végrehajtás határidejét.⁴⁴

A Magyar Program 11.0 2011 végére tervezte a közfeladat-kataszter létrehozását. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemet 2011 márciusában kereste meg a KIM azzal a kéréssel, hogy az állami feladatkataszter feltöltéséhez szakmai segítséget nyújtson. A Közigazgatás-tudományi Kar mintegy 200 hallgatója vett részt a rendszerezésben és 2012. május 4-ére valamennyi munkacsoport végzett a kijelölt feladattal.⁴⁵ A Magyar Program 12.0 már beszámol az eredményekről. Az előre elkészített módszertan alapján, mintegy 8000 jogszabály, stratégiai és szervezeti dokumentum által rögzített állami

⁴⁰ Magyar Program 11.0 29. o.

⁴¹ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/befejezett-projektek/271-feladatkataszter> (2012.10.16)

⁴² Magyar Program 11.0 30. o.

⁴³ Magyar: A mai közigazgatás lényege és feladatköre. 353. o.

⁴⁴ Magyar Program 12.0 38. o.

⁴⁵ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/befejezett-projektek/271-feladatkataszter> (2012.10.16.)

feladatot rendszereztek. A teljes kataszter így közel 30 000 feladatot és 250 000 adatot tartalmaz. A Magyary Program alkotói szerint a jövőben erre tekintettel megalapozottabban lehet tervezni mind a költségvetést, mind az egyes átszervezéseket.⁴⁶

Magyary Zoltán 1932-ben, A magyar közigazgatás tükre című művében már kísérletet tett a közigazgatás feladatainak számba vételére. Ez a gyűjtemény mintegy 9850 tételt tartalmazott és minden feladathoz hozzárendelte a hatályos jogszabályi rendelkezést és az eljáró közigazgatási szervet. Az elmúlt évtizedben is voltak ugyan kísérletek, amelyek közül érdemes kiemelni, hogy 2007-ben készült egy kulcsínre igényes anyag és honlap, de a tartalmi egyenetlensége okán, az nem tekinthető valódi felmérésnek.⁴⁷ A Magyary Program szerint a közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése egy olyan régi adósság volt, amelyet pótolni kellett, ezzel is folytatva a Magyary Zoltán által megkezdett munkát.

3. A jogrendszer „megtisztítása”

A jogbiztonság és hatékonyság elérése végett a Magyary Program keretében kerül sor a hatályos központi joganyag meghatározott jogterületeinek áttekintésére. Ez a munka lehetővé teszi a joganyag mennyiségének a csökkentését, az adminisztratív terhek mérséklését, a meglévő ellentmondások kiküszöbölését, valamint az egyéb tartalmi jogtisztítást.⁴⁸ Reményeink szerint tehát a dereguláció ahhoz nyújthat segítséget, hogy átlássuk a jogszabályi rengeteget. Ennek a mechanizmusnak a – Magyary Program szerint – 2013 második félévére meg kellene valósulnia, de ez a nagyszabású munka kisebb csúszással halad.⁴⁹

A létrejött deregulációs csoport először csak *formai jogtisztítást* végez. Ez azt jelenti, hogy első lépésben a jogszabályok közül kiválogatják a részben vagy egészben szükségteleneket, és ezáltal a jogszabályok mennyisége csökken. A hatályos joganyag így nem változik, de figyelemmel a megfeszített jogalkotási munkára, a törvények esetében már az új szabályozások alkalmával kell sort keríteni mind a formai, mind a tartalmi jogegyszerűsítésre.⁵⁰

Mindezek mellett a Magyary Program fontosnak tartja, hogy a teljes jogszabályi redukció után évente sor kerüljön a jogalkotási folyamatba épített *technikai deregulációra*, tehát a már végrehajtott vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése

⁴⁶ Magyary Program 12.0 38. o.

⁴⁷ Magyary Program 11.0 30. o.

⁴⁸ Magyary Program 11.0 32. o.

⁴⁹ Magyary Program 12.0 39. o.

⁵⁰ Magyary Program 11.0 33. o.

megtörténjék. A joganyag áttekintése során kiemelt jelentőséget élveznek az ügyfeleket érintő eljárási, és az ügyintézés egyszerűsítését célzó kódexek. Így különösen:

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény,
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény,
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény,
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.⁵¹

A Magyary Program 12.0 a jogi dereguláció mellett, a stratégiai deregulációt is tartalmazza. Ennek a lényege, hogy 2012. december 31-ig felül kell vizsgálni az érvényben lévő stratégiákat és programokat. Magyarország jelen állapotában kulcsszónak kell tekinteni a jogi dereguláció fogalmát és alapvető követelménynek az érdemi jogi dereguláció minél gyorsabb bekövetkezését. A jogalkalmazók számára kifejezetten lényeges a meglévő jogszabályok egyszerűsítése, terjedelmi csökkentése, tartalmi közérthetőségének javítása.⁵²

4. A közigazgatás átfogó feladatai a Magyary Program szerint

A Magyary Program néhány közigazgatással szemben támasztott kiemelt elvárást, mint átfogó feladatot jelenít meg. Ezek a következők:

- az elektronikus közigazgatás kiterjesztése,
- az adminisztratív terhek csökkentése,
- az esélyegyenlőség biztosítása,
- az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása,
- a kezdeményező kommunikáció megteremtése: konzultáció, partnerség, befogadás.⁵³

a) Az elektronikus közigazgatás

Az elektronikus közigazgatás kezdeti alapjait a különböző folyamatmodellezések adták. Magyary Zoltán és tanítványai több kézzel rajzolt ábrát is készítettek, amellyel az ügyviteli feladatok egyszerűsítését kívánták elérni. Ilyen rajzot készítettek például a községi lakos pótlásra szoruló névváltoztatási ügyének vázlatos menetéről vagy a budapesti magánépítkezési ügyek intézésnek egyszerűsítéséről.⁵⁴ Ezáltal a folyamatokat

⁵¹ Magyary Program 11.0 32. o.

⁵² <http://www.felfofokon.hu/jogalkotas-es-parlament/2012/06/26/parlament-kezeben-magyarorszag-eselyei-jogi-deregulacio-a> (2012.10.16.)

⁵³ Magyary Program 11.0 36-37.o.

⁵⁴ Magyary: Magyar Közigazgatás. 553-554. o.

egyszerű elemekre lehetett bontani, az informatika megjelenésével pedig lehetőség nyílt arra, hogy ezeket felgyorsítsák, és így az ügyintézés egyszerűsödjék.

A közigazgatás hatékonyságának elérése végett a Magyary Program fontos, de nem önálló része az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása. Fontos követelmény az ügyfelek és a tisztviselők tehermentesítése, valamint az eljárások gyorsabb és egyszerűbbé tétele. Az e-közigazgatás a közsféra kapcsolatrendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jelleg újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások használata révén.⁵⁵

Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés olyan szegmense, amely szinte minden területen feltűnik. Általános vélekedés, hogy a közigazgatás működésében az informatika legújabb eredményeinek az alkalmazása további, forradalmi változásokat hozhat. Egyrésztől kiteljesítheti az elektronikus ügyintézés lehetőségét, másrésztől lehetővé teheti az állampolgároknak az állam a működésébe való nagyobb beleszólást.⁵⁶

Jelenleg még rendkívül megosztott az e-demokrácia lehetőségeinek megítélése. Az e-demokrácia lényege abban áll, hogy a közvetett, képviseleti demokráciából továbblépve, az új infokommunikációs hálózatok és szolgáltatások révén, elektronikus módon elvileg minden állampolgár közvetlenül a politikai közösség része lehessen.⁵⁷ Sokan minden problémára megoldást jelentő csodaszernek tekintik, mások pedig utópisztikusnak és távolinak tartják, amelybe jelenleg még szükségtelen energiát és pénzt fektetni. Az igazság valószínűleg a két megközelítés között van. A hazai és külföldi példák sora bizonyítja, hogy az informatika, az internet segítségével számos olyan lehetőség adódik, amely körültekintő végrehajtással nagymértékű minőségi javulást jelenthet.⁵⁸

A Jó Állam fórumra beérkezett javaslatok alapján az e-közigazgatás vonatkozásában az alábbi három állampolgári igény fogalmazódott meg:

- elektronikus ügyintézés,
- elektronikus adatkikérési és tájékoztatási lehetőség,
- egyablakos rendszerben, kellő felhatalmazással, ellenőrzés mellett a közigazgatás teremtsen átjárást saját adatbázisai között.⁵⁹

⁵⁵ Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben. PhD értekezés. Kézirat, Pécs 2009. 14. o.

⁵⁶ Magyary Program 12.0 41. o.

⁵⁷ Fülöp Péter: E-önkormányzat, illúzió vagy realitás? In: Fábíán Adrián (szerk.): Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 3. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 253-264. o.

⁵⁸ Budai Balázs Benjámin – Tózsza István: E-közigazgatás. Debreceni Egyetem Agrárjogi és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen 2007. 74. o.

⁵⁹ Magyary Program 12.0 41. o.

Tapasztalatom alapján a határozott véleményem az, hogy a közigazgatáson belül az elektronikus ügyintézés lehetősége vagy kifejezett kizárólagossága egyre több területen adott, azonban ahelyett, hogy ez egyszerűsítene és gyorsítaná a folyamatokat, inkább lassító és – olykor – bosszantó tényezőként hat.

Az elektronikus közigazgatás megteremtése célként a Magyar Program keretében is megjelenik, annak tényleges megvalósítása érdekében a kormányzat már korábban létrehozta az *Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot*. Ennek célja, a közigazgatás és igazságszolgáltatás működésének, folyamatainak, eljárásainak és szolgáltatásainak az infokommunikációs technológiát kihasználó modernizáció elérése.⁶⁰

A Magyar Program 12.0 az e-közigazgatás körében tárgyalja a *Nemzeti Egységes Kártyarendszer* (továbbiakban: NEK) bevezetését. Ennek lényege, hogy egységesíti az állam által kibocsátott okmányokat, így a polgárok a jelenleginél kevesebb igazolvánnyal, kártyával rendelkeznek majd, valamint egy kártyával több helyen is azonosíthatják magukat. A NEK megalkotásával olcsóbbá és egyszerűbbé válhat az okmányok igénylési folyamata is. Azt tervezik, hogy, az érintett okmányok között lesz többek között a személyazonosító igazolvány, a jogosítvány, a diákigazolvány, a taj-kártya, a kormánytisztviselői kártya és az állami intézmények belépői is. Az egységesítés azonban az útlevelet nem érinti. A NEK megvalósításának első lépése az új típusú diákigazolványok kiadása.⁶¹

b) Az adminisztratív terhek csökkentése

A közigazgatás különböző területein fontos a folyamatokat jelentősen bonyolító mechanizmusok egyszerűsítése és az átláthatatlan eljárások megszüntetése. Ezek révén válik lehetővé mind a közigazgatás ügyfeleinek, mind a személyzetének és szervezetének tekintetében az adminisztratív terhek csökkentése.⁶² E témával bővebben, az általam nem tárgyalt eljárási részben foglalkozik a Magyar Program.

c) Az esélyegyenlőség biztosítása

A Kormány elkötelezett az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód a közigazgatás egészét érintő és tényleges megvalósítása iránt. Ennek alátámasztására a Magyar Program 12.0 az alábbi két példát emeli ki.

⁶⁰ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 8. o.

⁶¹ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/egyuttmukodes-a-nemzeti-egyseges-kartyarendszer-es-a-budapesti-elektronikus-jegyrendszer-kozott> (2012.10.20.)

⁶² Magyar Program 11.0 36. o.

- Az országgyűlés elfogadta a 2011. évi CLXXIV. törvényt, amely a korábban központi hivatalként megszervezett Egyenlő Bánásmód Hatóság részére autonóm jogállást biztosít,
- Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség elveinek integrálása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szövegébe.⁶³

d) Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása

Mindezek mellett a Magyary Program a korrupció visszaszorítását is célul tűzte ki. „A korrupció a kormányzást és a társadalom egészének szövetét pusztító betegség, s ahogy a betegségek ellen is állandóan küzdenünk kell, úgy a korrupcióval szemben sem adhatjuk meg magunkat soha.”⁶⁴ Korrupció alatt valamilyen előny nyújtását értjük, kedvezőbb bánásmódot, amelynek egyik típusa, a közigazgatási korrupció. Ez hátráltatja a fejlődést, aláássa a jogállami és demokratikus alapelveket, értékeket.⁶⁵ Éppen ezért a Kormány 2012. március 28-án elfogadta, és április 6-án közzétette a *Korrupció Megelőzési Programot*, amelyet 2 év alatt kívánnak megvalósítani és fő iránya, hogy a jövőben a hangsúly a megelőzésre kerüljön.⁶⁶

e) A kezdeményező kommunikáció megteremtése

A Magyary Program szerint a kommunikáció egy, a hatékonyságot egyre jelentősebb mértékben meghatározó feladatrendszer. Fontosnak tartja, hogy a közigazgatás megfeleljen a kor elvárásainak, kellőképpen tudja képviselni álláspontját, az embereket pedig belevenni az őket érintő döntések meghozatalába.⁶⁷ Ennek érdekében indultak el az állampolgári konzultációk.

- Alkotmányozással kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2011. március és április.
- Szociális kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2011. május és június.
- Gazdasági kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2012. július és augusztus.

A konzultációk mellett az állampolgároknak lehetőségük van a Jó Állam Fórumon szabadon megfogalmazni az ötleteiket, javaslataikat.⁶⁸ A *Magyar Közigazgatás* fülszövegében olvastam az alábbi idézetet és ezen a ponton, megfelelő szavak híján, Platón gondolataiba burkolózom.

⁶³ Magyary Program 12.0 45-46. o.

⁶⁴ A kormány korrupció megelőzési programja. 2. o.

⁶⁵ Magyary Program 11.0 37. o.

⁶⁶ Magyary Program 12.0 46. o.

⁶⁷ Magyary Program 11.0 37. o.

⁶⁸ Magyary Program 12.0 47. o.

„Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcsnek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városoknak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építőmestereket hívatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; és így járnak el, minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható. [...] Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőeknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniek) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.”⁶⁹ Ehhez csak annyit tennék hozzá, hogy nyilván nem csak az athéniek tartják így.

5. Magyary Zoltán által megjelölt feladatok vs. Magyary Program feladatai

Magyary Zoltán meghatározása szerint a közigazgatás egész működése abból adódik, hogy milyen feladatokat tart fontosnak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni. „A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével lehet időről-időre megállapítani” – írja Magyary, majd megjelöli a korabeli nemzetközi standardnak is megfelelő legszűkebb közigazgatási feladatokat.⁷⁰

- Községi szervezet, kellő teljesítőképességgel.
- Utak, közlekedés biztosítása.
- Annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája, és mindenre legyen is munkaerő.
- A munkaerő fenntartása, társadalombiztosítás.
- A gazdasági élet állami irányítása.
- Táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása.
- A közegészségügy fejlesztése.
- A közoktatás, tudomány, művészet fejlesztése.
- Rendészet.

Rögzíti azt is, hogy vannak feladatok, amelyek kikényszeríthetők és elkerülhetetlenek, azonban vannak, amelyek fakultatívak és abból az állam tetszése szerint válogathat.⁷¹ A XXI. században a Magyary Zoltán által

⁶⁹ Platón, Protagoras. 319. B-320. Idézi: Magyary: i.m. 1. o.

⁷⁰ Magyary: Magyar Közigazgatás. 174. o.

⁷¹ Magyary: Magyar Közigazgatás. 174. o.

tárgyalt közigazgatási feladatok már, mint célok megfogalmazódnak ugyan, de annak nagy részét, az Alaptörvény tartalmazza. Példának okáért:

- *lakhatás biztosítása*: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”⁷²
- *munkahely biztosítása*: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”⁷³

A Magyary Program nem ismétli meg ezeket és nem is utal sem az Alaptörvényre, sem Magyary Zoltán – fenti – kilenc pontjára. Igaz, a szolgáltató közigazgatás folyamatos térhódítása közepette lehetetlen lenne egy hasonló felsorolást készíteni, hiszen a társadalmi szinten jelentkező problémák sem határozhatók meg előzetesen.⁷⁴ A tankönyvek szerint a közigazgatás feladatai a hatalomgyakorlás és a közszükségletek kielégítése. Ez alapján megkülönböztetünk utasító (beavatkozó) és szolgáltató közigazgatást. A modern államban egyszerre van jelen mind a kettő.⁷⁵ A Magyary Program feladatkitűzései követik a kor követelményeit, ugyanakkor több helyen inkább jól hangzó jelszavaknak lehet ezeket tekinteni. Tény, hogy a Magyary Program is egy gazdaságilag determinált időszakban próbál a közigazgatás kihívásaival szembenézni, azt azonban remélem, hogy feladatainak nem csak töredékét lesz képes megvalósítani és ebben a tekintetben nem lesz követője elődjének. Egy elkeseredett pillanatában ugyanis Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó javaslata valósult meg.⁷⁶

A cél – mint már említettem – *a hatékony nemzeti közigazgatás* megteremtése. Ennek elérése érdekében, meghatározott intőintervallumban az egész Magyary Program megvalósítását tartom a feladatnak. Talán csak ennek a beavatkozási területnek az elnevezése nem a legmegfelelőbb, hiszen feladat a gyorsabb hatósági eljárás megvalósítása, a szervezet egyszerűsítése és az életpályamodell valóra váltása is, és nem csak a feladatkataszter létrehozása, a jogi dereguláció elvégzése vagy éppen az e-közigazgatás megteremtése.

⁷² Alaptörvény XXII. cikk

⁷³ Alaptörvény XII. cikk (2) bek.

⁷⁴ Fábíán: i.m. 23. o.

⁷⁵ Günter Püttner: Verwaltungslehre. C.H. Beck'scheVerlasbuchhandlung, München, 1942. 35. o.

⁷⁶ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet. CompLex, Budapest 2010. 29. o.

VII. A közszolgálat a közigazgatásban

1. A hivatásos közszolgálat

A szolgálat először a magyar állam területén a király szolgálatát jelentette és ezen az alapon nevezte magát a nemesség *servientes regis*nek. Erre utal a szolgabíró elnevezés, akik a király szolgálóinak, a királyi servienseknek a bírói voltak és később ez az egész nemzet szolgálatát jelentette, amelyet a Szentkorona jelképezett.⁷⁷ A közszolgálati megbízás sokáig nem jelentett mást, mint hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel vagy más ellenszolgáltatással. A közszolgálat tehát *nobile officium*⁷⁸ volt, amelyet úgy láttak el, hogy megélhetésük másként volt biztosított, például saját birtokaik révén, amelyen gazdálkodtak vagy papok, püspökök voltak és a javadalmaikat élvezték. Egészen 1848-ig minden hatalom és jog a fölbirtokban gyökerezett, eleinte még a járások székhelyei is azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. A közszolgálati alkalmazás azonban nem maradhatott meg mellékfoglalkozásként. Zömmel az abszolút államokban kezdtek el az uralkodók főfoglalkoztatású alkalmazottakat dolgoztatni, akiket élethosszig alkalmaztak és javadalmaztak. Ez tette lehetővé a munkamegosztás szervezését és az egyes ügykörökben a tapasztalat és szakértelem megszerzését. A hivatásos közszolgálat az alkalmazottaknak nem csak a munkaerejét, hanem egész egyéniségét igénybe kívánta venni.⁷⁹

A közszolgálat Magyary szerint a köznek, azaz mindenkinek, válogatás (megkülönböztetés) nélküli szolgálatát jelenti. Egyúttal olyan szabályos szolgálatot, amely az ember életének rendes berendezésévé válik, amelyre az emberek számíthatnak.⁸⁰ A közigazgatásban azonban nem csak hivatásos közszolgálat létezik. Mellette még két rendszert emel ki Magyary Zoltán: a kötelező közszolgálatot, amely az állampolgárokat a törvények erejénél fogva terhelő szolgálati kötelezettség. Ennek iskolapéldája a kötelező katonai szolgálat. A második típus a magánjogi illetve munkajogi szerződéssel vállalt szolgálat, amelynek lényege például a tisztviselők munkaerejének biztosítása a különböző érdekképviselői vagy gazdasági igazgatási szerveknél.⁸¹

Manapság a közigazgatási közszolgálat alatt az állami szektor (tehát nem csak a közigazgatás) személyi állományát szokás érteni, akik speciális

⁷⁷ Ivancsics Imre – Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről. Területi Statisztika 2011. 1. sz. 6. o.

⁷⁸ Jelentése: nemes kötelesség, fizetés nélküli tisztség.

⁷⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 129. o.

⁸⁰ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 131. o.

⁸¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 135. o.

közjogi foglalkoztatotti jogviszonyban látják el feladataikat, illetve gyakorolják hatásköreiket.⁸²

2. A közigazgatás személyi hatóköre a Magyary Programban

„Minden organizáció emberek tervszerű összefogásából áll közös feladatok megoldására. A közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsolat fűzi a közigazgatáshoz.”⁸³

A Magyary Program által érintett személyi állományba tartoznak a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők – a rendőrök és katonák – vagyis a fegyveres és hivatásos szolgálatban állók. A személyzet fogalmába továbbá beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében a közigazgatás számára rendszeres munkát végez. Ez alapján megállapítható, hogy a fogalomba nem tartoznak bele a közalkalmazottak (tanárok, egészségügyi dolgozók stb.) hiszen a Magyary Program csak államigazgatással és így a kormánytisztviselőkkel foglalkozik. A Magyary Program személyzetre vonatkozó tervezésénél figyelembe kell venni, hogy a személyi állomány folyamatosan átalakul, mind az összetételében, mind a képességeiben. Példa erre, hogy a diplomával rendelkező közigazgatási személyzetben a jogi képzettségűek aránya évről-évre csökken, míg a közgazdasági-pénzügyi diplomával vagy éppen az egészségügyi-szociális oklevéllel rendelkezők köre egyre bővül.⁸⁴

3. A személyzeti politika meghatározása

Személyzeti politika alatt olyan alapelvek, célok kidolgozását, meghatározását és kidolgozását értjük, amelyek determinálják az adott állam közigazgatásában foglalkoztatottak létszámát, munkájának minősítését, előmenetelét, díjazását, felelősségi alakzatait és elbocsátásának feltételeit. Továbbá ezáltal születik meg az egész közigazgatás jellege és arculata. A közigazgatási személyzeti politika magában foglalja még a közigazgatás személyi állományának alkalmazását érintő emberi erőforrás gazdálkodási megoldásokat is.⁸⁵

A közigazgatási személyzeti politika kidolgozása és megvalósítása a kormányzat feladata. Természetesen megvalósulhat személyzeti politika egy adott szerven belül is, de ez csak az általános személyzeti politika

⁸² Fábíán: i.m. 25. o.

⁸³ Magyary: i.m. 129. o.

⁸⁴ Magyary Program 11.0 42. o.

⁸⁵ Linder Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. PhD értekezés. Kézirat, Debrecen 2010.

olvasatában értelmezhető és kivitelezhető.⁸⁶ A fentiekkel kapcsolatban Magyary Zoltán véleménye az, hogy a személyzeti kérdés minden szervezetben nagy jelentőséggel bír. A közigazgatásban a fontossága azonban attól nagyobb, hogy a közigazgatási szervezet igen nagy. Magyary Zoltán meghatározásában a személyzeti politika teendője kettős. Egyfelől össze kell egyeztetni a közszolgálatban érdekelt három tényező érdekeit: az állam, az alkalmazottak és a közönség érdekeit. Utóbbi az, aki a közigazgatás költségeit viseli. Másfelől teendője még, a személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérendő legmagasabb színvonalon tartja, magyarul az eredményesség megvalósítása.⁸⁷

A Magyary Program 11.0 szerint, a kormányzati személyzeti politika két részre tagolódik: *személyügyi igazgatásra* és a *közszolgálati életpályára*.

4. A személyzeti igazgatás, az irányítás és a vezetés

Az igazgatás fogalmát tekintve nincs egységes nézet a közigazgatástudományban. A magam részéről elfogadom és követem a helyi Közigazgatási Jogi Tanszék nézeteit, amely *Szamel Lajos* meghatározásával ért egyet. Eszerint az igazgatás a döntésig terjed (döntés előkészítése), illetve a döntést követi (döntés kivitelezése). Tehát a döntéshozatal az igazgatási tevékenység körén kívül esik, a döntést a vezetés és/vagy az irányítás hozza meg.

Leszögezhetjük tehát, hogy az igazgatás, irányítás és a vezetés nem szinonim fogalmak. A fejtegetésekben odáig juthatunk, hogy az *igazgatás* azonos a szervezéssel. „Igazgatni annyi jelent, mint szervezni.”⁸⁸ Ehhez képest az *irányítás* lényege az, hogy a közigazgatási szervek között fennálló jogviszony keretében a fölérendelt szerv meghatározó befolyást gyakorolhat az alárendelt szerv működésére.⁸⁹ A *vezetés* pedig tartalmát tekintve hasonló, mint az irányítás, de a befolyás itt szerven belül érvényesül. Más megközelítésben a vezetés bizonyos személyi adottságokhoz, vagy körülményekhez kötött képességet is jelent.⁹⁰

A Magyary Program nem tisztázza az elméleti háttérrel, a tárgyalt fogalmakat nem használja következetesen, összekeveri, néha szétválasztja, olykor azonban szinonimaként használja őket. Például azt írja, hogy az irányítási, rendszerszintű megközelítés a személyzeti igazgatással egyenlő. Másutt a személyzeti igazgatás kulcselemének tekinti a vezetői képességeket, a

⁸⁶ Fábíán: i.m. 29. o.

⁸⁷ Magyary: i.m. 425. o.

⁸⁸ Fábíán: i.m. 65. o.

⁸⁹ Fábíán Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2011. 42. o.

⁹⁰ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Zweitausendeins, NeuIsenburg 2005. 179. o.

Idézi: Fábíán: i.m. 77. o.

vezetést. A Magyary Program 12.0 pedig kifejezetten a személyzeti igazgatás témakörén belül tárgyalja a rendszerirányítást.

„A közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia.”⁹¹ Konkrétan ilyen elnevezésű stratégia nincs, de a Magyary Program személyzetpolitikai koncepciója így is felfogható. E közszolgálati gondolkodás első lépéseként pedig új szabályozás született.

Az Alaptörvény 17. cikk (5) bekezdésében foglaltak alapján – „A kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza” – az Országgyűlés megalkotta az egységes szabályozást, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011.évi CXCV. törvényt.⁹² A korábbi köztisztviselői törvényt hatálybalépésétől kezdődően közel nyolcvanszor módosították, ez átlagosan évi 4-5 módosítást jelentett.⁹³ A magyar törvényhozó egyik adóssága volt az egységes közszolgálati kodifikáció, amit két körülmény tett aktuálissá. Egyrészt, hogy Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után felmerült a közszolgálat európai normákhoz történő igazítása, másrészt a régi szabályozás áttekinthetetlenné és ellentmondásossá vált.⁹⁴

„A hatékony közigazgatási személyzetpolitika további feltétele a központi koordinációs szint kiépülése.”⁹⁵ Ezen a szinten kell összehangolni a minisztériumok, önkormányzatok és egyéb szervek személyzeti tevékenységét és meghatározni a személyzetpolitikai elveit. Magyary Zoltán szerint fontos, hogy legyen egy *szellemi centrum*, amit a Magyary Program is követ azzal, hogy lényegesnek tartja egy ún. *rendszerirányító központ* kialakítását. Ennek a feladatául szánja, hogy megrajzolja az irányokat, kialakítsa az egységes elveket és garantálja ezek megvalósulását. Mindez azért fontos, hogy a közigazgatási személyzetpolitika többszereplős irányítása és az ágazati érdekek ne gátolhassák az egységes közigazgatási politika kialakulását.⁹⁶ A személyzeti irányítás érdekében a következő központokat építette ki az új törvény:

- stratégiai központ, (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)
- módszertani központ, (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)
- „önbecsülési központ”, (Magyar Kormánytisztviselői Kar)
- képzési központ. (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).⁹⁷

„A személyi igazgatás kulcskérdése a megfelelő munkáltatói képesség: az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú

⁹¹ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹² A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011.évi CXCV. törvény preambuluma

⁹³ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹⁴ Horváth István: Diagnózis és terápia. PhD értekezés. Kézirat, Pécs 2006. 20. o.

⁹⁵ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹⁶ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹⁷ Magyary Program 12.0 57. o.

személyzetpolitikát folytatnak.”⁹⁸ Adott szervezet hatékonysága nem csupán az ott dolgozók egyéni teljesítményétől függ, hanem fontos, hogy a vezető a megfelelő képességek és jogosítványok birtokában legyen. Éppen ezért 2011 szeptemberében a KIM közrebocsátott egy ún. *munkáltatói mátrixot*, amely összefoglalja a személyi állományra vonatkozó munkaszervezési és vezetési-irányítási rendszert.⁹⁹ A XX. század közepén az amerikai Herbert Simon is kimutatta, hogy a szervezet hatékony működése minimum 50%-ban a vezetésen múlik.¹⁰⁰

Ezt az elvi vonalat követte maga Magyary Zoltán is: szervezet eredményességének legfontosabb tényezőjeként a főnököt jelölte meg. Véleménye szerint a kiválasztásnál a legnagyobb gondot a főnöki állások betöltésére kell fordítani. A hibákat, amiket egy rossz vezető kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni még az alárendeltek jó kiválasztásával sem.¹⁰¹ Márpedig „minden szervezeti és eljárási reform attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők”.¹⁰² A vezető felelős a szervezet működéséért, megilletik azok a jogok, amelyek egy adott szerv vezetéséhez kapcsolódnak és terhelik az ezzel összefüggő kötelezettségek is.¹⁰³ A vezető pedig annál jobb, minél inkább jellemzi a szervezetét a törvényesség és a hatékonyság.¹⁰⁴

5. A közszolgálati életpálya

Annak ellenére, hogy a Magyary Program nem vonatkozik a pedagógus életpályamodellre, mégis fontosnak tartom megemlíteni, hogy nem csak a kormánytisztviselők tekintetében jelenik meg az életpályamodell intézménye, hanem a tágabb értelemben vett közigazgatás személyzet tekintetében is.

A Jó Állam elvét leginkább az szolgálná, ha a stabil közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történne. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak koordinált kiépítése. Ezáltal a teljes rendszerben megvalósítható lenne az átjárhatóság és a közös tudás mértéke sem csökkenne az adott munkahelyről való kilépéssel.¹⁰⁵ Az érintett jogviszonyokat szabályozó törvények:

- a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény,

⁹⁸ Magyary Program 11.0 44. o.

⁹⁹ Magyary Program 11.0 44. o.

¹⁰⁰ Simon A. Herbert: Proverbs of administration. Public Administration Review. Vol. VI. 1946. Idézi: Fábián: i.m. 78. o.

¹⁰¹ Magyary: i.m. 429. o.

¹⁰² Magyary Program 11.0 42. o.

¹⁰³ Fábián: i.m. 67. o.

¹⁰⁴ Fábián: i.m. 100. o.

¹⁰⁵ A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról, Vezetői összefoglaló 3. o.

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény,
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény.

„Az összehangolás tárgyát képező három jogviszony fejlesztését önálló életpálya-modellek határozzák meg. A közös elveken és értékeken nyugvó életpálya-modell kialakításához a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó életút-elemeket kell kialakítani, megteremtve az egyes ágazatok közötti többirányú mobilitás lehetőségét. Ugyanakkor a költségvetés teherbíró képességét figyelembe kell venni valamennyi életpálya-modellnél, különösen az előmeneteli és illetményrendszerek kialakításánál, méretezésénél és a bevezetés időbeli ütemezésénél.”¹⁰⁶

Az életpálya-modell kialakítása egy folyamat és bevezetésének legkorábbi időpontját 2013. január 1-jében határozták meg. A 2013. évi költségvetés tervezetében is szerepel „a közsférában foglalkoztatottak bérkompenzációja” alcímen járó „személyi juttatások”,¹⁰⁷ habár a nemzetgazdasági tárca korábban már több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a gazdasági helyzet függvényében erre 2013-ban mégsem lesz pénz. Ennek folyományaként elképzelhető, hogy a Magyary Program harmadik kiadása már egy újfajta, szerényebb életpálya-modellt kínál majd.¹⁰⁸ Ezzel is halogatva az életpálya-modell legmarkánsabb elemének, az illetményrendezésnek a bevezetését.¹⁰⁹

A Magyary Program által rögzített életpálya-modell annyiban haladja meg az eddigieket, hogy ezek a jövőben nem egymás mellett, elszigetelten alakulnak majd, hanem meg kívánják teremteni a közös kapcsolódási pontokat annak érdekében, hogy a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást is szolgálja.¹¹⁰ A Magyary Program szerint ezzel javítható a stabilitás és a hatékonyság.¹¹¹

Álláspontom szerint pedig ez azáltal lehetne elérhető, ha a közszolgáknak nem attól kellene félniük és azon gondolkodniuk, hogy egy hét vagy egy hónap múlva vajon lesz-e munkájuk? Egy közszolga erejét nagyban felemésztheti ez a bizonytalanság. Mint, ahogyan azt Magyary Zoltán is írja,

¹⁰⁶ A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról, Vezetői összefoglaló 3. o.

¹⁰⁷ T/7655.számú törvényjavaslat Magyarország 2013.évi központi költségvetéséről

¹⁰⁸ <http://www.origo.hu/itthon/20121002-most-mar-biztos-lottek-a-pedagoguseletpalyamodellnek.html> (2012.10.23.)

¹⁰⁹ Magyary Program 12.0 10. o.

¹¹⁰ Magyary Program 11.0 45. o.

¹¹¹ A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról 17. o.

„a közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ.”¹¹²

A Magyary Program felsorolja, hogy mely kapcsolódási pontok figyelembe vételével szükséges kialakítani a közszolgálati életutakat. Ezek a következők:

- a hivatásetikai normák,
- a munkakör-alapú rendszer,
- a kiválasztás,
- az értékelés,
- az előmenetel és a javadalmazás,
- a képzési, továbbképzési és vizsgarendszer,
- az állami-munkáltatói gondoskodás.

a) A hivatásetikai normák

A Magyary Program jelmondata „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában” is mutatja, hogy mennyire fontos a közszolgálatban dolgozók hivatástudata. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény rögzíti a hivatásetikai követelményeket,¹¹³ így különösen a közszolgálati hivatás alapelveit, a közszolgálatban dolgozók hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartásának elemeit.¹¹⁴ A magyar kormánytisztviselői kar kiemelt feladata a *Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex* megalkotása, amely az általános elvárhatóságon felül rögzíti majd a további magatartásszabályokat.¹¹⁵ „A Kormány erős szándékát jelzi, hogy a jelenlegi szabályozást a személyzetpolitika tekintetében egy munkakör alapú, karrier utakat biztosító, átképzésekkel könnyen átjárható, az egyes munkakörök érke szerinti bérezést, is az alkalmazottak munkamorálját és teljesítményét nyomon követő rendszerré alakítsa át.”¹¹⁶

b) A munkakör-alapú rendszer

A munkakör-alapú rendszer lényege, hogy a különböző munkaköröket csoportosítják, munkakör-családokba rendezik. Ezután meghatározott szempontok alapján ezeket rangsorolják és meghatározzák a közigazgatás számára hordozott értékét. Mindehhez a *Hay guide Chart* módszertant vették alapul. Ez egy pontozásos módszer, amelyet akkor érdemes alkalmazni, amikor a munkakörök száma, sokszínűsége olyan nagymértékű, hogy a hagyományos eljárásokkal már képtelenség lenne eredményesen értékelni őket. Mára már majdnem 9000 vállalat és közigazgatás használja világszerte.

¹¹² Magyary: i.m.

¹¹³ Magyary Program 12.0 62. o.

¹¹⁴ Magyary Program 12.0 46. o.

¹¹⁵ Magyary Program 12.0 62. o.

¹¹⁶ Magyary Program 12.0 62. o.

Ez egyrészt meghatározza a munkakör profilját, másrészt kikalkulálja a profilhoz tartozó értékeket, ezáltal mutatja meg, hogy az egyes munkakörök mennyiben járulnak hozzá a kitűzött célok eléréséhez.¹¹⁷ A módszertan alapján beérkezett adatok feldolgoása folyamatban van.

c) A kiválasztás

Magyary Zoltán szerint – ahogy erre már utaltam – a közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyétől függ. Emiatt a legnagyobb jelentőséget a közhivatalnok személye kiválasztásának tulajdonítja.¹¹⁸ Ezt az elvet követi a Magyary Program is. A közszolgálati jogviszony létesítésének egyik legfontosabb szakaszának, a kiválasztást nevezi meg, erre vonatkozóan különféle kiválasztási módszereket alkalmaznak. A kiválasztás pályáztatás alapján történik. A közigazgatás iránt elkötelezett szakemberek kereséséhez segítséget nyújt a *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj*, az egyetemekkel való együttműködés és az önkéntes katonaság is.¹¹⁹

d) Az értékelés

A személyzeti rendszer megfelelő működése azonban nem csak a jó munkaerő kiválasztásától függ. Szükség van arra is, hogy közszolgálatban állók, munkahelyi tevékenységét folyamatosan figyelemmel kísérik, ellenőrizték és értékeljék.¹²⁰ Ennek okán, a kormánytisztviselői, a rendészeti és a katonai életpályamodellek kialakításához egységes elvi és módszertani alapon álló, de az érintett szervezetek sajátosságaihoz igazodó teljesítményértékelési rendszert építettek ki. Ez a közszolgákra vonatkozó új, integrált *Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer* (TÉR), amely 2012. július 1-jétől indult. A rendszernek vannak kötelező, – valamennyi közigazgatási, rendészeti és honvédelmi szervezetre nézve egységesen érvényes – valamint ajánlott – az érintett szervezetek munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetőinek döntése alapján, szabadon felhasználható – moduljai. A kötelező modulok a közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi szervtípusoktól független értékelési elemként, valamennyi szervezetben alkalmazhatók lesznek. A teljesítményértékelés eredménye alapot adhat majd a képzések fejlesztésére, az életpálya tervezésére illetve elismerések, jutalmazások adására vagy éppen a szankcionálásra is.¹²¹ A minősítési kérdés

¹¹⁷ <http://www.hrportal.hu/index.phtml?page=feature&id=34315> (2012.10.30.)

¹¹⁸ Magyary: i.m. 433.o.

¹¹⁹ Magyary Program 12.0 63.o.

¹²⁰ Fábán: i.m. 36. o.

¹²¹ <http://www.hrportal.hu/hr/egyseges-teljesitmenyertekelesi-rendszer-indul-a-kozszferaban-20120206.html> (2012.10.31.)

fontosságát hangsúlyozza Magyary Zoltán is. Véleménye szerint, mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése ritkán lehetséges, ezért szükséges olyan eljárások kidolgozására, amelyek az egyén teljesítményének jellemzését időközönként biztosítják.¹²² A személyzet minősítésénél fontos megemlíteni, hogy mivel az értékelést gyakran a munkáltató végzi, gyenge pontnak számít a tárgyilagosság és az objektivitás követelménye.¹²³

e) Az előmenetel és a javadalmazás

A Magyary Program által bevezetett munkakör alapú rendszer alapvető jelentőségű eleme a teljesítményt és a munkakör jellegét figyelembe vevő munkaköri pótlék bevezetése. A közigazgatásban jelenleg alkalmazott illetmény mértékére nem az elvégzett feladatok, hanem a foglalkoztató szervezeti hierarchiájában betöltött szerepe van döntő hatással. Eszerint például a Miniszterelnökségen vagy minisztériumokban dolgozó kormánytisztviselőnek magasabb az illetménye, mint az azonos jogállású, de megyei kormányhivatalban dolgozó tisztviselőnek. Erre az indokolatlan egyetlenségre jelenthet megoldást a munkakör alapú rendszer.¹²⁴ Magyary Zoltán idejében az állami tisztviselőket az 1893. évi IV. törvénycikk 11 fizetési osztályba sorolta és az ehhez társuló különböző pótlékok egy nagyon szerteágazó, szinte átláthatatlan rendszert alkottak.¹²⁵ Ez a bonyolultság jellemző napjainkban is: közsféra bérszisztémájának hatékonyabbá tételét ma az szolgálná, ha egy, a rendőrökre, katonákra, köz- és kormánytisztviselőkre stb. vonatkozó ésszerűbb, igazságosabb illetményrendszert vezetnének be.

f) A képzési, továbbképzési és vizsgarendszer

„A közigazgatási továbbképzés és vezetőképzés alapjainak megteremtése 1998-ig nyúlik vissza. Ettől az időponttól kezdve biztosítottak azok a jogi, pénzügyi, módszertani feltételek, amelyek a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya idején – a kötelezően abszolválandó alap- és szakvizsgán túl – a munkájuk ellátásához szükséges ismeretek folyamatos fejlesztését, új ismeretek, készségek és képességek elsajátítását lehetővé teszik.”¹²⁶ A Magyary Program a közigazgatási továbbképzési rendszert új alapokra kívánja helyezni. Ennek az új rendszernek a részleteit mutatja be a Magyary Program 12.0. Eszerint a kormánytisztviselő képzési időszaka 4 év,

¹²² Magyary: i.m. 433. o.

¹²³ Fábián: i.m. 37. o.

¹²⁴ Magyary Program 12.0 65. o.

¹²⁵ Magyary: i.m. 408. o.

¹²⁶ <http://kih.gov.hu/magyar-kozigazgatasi-osztondij1> (2012.10.31.)

továbbképzés a *Nemzeti Közzolgálati Egyetem* és a *Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal* bázisán jön létre. Bevezetésre kerülne a tanulmányi pontrendszer, amely meghatározza, hogy a felsőfokú illetve a középfokú végzettséggel rendelkező közzolgálati tisztviselőnek mennyi pontot kell teljesíteni. A továbbképzéseknek két fajtáját különböztetik meg: egyrészt az általános közigazgatási ismeretekre, szakvizsgára felkészülést szolgáló képzési programot, másrészt az adott munkakörhöz kapcsolódó szakmai és kompetenciafejlesztő képzéseket.¹²⁷

g) Az állami-munkáltatói gondoskodás

Napjainkban lépten-nyomon hallhatunk a közigazgatási személyzet karcsúsítására irányuló döntésekről. Annak érdekében, hogy a korábbi munkáltató az elbocsátott munkavállaló újbóli elhelyezkedését támogatni tudja, a Magyary Program bevezeti a „gondoskodó elbocsátás” elvét és ezzel együtt a *Karrier Híd Programot*. A gondoskodó elbocsátás (*outplacement*) fogalmát először a jól hangzó, politikai kommunikáció termékének tudtam be. Kutatásaim során azonban rábukkantam arra, hogy ennek gyökereit (is) az Egyesült Államokban kell keresni. Az eredeti célkitűzés az volt, hogy második világháborúból hazatérő veteránokat vissza kellett vezetni egy teljesen megváltozott gazdasági környezetbe. A program sikere nyomán a 1960-as években is újra felbukkant a jelenség, amikor az addigra elért és megszokott munkahelyi biztonságot és jólétet tömeges elbocsátások, csoportos létszámleépítések követték. A piaci szereplők kénytelenek voltak kezelni az egyre jobban elmérgesedni látszó helyzetet, így jöttek létre az „*Outplacement Counselling*” névre keresztelt leépítést támogató programok. A gondoskodó elbocsátás technikája Európába csak a 1980-as években gyűrűzött be, míg Magyarországon a rendszerváláskor jelent meg.¹²⁸

A 2012. január 11-én indult *Karrier Híd Program* a létszámleépítésben érintett alkalmazottak számára segítséget nyújt a magánszektorban történő elhelyezkedéshez. A programban való részvétel önkéntes és ingyenes, feltétele volt a regisztráció, amelyet 2012. március 31-ig kellett megtenni. A programban részt vevő személy foglalkoztatása esetén a munkáltató járulékkedvezményt vehet igénybe. A Magyary Program 12.0 adatai szerint a regisztrált 1489 főből, 368 fő tudott elhelyezkedni, ez a regisztráltak 24,7%-a.¹²⁹ Ugyanakkor itt megjegyzendő, hogy számomra kérdéses, hogy a 2012. március 31 után felmentett tisztviselők milyen feltételekkel jelentek meg a munkaerő-piacon. Az elbocsátások célja egyébként nyilvánvalóan a költségcsökkentés, azonban be kell látni, hogy a közigazgatás lassan eljut

¹²⁷ Magyary Program 12.0 67. o.

¹²⁸ <http://www.hrportal.hu/index.phtml?page=feature&id=34251> (2012. 10. 31.)

¹²⁹ <http://fn.hir24.hu/karrier/2012/02/16/karrier-hid-atveres-vagy-gondoskodas/> (2012.10.31.)

teljesítőkéességének határára. Az állami gondoskodás körében a kormány tervezi még az üdültetést, az óvodai szolgáltatást mind több kormánytisztviselő számára kedvezményesen elérhetővé tenni. Tervezés alatt áll továbbá a pedagógus- és művész-otthonokhoz hasonló, idős és rászoruló kormánytisztviselők számára gondozóházak kialakítása.¹³⁰

VIII. Összegzés

A Magyar Programot egy fiatal, motivált közszolgákból álló csapat állította össze a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban. Létrehozásával Magyarország központi közigazgatásában megkezdődött egy integrált és folyamatos reformtörekvés. A megalkotók nyitottak az új ötletekre, szívesen tanulnak más országok tapasztalataiból, ugyanakkor igyekeznek azokat az ország sajátosságainak megfelelően adaptálni.¹³¹

Magyary Zoltán két éven át kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Széles körű nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett és ezek keretében hosszabb tanulmányutakat is tett.¹³² Magyary racionalizálási kormánybiztosi tevékenysége azonban nem csak ennyiben hasonlatos a mai közigazgatási reformtörekvésekhez. Kétségtelen, hogy Magyary Zoltánnak a két világháború közötti munkássága hatással van az utókorra, hiszen az akkori problémák részben hasonlatosak a mai államigazgatás problémáihoz.

A dolgozatom vizsgálati módszere azon alapul, hogy feldolgoztam a Magyar Programot, valamint Magyary Zoltán életművét és azokat – a Magyar Program tematikáját követve – összevettem. Elolvastam a témához kapcsolódó számtalan írásművet és törekedtem arra, hogy a saját gondolataim is kifejezésre jussanak. Tehát vizsgáltam és összevettem, azonban arra nem vállalkozhatok, hogy a jövő lehetséges közigazgatás-fejlesztései számára irányt mutassak. Amint azt már említettem, dolgozatom hipotézise elsődlegesen nem a végrehajtásra, hanem az elméleti alapokra koncentrál. A választott témakör specifikusságából adódóan és arra tekintettel, hogy „csak” egy joghallgató vagyok, nem áll módomban a jövő közigazgatás-reformjai számára javaslatokat tenni.

A dolgozat során tehát bemutattam a Magyar Programot, amelynek főbb részeit összevettem Magyary Zoltán gondolataival. Véleményem szerint a hatékonyság fogalmánál és a közigazgatás definiálásánál is egyértelműen visszaköszönnek Magyary Zoltán gondolatai. A közigazgatás feladatai témakörénél találtam kisebb eltéréseket, mivel Magyary Zoltán

¹³⁰ Magyar Program 12.0 67. o.

¹³¹ Magyar Program 12.0 70. o.

¹³² Szamel Lajos: A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia. HvgOrac, Budapest 2007. 339. o.

racionalizálási programja a szükségletkielégítő közigazgatás kifejtésére irányult. Magától értetődő jelenség, hogy a tudomány és technika változásait a kor közigazgatásának is követnie kell, éppen ezért feladatait ahhoz igazítani szükséges.

Magyary Zoltánt iskolateremtőnek tekinthetjük abban is, hogy felismerte, hogy a hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtésének alapja a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzésében és fejlesztésében rejlik.¹³³ A Magyary Program is támaszkodik erre a felfogásra, ennek okán a közszolgálatban dolgozókkal kapcsolatos, tudatos személyzeti politikát dolgoztak ki. Hangsúlyosnak tekintik a közszolgálat társadalmi megbecsültségének helyreállítását és a közszolgálati tisztviselők képzésére, továbbképzésére, szakmai vizsgáztatására új szabályokat alkottak. Mindent összevetve elmondható, hogy Magyary Zoltán nem csupán divathullámból vagy marketingfogásból lett a magyar közigazgatás-fejlesztés névadója. Az állami, közigazgatási kapacitások fejlesztése terén – általában – az a felfogás érvényesül, ami Magyary Zoltán életművét is áthatja, és amelyet kormányzat is irányadónak tekint.

¹³³ Magyary Program 11.0 4. o.

Pál Emese

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll átalakulása*

*„Nagyszerű lesz dalod, ha letűnt szavakat
felidézel újszerű lesz a kopott szó, elmés
kapcsolatokban. Új fogalomhoz lelj új
szóra, ha kell, amilyent még Nem hallott a
kötényes pór, ama durva Cethegus. Lesz
szabadalmad rá, csak túlzásokba ne
tévedj.”*

Horatius: Ars Poetica

A közigazgatással szemben megfogalmazódó elvárások koronként változnak. Magyarországon a rendszerváltást követően a közigazgatás törvényessége alapkövetelményként jelent meg, amikor a politikai – gazdasági – társadalmi berendezkedés ismételten a jogállamiság felé fordult. A közigazgatás törvényessége a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebbről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal megtartatja) a jogot, a jogszabályokat, ahogyan azt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 1. § (1) bekezdésében *expressis verbis* rögzíti eljárási alapelvként. Ugyanakkor a közigazgatás törvényessége magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.¹

Hazánkban a közigazgatás törvényességének követelményét néhány, az Alaptörvényben meghatározott rendelkezés is rögzíti, példának okáért „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek”, „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”,² illetve az Alaptörvény meghatározza a jogszabályok hierarchikus viszonyából fakadó követelményeket is.

A közigazgatás törvényessége biztosításának fontos lépcsőfoka a helyi önkormányzatok működése feletti állami kontroll, amelyben szerepe van az Alkotmánybíróságnak, illetve különféle korrekciós mechanizmusoknak, így

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Közigazgatási jog I.” tagozatban III. díjban részesült. Konzulens: Dr. Ivancsics Imre egyetemi docens, Dr. Bencsik András adjunktus

¹ Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 149. o.

² Magyarország Alaptörvénye R) cikk (2) bek., 25. cikk (2) bek. b)-c) pontok

az ügyészi kontrollnak, a jelenleg még szervezetileg el nem különülő közigazgatási bíraskodásnak, továbbá a fővárosi, megyei kormányhivatalok által lefolytatható felügyeleti eljárásnak.

Dolgozatomban természetesen nem vállalkozom és nem is vállalkozhatom az összes említett, kontrollt végző szerv tevékenységének részletes ismertetésére. Vizsgálódásom elsődleges aspektusát a megyei (fővárosi) kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet képezi.

Az Alaptörvény az önkormányzatok működése feletti átfogó törvényességi felügyeleti jogkört a Kormánynak adja, amely e kötelezettségének a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján tesz eleget. A téma részletes tárgyalását a közelmúltban bekövetkezett jogalkotási lépések indokolják, amelyek keretében a jogalkotó a törvényességi felügyelet, mint kontrollmechanizmus mellett tette le a voksát, ezzel – a korábbi ellenőrzéshez képest – eszközeiben és terjedelmében is erőteljesebb beavatkozást biztosítva az állam számára. Az ellenőrzéstől a felügyelet felé történő elmozdulás gondolata már lényegében az önkormányzati rendszer 1990. évi születése óta visszatérő „szereplője” a különböző szakmai konferenciáknak, illetve kedvelt témája a közigazgatás továbbfejlesztésével kapcsolatos tanulmányoknak is. Bár a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra. Márpedig az állam fogalmába beletartozik a „legfeljebb” törvényességi felügyelet, de „legalább” törvényességi ellenőrzés.³ Kiss László szerint az Ötv-ben meghonosított törvényességi ellenőrzés – hatásaiban, eszközeiben – túllép a hagyományos ellenőrzés keretein, afféle szemérmes felügyeletként funkcionál. Éppen ezért előrelépést jelentene, ha az ellenőrzés felügyeletként kerülne definiálásra, azzal a megkötéssel, hogy a definíció a felügyeletet segítő, támogató alakzatként mintázná meg.⁴ Torma András is indokoltan tartja az eszközrendszer bővítését, a törvényességi ellenőrzésnek a felügyelet felé történő elmozdításával.⁵

Mint ahogyan az előzőekben kifejtettek alapján érzékelhető, nem arról van szó, hogy ne lenne elegendő szerv az önkormányzatok törvényes

³ Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petrétai József (szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010. 109. o.

⁴ Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: Fogarasi József (szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. UNIÓ Kiadó, Budapest 1994. 64. o.

⁵ Torma András: Adalékok a kontroll és közigazgatás kapcsolatához. In: Fogarasi József (szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995. 142. o.

működésének kontrollálására, hanem arról, hogy e szerveknek a korrekciós hatalmuk elenyésző,⁶ illetve az ellenőrzés során tett megállapításoknak esetenként nincs következménye. Továbbá problematikusnak tekinthető az is, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.⁷ A következmények-nélküliségre és az „állam az államban”-állapot elkerülésére megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, az államigazgatás és az önkormányzati szféra kapcsolatának újraértékelésére. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság sine qua non-ját képező autonómia nem eredményezheti az önkormányzatok teljes függetlenségét, ugyanakkor tisztázandók az állami beavatkozás határai, illetve az ehhez szükséges jogi eszközök, közelebből az, mennyiben és miként korlátozható az önkormányzati működés.

Dolgozatomban fel kívánom hívni a figyelmet a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozásban megfigyelhető hiányosságokra, jogalkalmazási problémákra. Nem célom a hatályos felügyeleti rendszer teljes elutasítása, csupán szeretnék rávilágítani olyan pontokra, amelyek módosítása, átgondolása hozzájárulhatna a jogi szabályozás finomításához, racionalizáltabb megvalósításához, s ezáltal a felügyeleti munka hatékonyabbá tételéhez. Mindehhez azonban elengedhetetlen egy „közös nyelv” kialakítása az ellenőrzés és a felügyelet jelentéstartalmát illetően. Ezért dolgozatomban egy teljes fejezetet szánok az ellenőrzés és a felügyelet fogalmának illetve egymáshoz való viszonyának tisztázására. Majd röviden bemutatom a helyi önkormányzatok állami felügyeletére vonatkozó nyugat-európai modelleket, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érintésével, illetve egy fejezetben felvázolom az intézmény hazai történetének alakulását. Végül a hatályos hazai reguláció értékelő elemzésével foglalkozom.

⁶ Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011., http://ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf 97. o.

⁷ Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.

I. A felügyeletről általában

1. Az ellenőrzés és a felügyelet jogtudományi fogalmának elhatárolási problémái⁸

Az ellenőrzés és a felügyelet viszonyának meghatározása nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak.

A francia igazgatás-tudományban a felügyelet quasi-gyámságot jelent, az angol jogirodalomban viszont a felügyelet alatt részint ellenőrzést, részint beavatkozást értenek a szakirodalom képviselői.⁹ Lorenz von Stein „Közigazgatástan” című művében a felügyelő hatalomnak két alapformáját különbözteti meg: az ellenőrzést (*Controlle*) és a felügyeletet (*Oberaufsicht*). Stein szerint az ellenőrzés nem más, mint a közigazgatási szervezeten belül érvényesülő hierarchia, míg a felügyelet az önálló, azaz önkormányzatisággal rendelkező egységek összhangjának biztosítására hivatott közigazgatási tevékenység. Tehát Stein az ellenőrzést tekinti erősebb jogkörnek, hiszen az egységes közigazgatási szervezet részeit kapcsolja egybe.¹⁰

Heinrich Triepel viszont e két fogalmat szinonimaként értelmezi, azonban Triepel óta létezik az ellenőrzésnek egy olyan ábrázolása is, amely szerint az a felügyelet részjogosítványaként határozható meg.¹¹

A magyar jogirodalomban Egyed István és Tomcsányi Móric az ellenőrzés és a felügyelet fogalmát – akárcsak Triepel – teljesen szinonim értelemben használja.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint abban az esetben, ha valaki ellenőriz, az „valakinek a tevékenységét, munkáját figyelemmel kíséri vagy megvizsgálja azért, hogy megítélje, eleget tesz-e bizonyos követelményeknek” míg, aki felügyel, az „foglalkozásszerűen ellenőriz valamit, különösen valakinek a tevékenységét, valaminek a működését.”¹² Érzékelhető, hogy a Szótár az „ellenőriz” és „felügyel” fogalmak megkülönböztető ismérveként a „foglalkozásszerűen” módhatározó szót használja, ami utal a fennálló jogviszony tartósságára. Az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia is konstatálja, hogy az ellenőrzés és a felügyelet lényegében és általában hasonló tevékenységi formákat jelöl. „Ebből azonban nem következik az, hogy a jog szféráján belül ne lehetne megkülönböztetni a

⁸ Jelen tanulmányban nem térek ki a szervezéstudományi megközelítésre, az azonban hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fed egymást.

⁹ Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban. PTE ÁJK, Pécs 2001. 18. o.

¹⁰ Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó, Szeged 1991. 64. o.

¹¹ Kaltenbach: i.m. 65. o.

¹² A Magyar Nyelv Értelmező Szótára. Budapest 1980

látszólag azonos tevékenységi formákat, jelen esetben a felügyeletet és az ellenőrzést. A jogon belül ugyanis a két intézmény helye és szerepe más. Éppen ezért nem lehet egyetérteni azokkal, akik e terminus technicust szinonim értelemben használják a jog által szabályozott területen belül is, és tagadják elméleti megkülönböztetések lehetőségét.”¹³

Magyary Zoltán az ellenőrzést kizárólag szervezéstudományi nézőpontból tárgyalja a szervezés részeleméként, illetve főnöki funkcióként.¹⁴ Magyary szerint az ellenőrzés az eredmények vizsgálata, bírálata: „ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e.”¹⁵ A felügyelet Magyarynál csak az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet formájában fordul elő, de magának a felügyeletnek a fogalmáról a szerző nem tesz említést.¹⁶

Szamel Lajos az ellenőrzést egy olyan tevékenységnek tekinti, amelynek célja ténymegállapítás, információk szerzése, majd azokból következtetések levonása, továbbá – véleménye szerint – az ellenőrzés a felügyeletet végző szerveknek is rendszerint eszköze, és a felügyeleti jog többnyire tartalmazza az ellenőrzési jogot.¹⁷ Szamel megállapítása, miszerint a felügyelet tartalmazza az ellenőrzés jogát arra enged következtetni, hogy emellett más, egyéb jogosítványokat is magába foglal, ebből következően az ellenőrzés a felügyelethez képest szűkebb kevésbé erőteljes jogosítványokat foglal magában.

A napjainkban uralkodónak tekinthető álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés között a legfontosabb különbség abban ragadható meg, hogy az ellenőrzés lényegében monitoring tevékenység, amely egyensúlyi viszonyt hoz létre a jogalanyok között, nem jelent lehetőséget az ellenőrzött szerv belső viszonyainak befolyásolására. Az ellenőrzés jogi tartalma tehát információk szerzése és azok továbbítása, valamint az ehhez szükséges állami jogosítványok. A felügyelet esetén az előzőekben említett egyensúlyi viszony megbomlik, hiszen a felügyeletet gyakorló szerv többletjogosítványokkal rendelkezik, azaz az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is.¹⁸ Vagyis az ellenőrzés lehet a felügyelet része, e két kategória közötti fordított reláció azonban elképzelhetetlen. Tehát megállapítható, hogy az ellenőrzés kevesebb, mint a felügyelet, mivel nem

¹³ Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest 1980. 117-131. o.

¹⁴ Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 249. o.

¹⁵ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 34. o.

¹⁶ Kaltenbach: i.m. 67. o

¹⁷ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest 1963. 162. o.

¹⁸ Ivancsics: i.m. 108. o.

tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyeletnek részét képezik az intézkedési jogosítványok is, példának okáért az aktus megsemmisítése vagy a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése.¹⁹ A fentiek alapján a két fogalom között az alapvető különbséget a jogosítványok alapján lehet megtenni.

A felügyelet minimumának kell tekinteni – Szamel Lajos szerint – azt, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervnél a hierarchikus rendben magasabban elhelyezkedő szervhez fordul abból a célból, hogy e szignalizációja nyomán intézkedésre kerüljön sor, míg maximuma annak lehetősége, hogy a felügyeleti szerv maga hozza meg az érdemi intézkedést.²⁰ Mindazon esetek azonban, amelyeknél a kontrollszerv az ellenőrzött tevékenységét alapvetően befolyásolja, meghaladják a felügyelet kereteit, s elvezetnek az irányítás intézményéhez. Hiszen – ahogyan Ekkehart Stein is mondja – ha a felügyelő hatóság magához vonja a funkciót és azt primer módon gyakorolja, irányításról van szó.²¹ Ugyanis ebben az esetben a kontroll gyakorlására hivatott szerv teljesen kizárja a kontrollált akaratát, s ily módon nincs lehetősége a saját felelősségű cselekvésre. Míg felügyelet esetén elsődlegesen a felügyelt „illetékes”, a felügyelő hatóság csupán szekunder módon felelős.²² Megállapítható tehát, hogy a felügyelő hatóság csak abban az esetben avatkozik be, ha a felügyeltnek a rájuk bízott feladatokat nem látják el, vagy ellátják ugyan, de nem úgy, ahogyan azt a jogrend (vagy egyéb – szakmai – elvárások) megkövetelik. Ezzel szemben irányításnak az irányított szervezetre gyakorolt meghatározó befolyás tekinthető²³ például abban az esetben, ha a felügyeleti szerv nem csupán jóváhagyja, hanem maga alkotja meg a felügyelt szerv szervezeti és működési szabályzatát, egyértelműen irányításról van szó.

Összegezve megállapítható, hogy az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármas fogalomrendszerében az irányítás tekinthető a legtágabb kategóriának, amely egyaránt magába foglal jogi és nem jogi elemeket.²⁴ A felügyelet ehhez képest szűkebb jogkört jelent, hiszen kizárólag jogi tevékenységeket ölel fel, így az irányítás jogi eszközeinek egyes részjogosítványait tartalmazza. A három tevékenység közül az ellenőrzés tekinthető a legszűkebbnek, amely lényegében információszerzést jelent,

¹⁹ Bércesi – Ivancsics: i.m. 19. o.

²⁰ Szamel: i.m. 170. o.

²¹ Ekkehart Stein: Die Wirtschaftsaufsicht. Tübingen 1967. 1. o. Idézi: Kaltenbach: i.m. 74. o.

²² Kaltenbach: i.m. 74. o.

²³ Madarász Tibor: Államigazgatási Jog – Általános rész. Budapest 1975. 174. o.

²⁴ Jogi eszközök például: szabályozási jog, konkrét utasítás kibocsátása, aktus-felülvizsgálati jog. Míg nem jogi eszközök lehetnek a tájékoztatás, feladat megmagyarázása, anyagi és erkölcsi ösztönzés, továbbképzések.

ugyanakkor a másik kettő gyakorlásának előfeltétele és részeleme, amennyiben nem önálló ellenőrzési formáról van szó.²⁵

2. A felügyelet típusai

A felügyeletnek az alábbi típusai különböztethetők meg: a hatósági, a törvényességi és a szakfelügyelet.²⁶

A hatósági felügyelet lényege, hogy speciálisan erre rendelt szervek felügyeleti tevékenységet látnak el a hierarchia rendjén alapuló irányító-felügyeleti működés támogatására. Ezt a tevékenységet indokolhatja a felügyelet alatt tartandó szervek száma és területi szétszórtsága, a visszaélések.²⁷ A hatósági felügyelet legfontosabb jogosítványa, hogy az összes érintett szervnél ellenőrzést végezhet, de a vizsgált egység szaktevékenységét nem irányíthatja. A felügyeleti szervek egyéb jogosítványai közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, fogyatékosság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. Tehát bizonyos korlátozott rendelkezési joggal is bírnak a felügyelet alá eső egységek felé.²⁸

A szakfelügyelet tulajdonképpen nem más, mint a hierarchia jogán való „felügyelet”,²⁹ azaz ennyiben rokon a hatósági felügyelettel, a különbség e két jogintézmény között azonban abban rejlik, hogy a szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat területén a szakmai szempontok érvényesülését az ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző szervek között.³⁰

Végül szintén a felügyelet egyik típusaként aposztrofálható a törvényességi felügyelet is, amelyet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) is intézményesít. A törvényességi felügyelet kizárólag a jogszabálysértések orvoslására hivatott, vagyis csak a tevékenység jogszerűségére terjedhet ki az állami kontroll.³¹

²⁵ Árva Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései. In: Madai Sándor (szerk.): Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára. Debrecen 2011. 10. o.

²⁶ Az egyéb kategorizálási lehetőségeket (alkotmányossági, eredményességi, gazdaságossági) a feldolgozott téma szempontjából mellőzném.

²⁷ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban

http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf (2012.10.04.)

²⁸ Szamel: i.m. 166. o.

²⁹ Kaltenbach: i.m. 141. o.

³⁰ Szamel: i.m. 167. o.

³¹ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban... http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf (2012.10.04.), http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf (2012.10.04.)

Egyszóval a jogi (törvényességi) felügyelet nem érintheti ún. célszerűségi problémák taglalását, szemben a szakfelügyelettel, amely inkább célszerűségi felügyeletet jelent.³² Törvényességi felügyeletet lát el a hatósági eljárások tekintetében a hatóság felettes szerve, az önkormányzatok tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatal, illetőleg a közigazgatási szervek tevékenysége felett az ügyész, az általános felügyeleti jog körében. A törvényességi felügyeletet ellátó szervek jogosítványai közé tartozik az ellenőrzés, fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése, aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, továbbá hatósági ügyekben annak gyakorlása.³³

Amint fentebb már rögzítésre került, a jogszerűségi felügyelet sohasem lehet egyben célszerűségi is, ugyanakkor nem kizárt e két kontrolltípus párhuzamos megléte (gondolok itt a helyi önkormányzati hatáskörök dualizmusára, az átruházott és az önkormányzati ügyek csoportjaira). A helyi igazgatással foglalkozó szakirodalom e két hatáskör szerint különbséget tesz – a XIX. század végi német államok önkormányzati törvényeinek mintájára – a felügyelet típusai között. Az eredeti hatáskör esetén a felügyelet csak jogszerűségi, míg az átruházott hatásköröknél célszerűségi is lehet.³⁴ Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkelye is, amely kimondja, hogy „magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.”

Véleményem szerint – egyetértve Kaltenbach Jenővel – a felügyeletet gyakorló szerv jogosítványait a felügyeleti jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás rögzíti, s e hatásköröket ugyancsak törvény szabályozza, így tehát csak jogi felügyeletről lehet beszélni, amely teljes bírói felülvizsgálat alatt áll.³⁵

³² Kaltenbach: i.m. 141. o.

³³ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban... http://www.unimiskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf (2012.10.04.)

³⁴ Kaltenbach: i.m. 36. o.

³⁵ Kaltenbach: i.m. 158-160. o.

II. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll a mai Magyarországon

1. Az Alaptörvény új rendje: törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyelet

A szakirodalom döntő része időről-időre elméleti okokból, és az egyre bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján sürgette a törvényességi ellenőrzés megerősítését, törvényességi felügyeletté történő átalakítását.³⁶

Így tulajdonképpen nem tekinthető váratlannak és – első pillantásra – a korábbi szakirodalmi álláspontokra is támaszkodik Alaptörvényünk 34. cikkének (4) bekezdése, miszerint: a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény nem tartalmazza azt a megkorlátozást, hogy a helyi önkormányzat döntése „kizárólag törvényességi okokból” lenne felülvizsgálható. Bár az Alaptörvény mindenütt alapvetően alkotmányossági és törvényességi kontrollt alakított ki, nincs akadálya más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat törvényben történő lehetővé tételének.³⁷

Az Alaptörvény indokolása szinonimaként kezeli az ellenőrzés és felügyelet fogalmakat, amikor kimondja, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok a hagyományos törvényességi felügyelet mellett, az önkormányzati rendeletek törvényességét is ellenőrzik. Márpedig a felügyelet (ahogyan az már az előzőekben is említésre került) az ellenőrzéshez képest erősebb mértékű befolyást, több jogi eszközt és bizonyos mértékben hatáskörváltozást is jelent, egyszóval nemcsak elméleti-dogmatikai szinten kellene foglalkozni a fogalmak mögött rejtőző jelentéstartalommal, hanem ennek megfelelően a jogi szabályozásnak is következetesnek kellene lennie a terminus technicusok használatakor az egységes, mindenki számára adekvát reguláció kialakítása érdekében.

Az említett hatáskörváltozást kiválóan példázza az az újítás, – konkrétan az aktuspótlás mint új felügyeleti eszköz – amely az Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdésében került megfogalmazásra, és amely az önkormányzat normatív aktusai egy típusának, a rendeletnek a pótlására vonatkozik. Az említett szakasz a kötelezően megalkotandó rendeletek elmulasztásának megállapítását a bírósághoz, a rendelet pótlását pedig a kormányhivatal vezetőjéhez telepíti: a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti

³⁶ Ivancsics – Fábián: i.m. 104. o.

³⁷ Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 9. o.

a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.³⁸ Tehát a törvény lehetővé teszi, hogy a jogalkotási kötelezettségét elmulasztó helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg az önkormányzati rendeletet, amennyiben a helyi önkormányzat a kötelező jogalkotási teendőjét nem teljesíti. Ez a megoldás azonban az eljárás elhúzódásának a veszélyét is magában rejt, hiszen az eljáró bíróságnak³⁹ egyrészt ellenőriznie kell a kormányhivatal vezetője kezdeményezésének valóságát, másrészt nyilatkoztatnia kell az önkormányzatot arra vonatkozóan, hogy a rendelet megfelelően megalkotásra került-e, ugyanis ellenkező esetben a Kúria szerepe formálissá válna. Egyes vélemények szerint az eljárás elhúzódását részben kiküszöbölné a pótlási jog automatikus megnyílása, amelynek értelmében a Kúria által kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően a törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének a rendeletpótlási hatásköre.⁴⁰ E javaslat annyiban kifogásolható, hogy a Kormányhivatalnak az elsődleges profilja nem a rendeletalkotás és a hivataloknak sem idejük, sem megfelelő eszköztáruk, illetve társadalmi helyismeretük sincs a folyamatos rendeletalkotást illetően. A gyakorlati kivitelezés nehézségeit illusztrálva említhető például a költségvetési rendelet, amelynek megalkotásához mind a kisebb, mind a nagyobb önkormányzatok tekintetében megfelelő szakapparátusra van szükség, márpedig ez a kormányhivatalnoknál nem áll rendelkezésre. Továbbá nem mellőzhető az a szempont sem, hogy a pótlási jog automatikus megnyílásának lehetősége nem hatna ösztönzőleg az önkormányzatok attitűdjére, abban a tekintetben, hogy eleget tegyenek a kormányhivatal jelzéseinek.

Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései az egyedi döntések pótlásáról való gondoskodást is rögzíti, vagyis azt az esetet, amikor a képviselő-testület egyedi ügyben nem hoz döntést. Ez esetben az alkalmazandó eljárás megegyezik a rendeletpótlás szabályaival.⁴¹

³⁸ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bek.

³⁹ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetről és igazgatásáról 24. § (1) bek. kimondja, hogy a Kúria dönt helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

⁴⁰ Tilk: i.m. 11. o.

⁴¹ Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (3) bek.

A törvényességi felügyelettel összefüggő Alaptörvényben rögzített hatásköri változások között említhető még a bíróság hatáskörének bővülése is. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés alapján: „a bíróság dönt az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapításáról és megsemmisítéséről, illetve a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”. A Bszi 24. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az eljáró bíróság ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság jogutódjaként 2012. január 1-jétől működő Kúria, míg a határozatokkal kapcsolatos hatáskör a 2013. január elsejével felálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok kompetenciájába fog tartozni.

2. A törvényességi felügyelet intézményesítése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv pedig a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének⁴² a fővárosi, megyei kormányhivatalnak a Törvényességi Felügyeleti és Ellenőrzési Főosztálya.

A törvény ezt követően rendelkezik a törvényességi felügyelet céljáról, tárgyáról, eszközeiről és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról. A Mötv. kimondja, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának a célja, hogy biztosítsa a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere (megyei közgyűlés elnöke), társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működésének jogszerűségét.⁴³

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a Mötv-hez hasonlóan szintén rögzítette, hogy a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak,⁴⁴ azonban jogszabálysértés esetén nem tehetett közvetlen intézkedéseket az önkormányzatiság elvén működő testületek helyett. Ha az önkormányzat a határidő lejártáig sem tett eleget jogszabályból eredő kötelezettségének, vagy jogszabályellenes döntést hozott, akkor a kormányhivatal bírósági eljárást, ill. a képviselő-testületi ülés összehívását kezdeményezhette. Alkotmányosértő helyi önkormányzati rendelet esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhatott felülvizsgálatért, ill. a rendelet megsemmisítéséért. Határozat esetén a fővárosi/megyei bíróság volt a törvénytértés megállapítására jogosult. A

⁴² Magyarország Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

⁴³ Mötv. 132. § (2) bek.

⁴⁴ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 98. § (3) bek.

keresetnek nem volt halasztó hatálya, de a végrehajtás felfüggesztését lehetett kérni a bíróságtól. Jelenleg a törvényességi felügyelet gyakorlása esetén a kormányhivatal a felhívásban közölt határidő letelte után a fegyelmi eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt, és a bírósági eljárás halasztó hatályú.⁴⁵

A Mötv. a 132. §-ban sorolja fel a kormányhivatal rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközöket és határozza meg a felügyelet terjedelmét, amely jóval bővebb, mint a korábbi szabályozás által lehetővé tett instrumentumok köre. A törvényben rögzítettek az 119/2012 (VI.26.) számú Kormányrendelet részletezi, amely a törvényességi felügyeleti eljárást két szakaszra bontja, úgymint vizsgálati, illetve intézkedési szakasz. Látható, hogy a módosítások következtében sem került a kormányhivatal által lefolytatott eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá, tehát az nem a közigazgatási (hatósági eljárás) általános szabályai szerint történik, mint például Ausztriában. A kormányrendelettel kapcsolatban megjegyzendő, hogy talán célszerűbb lett volna, ha az a Mötv. tárgyalt rendelkezéseivel együtt lép hatályba 2012. január 1-jén, nem pedig 2012. június 27-én.

A vizsgálati szakasz során a fővárosi és megyei kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat a Mötv. 132. § (3) és (5) bekezdéseiben meghatározottakra (a továbbiakban: önkormányzati intézkedés) terjedhet ki.⁴⁶

Ami az eljárás intézkedési szakaszát illeti, a kormányrendelet rögzíti, hogy a rendelkezése álló felügyeleti eszközök közül a kormányhivatal elsőként a törvényességi felhívást alkalmazhatja. Ha ez nem vezet eredményre, úgy más felügyeleti eszköz vehető igénybe, egyszerre akár több is.⁴⁷ Emellett a jogszabály meghatározza a kapcsolattartási módozatokat, amelyek lehetővé teszik – többek között – akár rövid szöveges üzenet, azaz sms formájában, akár hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszköz, például a skype igénybevételével való kapcsolattartást is, amely megköveteli a megfelelő és korszerű informatikai rendszer kialakítását is.

A törvény által biztosított jogosítványok között indokolt különbséget tenni aszerint, hogy azok a kormányhivatalt saját hatáskörben jogosítják bizonyos intézkedések megtételére, avagy csupán jelzési/kezdemenyezési lehetőséget biztosítanak a hivatal számára.

⁴⁵ Szakos Judit: Az államigazgatás középszintjének főbb strukturális változásai 2011 óta. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2012/az_allamigazgatas_kozepszintjenek_fobb_strukturalis_valtozasai_2011_ota/#_edn1 (2012.10.17.)

⁴⁶ 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 1. § (2) bek.

⁴⁷ 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 2. §

a) A kormányhivatal saját hatáskörébe tartozó felügyeleti eszközök

aa) Az információkérési jog

Az Ötv-ben nevesített információkérési jog tulajdonképpen szinte megegyezik az ellenőrzési jogviszony tartalmával, amely – mint ahogy e dolgozatban már kifejtésre került – nem más, mint információk szerzése az ellenőrzött szerv tevékenységéről és azok továbbítása. A Mötv. is követi azt az elméleti tételt, miszerint az ellenőrzés a felügyelet részeleme: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni”.⁴⁸

ab) A törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás, amely korábban törvényességi észrevétel néven szerepelt a törvényben, a legklasszikusabb és a leggyakrabban alkalmazott felügyeleti eszköz. A Mötv. alapján: „ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére.”⁴⁹ A jogszabálysértéssel összefüggésben a törvényességi felhívás tárgya lehet jogszabálysértő vagy határidőben meg nem küldött, képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv, önkormányzati rendelet, önkormányzati határozat, jogalkotási-, határozathozatali- illetve feladat-ellátási kötelezettség elmulasztására szóló felhívás. A kormányrendelet ezen túlmenően meghatározza a törvényességi felhívás minimumkellékeit, illetve a megállapítható határidők maximumát, amely jogszabálysértés esetén legfeljebb 60 nap, ami további 30 nappal meghosszabbítható, határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén 45 nap (a határidő meghosszabbítására ebben az esetben nem ad lehetőséget a jogszabály). A kormányrendelet rögzíti azokat az esetköröket, amelyek a törvényességi felhívás eredménytelenségéhez vezetnek (az érintett határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetés iránt, az intézkedése a jogszabálysértés nem szüntette meg, esetleg újabbat idézett elő stb.). Az elmúlt fél év gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy az önkormányzatok – egy-két kivétellel – eleget tesznek a kormányhivatal ilyen irányú jelzéseinek. A törvényességi felhívás jellegét tekintve tehát egy tipikusan segítő, helyreigazító eszköznek tekinthető.

⁴⁸ Mötv. 133. § (1) bek.

⁴⁹ Mötv. 134. § (1) bek.

ac) A képviselő-testület ülésének összehívása

A képviselő-testület ülésének összehívását a kormányhivatal kezdeményezheti, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha polgármester a javaslatnak 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Véleményem szerint az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat SzMSz-ében foglaltaktól – immanens módon – magában hordozza azt az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzatnak az ülés menetére vonatkozó rendelkezései, amelynek következtében a kormányhivatal már-már meghatározó mértékű befolyást gyakorolhat a felügyelt önkormányzatra. Vagyis e rendelkezés a kormányhivatalt olyan jogosítványokkal ruházza fel, amelyek már meghaladják a felügyelet határait és az irányítás felé közelítenek.

ad) A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Az alaptörvényi szabályozásnál kifejtetteken túl aggályosnak tekinthető a törvényi szabályozás hallgatása abban a kérdésben, hogy vajon a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete javaslatokat tehetne-e a kormányhivatal vezetőjének a pótolni kívánt rendelet tárgyában.

Kiemelendő, hogy az önkormányzati rendeletekben az adott településre vonatkozó specifikumok jelennek meg, amelyeket az adott képviselő-testület bizonyosan jobban ismer, mint a kormány megbízott.⁵⁰ Ebből kifolyólag problémás az Mötv. ama rendelkezése, miszerint a pótoltt rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.⁵¹ Természetesen a szabályozásban el kellett kerülni annak a lehetőségét, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendeletet, annak kihirdetését követően a képviselő-testület az egész pótlási folyamatot negligálva azonnal módosítsa vagy hatályon kívül helyezze, ugyanakkor a Mötv.-ben meghatározott időintervallumot hosszúnak találom. Mit tehet például a képviselő-testület akkor, ha kormányhivatal eljárásának következtében ugyan megszűnnek a helyi rendelet, de az nem egészen adekvát a helyi viszonyokat illetően? Ebben az esetben a képviselő-testületnek nincs más választása, mint várni a következő helyhatósági

⁵⁰ Például: milyen intézmények működnek az adott településen, milyen intézmények alapítása szükséges

⁵¹ Mötv. 138. § (3) bek.

választásokig vagy kezdeményezni a rendelet módosítását a kormányhivatal vezetőjénél, bár e tekintetben a szabályozás nem egyértelmű. A jogalkotó akarata eme rendelkezés megalkotásakor nyilvánvalóan arra irányult, hogy a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztó önkormányzatot valamiképp szankcionálja, illetve megakadályozza azt, hogy az érintett képviselő-testület ellehetetlenítse a rendelet alkalmazhatóságát arra hivatkozva, hogy abban nem jelennek meg az adott településre vonatkozó sajátosságok. Mégis a törvényben rögzített „következő helyhatósági választásokig” kikötést életszerűtlennek ítélem, főként arra tekintettel, hogy 2014 októberét követően az önkormányzati választási ciklus az eddigi négy évről öt évre emelkedik.⁵² Ezen kívül előállhat az az eset is, hogy a helyhatósági választásokon egy új testületnek szavaznak bizalmat a település polgárai, vagyis a kormányhivatal által megalkotott rendelet módosítására – az előzőhöz képest – egy eszméjében és összetételében is más testület lesz jogosult.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az a lehetőség sem – különösen napjaink törvényhozási dinamikáját tekintve – hogy például módosul a szociális törvény, ami alapján a helyi ellátásokról kellett volna rendeletet alkotni, és azt a kormányhivatal tette meg. Felvetődik a kérdés, hogy ilyen helyzetben módosítható a rendelet, hiszen törvényváltozáson alapul, vagy nem, mivel azt a kormányhivatal alkotta meg?

Az 119/2012 (VI.26.) számú kormányrendelet ugyan tartalmazza az önkormányzat módosítási kezdeményezésének szabályait, miszerint amennyiben a kormányhivatal a kezdeményezéssel nem ért egyet – indokolással ellátott – elutasító döntést hoz. Véleményem szerint jogszabályban kellene rögzíteni azokat az indokokat, amelyekre a módosítási kezdeményezés esetén az érintett képviselő-testület hivatkozhat. A szabályozás ilyen irányú kiegészítésével elkerülhetővé válna az indokolatlan kezdeményezés az önkormányzat, illetve az indokolatlan visszautasítás pedig a kormányhivatal részéről.

ae) Törvényességi felügyeleti bírság

A törvényességi felügyeleti bírság vadonatúj intézmény a Mötv.-ben, ugyanis korábban semmilyen formában nem létezett a törvényességi ellenőrzés területén. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg:

- ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;
- ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;

⁵² Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (2) bek.

- ha a törvényszék megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást.⁵³

Azzal, hogy a törvényességi felügyeleti bírság természeténél fogva pénzbeli fizetési kötelezettséggel jár, pénzbüntetés jelleggel bír, azonban már kisebb súlyú szabálysértésekénél is alkalmazható,⁵⁴ mint például a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettség határidőben való nem teljesítése. A jegyző e kötelezettségével összefüggésben kell megemlíteni, hogy a jegyzőnek ezentúl papír alapon egy eredeti példányban és elektronikus formában, elektronikus levél útján, vagy elektronikus úton, minősített elektronikus aláírással ellátva kell megküldenie a jegyzőkönyvet a kormányhivatalnak az ülést követő 15 napon belül.⁵⁵

A törvényalkotó meghatározza a bírság mértékének minimumát, amely a köztisztviselői illetményalap (38.650 Ft.), illetve maximumát, amely ennek tízszerese. A bírság kiszabásánál figyelemmel kell lenni a képviselő-testület teherbíró képességére, a mulasztás súlyára, és arra, hogy korábban került-e már sor bírság kiszabására az érintett képviselő-testülettel szemben. A törvény a polgármesternek lehetőséget biztosít arra, hogy méltányossági kérelmet terjesszen elő, amelynek alapján a kormányhivatal jogosult a bírságot annak legkisebb összegéig mérsékelni. A kormányhivatal a bírságot adott kötelezettség ismételt megszegése esetén újra kiszabhatja, kivéve, ha az érintett önkormányzat a bírságot megállapító határozat bírósági felülvizsgálatát kérte⁵⁶ a döntés közlésétől számított 15 napon belül a törvényszéknél, azaz a Mötv. jogorvoslati jogot is biztosít az önkormányzat számára. A bírságot megállapító döntésre a Ket. szabályait megfelelően alkalmazni kell, azzal, hogy a törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, de a hivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.⁵⁷

Álláspontom szerint – tekintettel az önkormányzatok jelenlegi gazdasági helyzetére – a törvényességi felügyeleti bírság jelenti a legsúlyosabb következményt a felügyeleti eszközök közül, éppen emiatt hatékonysága is

⁵³ Mötv. 141. § (1) bek.

⁵⁴ Balogh Zoltánné: Lehet-e büntetni a törvényisztelő önkormányzatot.

<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2320> (2012.10.17.)

⁵⁵ 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről 2. §

⁵⁶ 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 15. § (2)-(4) bek.

⁵⁷ Mötv. 141. § (5)-(7) bek.

megkérdőjelezhető.⁵⁸ Nyilvánvalóan a törvényalkotó célja eme új felügyeleti eszköz bevezetésével az volt, hogy az önkormányzatok működése megmaradjon a törvényesség keretei között. Ugyanakkor nem számolt azzal, hogy egyfelől a minimum pénzbírság kiszabása egy nagyobb önkormányzat esetén nem lenne visszatartó erejű, másfelől a bírságolási maximum egy kisebb önkormányzat esetén likviditási gondokat jelenthetne. Emiatt tulajdonképpen nem várható a bírság eredményes alkalmazása. A gyakorlatban eddig még nem került sor a bírság eszközének igénybe vételére, ennek részint oka, hogy az érintettek általában eleget tesznek a törvényességi felhívásban foglaltaknak, részint azonban az, hogy a kormányhivatal is igyekszik elkerülni a bírság kiszabását annak érdekében, hogy ne terhelje az amúgy is eladósodott önkormányzatokat, hiszen a bírság nem a törvénysértésért felelős személyt, hanem az önkormányzatot sújtja.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslattal kapcsolatos módosító javaslataiban indítványozta a törvényességi felügyeleti bírság törlését a következő indokolással: „a kormányhivatal egyéb eszközrendszere elég a hatásos felügyeleti munkához, indokolatlan a felügyeleti bírsággal való fenyegetés.”⁵⁹

b) A Kormányhivatal kezdeményezési jogosítványai

ba) Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése

A 2012-es évig az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi szempontú vizsgálatát az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) látta el. Az Alaptörvény, az új alkotmánybírósági törvény (a továbbiakban: Abtv.) és a Bszi. hatályba lépésével azonban csak az alkotmányossági kontroll maradt az AB hatáskörében, a törvényességi szempontú vizsgálat átkerült a Kúria önkormányzati tanácsához.

E reform következtében a helyi rendeletek alkotmányossági ellenőrzésére csak kivételes esetekben kerülhet sor. Egyfelől, ha a bíró a bírósági eljárás során úgy ítéli meg, hogy az alkalmazott önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenes és kezdeményezi az AB eljárását. Másfelől, ha az, akire nézve a rendelet alaptörvény-ellenes szabályt tartalmaz, alkotmányjogi panasz keretében megtámadja. Ez a szituáció gyakrabban előfordulhat, mint az elsőként említett eset, ám az alkotmányjogi panasz-eljárás viszonylagos

⁵⁸ Jelenleg az önkormányzatok bankokkal szembeni adósságállománya 1000 mrd Ft.-ra tehető, amely fele-fele részben oszlik meg a hitelek és a kötvények között.

⁵⁹ TÖOSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban 14. sz. módosító javaslat

ismeretlensége és az indítványozás korlátozott volta⁶⁰ miatt valószínűleg ez az eshetőség sem lesz rendszeres. Végül a harmadik esetkör a Mötv. 136. § (1) bekezdése szabályozza: „Amennyiben az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközik a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.” Vélhetően ez sem lesz gyakori, mivel a kormányhivatal az ismertetett szabályozás alapján nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz. A rendelet felülvizsgálata nem törvény-, hanem alaptörvény-ellenesség esetén, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezhető a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági kontrolljának indítványozása. Ez önmagában sem tűnik olyan lehetőségnek, ami vonzó a kormányhivatal számára, de az is nehezen képzelhető el, hogy a kormányülés napirendi pontjai között helyi szabályok AB előtti megtámadásának eldöntése túl gyakran szerepeljen.⁶¹

bb) Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Amint az előzőekben is említésre került a 2012-es évtől az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata – amelynek kezdeményezésére kizárólag a kormányhivatal jogosult – a Kúria hatáskörébe tartozik.

Véleményem szerint ez a reguláció pozitív nóvumaként érzékelhető azért, mert a helyi önkormányzatok által alkotott normatív aktusok felülvizsgálata inkább tény-, mint alapjogi bírászkodás, hiszen a hatáskör alapja az AB esetén az alaptörvény-ellenesség kimondása, míg a Kúria csupán a törvénysértés reparálására jogosult, és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése törvénysértésnek minősíthető. Európa nyugati részén, például Franciaországban vagy Olaszországban az önkormányzati rendeletek törvényességi szempontú ellenőrzését kizárólag a közigazgatási bírászkodást ellátó szervek végzik. Ugyanakkor problematikus lehet a hatáskörmegosztással összefüggésben, ha a felülvizsgálat során alapjogi sérelem fennálltának a lehetősége is felmerül. Erről a Kúria nem dönthet, hiszen az alaptörvény-ellenesség vizsgálata az AB monopóliuma, ha megteszi, akkor lényegében hatáskörelvonásról van szó.

⁶⁰ Vö. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 30. § (1) bek.

⁶¹ Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában. <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2322> (2012.10.17.)

A korábbi szabályozás hiányosságát pótolandó a felülvizsgálattal kapcsolatosan határidők is megállapításra kerültek. A Kúria önkormányzati tanácsának részére a Bszi. írja azt elő, hogy a kormányhivatal indítványának beérkezésétől számított 90 napon belül hozza meg határozatát, amely határidő 30 nappal meghosszabbodhat, ha személyes meghallgatásra van szükség.⁶² Azaz a Kúria döntése három, de legfeljebb négy hónapon belül megszületik.

A kormányhivatal szintén a Kúriánál kezdeményezheti a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, amennyiben az önkormányzat e kötelezettségének nem tett eleget. A Mötv. mindkét esetben rögzíti a bírósági indítvány tartalmi elemeit.

bc) Önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési jog

A kormányhivatal az önkormányzat döntései felett gyakorol törvényességi felügyeletet. Az önkormányzat döntései azonban nemcsak rendeletek⁶³, hanem határozatok (egyedi és normatív aktusok) formájában is megjelenhetnek. Ennek megfelelően a Mötv. 139. §-ában felhatalmazza a kormányhivatalt arra, hogy az önkormányzati határozat felülvizsgálatát kezdeményezze a bíróságnál. Ebben az esetben az új Ötv. eljáró bírósággént a törvényszéket nevesíti. Azonban e hatáskört a 2013. január 1-jével felálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok veszik át.

III. Záró gondolatok *de lege lata* és *de lege ferenda*

Az Alaptörvény által intézményesített és a Mötv.-ben részletezett törvényességi felügyelet tükrözi az önkormányzati rendszer átalakítása során követett koncepciót, amely kétségtávol az állami hatáskifejtés erősödését, illetve a centralizációt helyezi a középpontba.

Vitathatatlan, hogy alapvető állampolgári, alkotmányos és a jogállamiságból fakadó érdekek fűződnek az önkormányzatok törvényes működéséhez. Ebből következően, végső soron a jogállamiság egészét is kedvezőtlenül befolyásolja, amennyiben a kontroll eszközei nem megfelelően működnek. Ugyanakkor a törvényességi felügyelet még a megfelelő garanciák mellett sem eredményezheti az önkormányzati autonómiába történő túlzott beavatkozást,⁶⁴ ennek azonban feltétele, hogy a beavatkozást biztosító feltételrendszer és annak elemei ellentmondásmentesen legyenek

⁶² Bszi. 54. §

⁶³ Önkormányzati rendeletet kizárólag a képviselő-testület alkothat, azaz a rendeletalkotás az át nem ruházható hatáskörök közé tartozik.

⁶⁴ Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről. <http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm> (2012.10.18.)

„összezsizsolva”. Bár a korábbi szakirodalmi álláspontok inkább a segítő és támogató felügyelet megvalósítását szorgalmazták, a hatályos szabályozás inkább represszív és helyettesítő jelleget fejez ki.

Zavaros a törvényi szóhasználat, mivel Magyarország Alaptörvényének Indokolása nem tesz különbséget az ellenőrzés és a felügyelet fogalma között, miközben a Mötv. figyelembe veszi azt az elméleti tételt, miszerint az ellenőrzés a felügyelet részeleme. Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szempontjából szükséges lenne a jogszabályok közötti harmonizáció, amelyhez hozzájárulna a generális jellegű szabályozás a felügyelet jelentéstartalmát illetően. Ezáltal talán elkerülhetővé válna az is, hogy felügyelet címszó alatt kerüljenek szabályozásra olyan eszközök, amelyek már „súrolják” az irányítás határait.

Az új szabályozás lehetőséget biztosít az aktuspótlásra a felügyeletet ellátó szerv (kormányhivatal) számára, vagyis egy olyan jogosítványt „ad” a kontrollt gyakorló szerv kezébe, amely módot ad a törvénysértés közvetlen orvoslására is. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a rendeletpótlás nem tartozik a kormányhivatal elsődleges tevékenységi körébe, erre megfelelő szakapparátus sem áll rendelkezésére. Éppen ezért indokolt lenne a felügyeleti munkába ún. szakmai csoportok bevonása, amelyek többek között biztosítanák a szakmaiságot, ami példának okáért egy költségvetési rendelet megalkotásához elengedhetetlen. Továbbá szintén az aktuspótlással összefüggésben említtem dolgozatomban azt is, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendeletre vonatkozóan a képviselő-testület módosítására vonatkozó kezdeményezéseinek hivatkozási alapját jogszabálynak kellene rögzítenie, hiszen így elejét lehetne venni annak, hogy a képviselő-testület indokolatlanul kérje, a kormányhivatal pedig megfelelő indok nélkül visszautasítsa a rendelet módosítását.

Ami a felügyeleti bírságot illeti, célszerűbb lenne, ha ugyan a törvény a bírság alanyaként az önkormányzatot nevezné meg, de kötelezően előírná a bírság összegének szerven belüli áterhelését a törvénysértésért felelős személyre. magát. Ezáltal növelhető lenne ugyanis a bírság hatékonysága, mivel nem eredményezne likviditási gondokat az önkormányzatoknál, illetve visszatartó ereje is fokozható lenne, hiszen a képviselő-testület tagjai személyes vagyonukra sokkal inkább ügyelnek.

Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának vonatkozásában, célszerűbb lenne a két fórum között a következő mechanizmust alkalmazni: alapjogi sérelem veszélye esetén a rendeletet az Alkotmánybíróságnak megküldeni, ő határoz erről, majd a rendeletet jogszabály-ellenesség vizsgálata céljából megküldi a Kúriának. Ez nem jelente jelentős többletterhet az Alkotmánybíróság számára, mert évente kb. 10-15 ilyen eset merül fel.

Végül, de nem utolsó sorban indokolt lenne megfontolni – angol mintára – az önkormányzati ombudsman intézményének bevezetését, amely lehetővé tenné olyan állampolgári (nem alapjogi) sérelmek kivizsgálását, amelyet valamely önkormányzati döntés okozott.

A lényeg azonban az – Zsuffa István szavaival élve –, „hogyan a demokráciával ellentétes hierarchikus elemeket kikapcsolva találjuk meg azokat a törvényes és a jogállamisággal összeegyeztethető módszereket, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatáson belül is egy megfelelően működő törvényességi és szakmai kontroll érvényesüljön”.

Az egészségügyi alapjogok speciális alanyai*

I. Alapvetés

Nem kétséges, hogy az Alaptörvényben deklarált alapvető jogoknak az élet minden területén, minden szituációban érvényesülniük kell, e tekintetben az államot szubjektív és objektív védelmi kötelezettség terheli, azaz a konkrét egyéni sérelmek orvoslása mellett az elvont jogi értékek, életviszonyok intézményvédelmét is biztosítani kell.¹ Álláspontom szerint alapjogi szempontból sajátos helyzetet teremt azonban az egészségügyi intézményrendszer, a kapcsolódó ellátások és szolgáltatások, tekintettel arra, hogy az általánosan érvényesülő egészségügyi alapjogok mellett, számos alapvető jogosultság, speciális alanyi körök vonatkozásában differenciáltan érvényesül. E differenciáltság jelent egyrészt klasszikus alapjog-kollíziókat, továbbá alapjog korlátozásokat, valamint a jogosultságok kiterjesztését egyaránt.

E tanulmányban arra törekszem, hogy bemutassam az egészségügy területén érvényesülő alapvető jogokat, ezek általános és speciális formáit. Szándékosan alkalmazom módszeresen az egészségügyi alapjog terminust, annak ellenére, hogy a jogirodalomban a betegjog, egészségügyi jog illetve az orvosi jog kifejezések terjedtek el. Véleményem szerint az egészségügyi alapjogok mindhárom fent említett jogterületet átfogják, mivel a betegeket megillető alapvető emberi és állampolgári jogok mellett, az egészségügyben fellelhető egyéb alanyok és természetesen maguk az orvosok is számos jogosultsággal rendelkeznek, illetőleg kötelezettségekkel terheltek, amelyeket indokolt azonos körben tárgyalni. Egészségügyi alapjog fogalmán értem azokat az – az egészségügyi ellátások során is releváns alapvető jogokat, amelyek az Alaptörvényben általános értelemben kerültek meghatározásra, de valódi tartalmukat, részletszabályaikat alacsonyabb, egészségügyi tárgyú jogforrások által nyerik el.

Munkámban igyekeztem feltárni azokat az alapjogokat, amelyekkel az egyes speciális státusú alanyok az általánostól eltérő módon élhetnek. Céлом, hogy rávilágítsak a kérdéskör azon sarokpontjaira, amelyek az egészségügyi

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Alkotmányjog V.” tagozatban került bemutatásra. Konzulens: Dr. Kocsis Miklós adjunktus

¹ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2010. 28. o.

alapjog érvényesítés körében mindennapi problémákat idézhetnek elő és bemutassam e problémák feloldásának módusait.

II. Az egészségügyi alapjogok

Az egészségügyi alapjogok körében számos olyan jogosultságot találunk, amely nem kapcsolódik különleges alanyi státushoz, annak érvényesülését minden egészségügyi ellátásban résztvevő személy számára – törvény által meghatározott korlátokkal – biztosítani kell.

Az egészségügyben szereplő alanyokat terhelő kötelezettségekhez hasonlóan az alapvető jogok is megilletik mind a betegeket, mind az egészségügyi intézmények személyzetét egyaránt. *Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy e jogosultságok közel sem egyenlő mértékben állnak a két oldal rendelkezésére, az ellátottak oldalán jóval szélesebb körben találhatók egészségügyi szolgáltatások során érvényesíthető alapvető jogok.*

Az egészségügyben érvényesülő alapjogok jellegzetes kettős szabályozottsága itt is szembetűnő. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eütv.) kiemel néhányat az Alaptörvényben rögzített jogosultságok közül és részletes előírásokat rendel hozzá, de számos jogintézmény kimaradt a törvényből, amelyek érvényre juttatásától nem lehet eltekinteni. Az alábbiakban azokat az alapvető jogokat kívánom ismertetni, amelyek az egészségügyi ellátás, valamint a kapcsolódó szolgáltatások során relevánsnak tekinthetők, a tanulmány korlátainak megfelelően a teljesség igénye nélkül.

Az Alaptörvény XX. cikkében deklarálja a testi és lelki egészséghez való alapvető jogot, ami az egészségügyi szolgáltatások során kiemelkedő jelentőséggel bír. Az egészségügyi törvény ennél szűkebb körben – az egészség megőrzéséhez szükséges egészségügyi ellátáshoz való jogról – tartalmaz rendelkezéseket, amelynek jellegzetessége az, hogy míg az Alaptörvény általános értelemben biztosítja mindenki számára az egészséghez való jogot, addig az Eütv. egy már bekövetkezett vagy bekövetkezni látszó egészségromlás esetében garantálja az emberi egészség javításának, megőrzésének jogát.

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása, valamint II. cikke tartalmazza az ember méltóságához való jogát, szoros összefüggésben az élethez való joggal. Az egészségügyi törvény ugyanezt a követelményt támasztja az egészségügyi ellátásokra levetítve, ezen felül meghatározza az emberi méltóság részaspektusait, amelyek az ellátás során feltétlen érvényesülést kívánnak meg. A kapcsolattartás jogával összefüggésben elmondható, hogy a később tárgyalásra kerülő speciális alanyok vonatkozásában, ez az egészségügyi alapjog érvényesül a legdifferenciáltabban.

További releváns alapjog az önrendelkezési jog, amely biztosítja a beteg számára az ellátás során felmerülő legfaj súlyosabb döntések meghozatalában való részvételt, valamint lehetővé teszi, hogy a neki legmegfelelőbb módon vehessen igénybe egészségügyi szolgáltatásokat. A törvény rögzíti, hogy az embert megilleti az önrendelkezéshez való jog, illetve ennek egyes részjogosítványairól is rendelkezik, de ezek nem egységesen kerülnek szabályozásra, számos elemét a törvénytövegeben szétszórva fedezhetjük fel. E körben említhető az ellátás visszautasításának joga, a szabad orvos- és intézményválasztás, valamint dokumentáció megismerésének joga.

III. Az egészségügyi alapjogok speciális alanyai

Utalva a korábban elmondottakra megállapítható, hogy *az egészségügyi alapjogok teljes skálája megilleti az ellátásban résztvevő jogalanyokat és jogaik gyakorlását csak a jogszabályok, valamint az egészségügyi szolgáltatók saját működésükkel kapcsolatos rendelkezései korlátozhatják.*

Ennek ellenére az egészségügyi alapjogok számos esetben az általánostól eltérően, atipikus módon érvényesülhetnek, aminek oka a jogosultak speciális alanyi státusában vagy a rendhagyó ellátás szükségességében keresendő. Alapjogi szempontból sajátos kölcsönhatás figyelhető meg az alanyi pozíció és a különleges egészségügyi helyzetek között. Amennyiben egy beteg speciális alanyi státussal rendelkezik, az általánostól eltérő egészségügyi szolgáltatást kell igénybe vennie. Ez az összefüggés fordítottan is igaz: ha egy beteg speciális ellátást vesz igénybe, ezt csak azért teheti meg, mert személyében speciális alanyi jellegzetességgel bír. *Egyszerűbben megfogalmazva, aki a különleges egészségügyi alanyok körébe tartozik, speciális szolgáltatásokat köteles igénybe venni, illetve aki ilyen szolgáltatásokat vesz igénybe egyértelműen speciális egészségügyi alany.*

E különös jogállású személyeket több csoportba sorolhatjuk státusuk egyes jellegzetességeire tekintettel. Attól függően, hogy a rendhagyó jogérvényesítés alapjául szolgáló helyzet tartósan, vagy csak átmenetileg áll fenn megkülönböztethetünk *tartós és ideiglenes speciális jogosultságot.* Előbbire példaként szolgálhat a külföldieket megillető egészségügyi alapjogok, utóbbihoz a sürgősségi ellátottakat lehet példálózva megemlíteni. Differenciálhatunk aszerint is, hogy az atipikus státus *kiterjeszti vagy szűkíti* az egyes alapjogok érvényesítésének lehetőségeit. Jellegzetesen a gyermekek részesülhetnek előnyösebb jogérvényesítésben, ezzel szemben a cselekvőképtelenek, szabadságvesztést töltők, valamint kényszergyógykezeltek lényegesen szűkebb körben élhetnek egészségügyi alapjogaikkal. E sajátos alanyi kör további jellegzetessége, hogy alanyi pozíciójuk kettős természetű. *Egyrészt betegek, így élhetnek az általános egészségügyi alapjogok garantálta lehetőségekkel, másrészt rendelkeznek*

bizonyos rendhagyó tulajdonsággal, amely miatt a speciális egészségügyi alapjogok egésze vagy egy része is megilleti őket. Az alábbiakban igyekszem az egyes speciális alanyok vonatkozásában kiemelni azokat a jogokat, amelyek az általánostól eltérő módon érvényesülhetnek, hangsúlyozva, hogy az előző részben meghatározott általánosan érvényesülő jogosítványok e személyeket továbbra is megilletik.

1. Gyermek és egyéb cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes betegek

Az Eütv. alapján egészségügyi ellátásuk során a gyermekeket megilletik ugyanazok a jogosultságok, mint a felnőtteket, különbséget a jogok tartalmában fedezhetünk fel. A különbségtétel oka az, hogy a gyermekek életkori sajátosságaikból adódóan önállóan számos releváns döntés meghozatalára képtelenek, ezáltal kezelésük során is fokozott védelmet igényelnek.² Ennek érdekében a jogalkotó bizonyos alapjogok gyakorlásának határait kiterjesztette, de jelentős mértékű korlátozásokat is megfogalmazott a gyermekkorú beteg védelmének érdekében. Mindenekelőtt érdemes megvizsgálni, hogy az egészségügyi ellátás során ki számít gyermeknek, ugyanis az egészségügyi törvény – eltérően a polgári jogi szabályoktól – minden 18 év alatti személyre a cselekvőképtelenekre vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli alkalmazni, de tesz egy kivételt is: a 16. életévét betöltött gyermek számos olyan jogosítvány birtokosa lehet, amelyből a 16 év alatti betegek kizártnak minősülnek.

a) A gyermekek önrendelkezési joga és összeütközése más alapjogokkal

A törvényhozó a fiatalkorúak önrendelkezési jogát, saját fokozott védelmük érdekében szűk határok közé szorítja, amelynek egyenes következménye, hogy bizonyos – rájuk nézve jelentős – döntéseket helyettes döntéshozójuk, jellemzően szüleik hozhatnak meg. A törvény taxatív felsorolásban rögzíti azon személyek körét, akik helyettes döntéshozóként léphetnek fel egy egészségügyi döntés meghozatala során. A helyettes döntéshozó(k) léte kiemelt fontosságú a gyermekek és más cselekvőképtelenek esetében, hiszen ők sajátos állapotuknál fogva nem képesek élni önrendelkezési jogukkal, azonban ekkor sem maradhatnak jogvédelem nélkül. Itt szükséges megemlíteni, hogy e körben az Alkotmánybíróság elvi éllel fogalmazta meg, hogy a fent említett szituációkban a helyettes döntéshozó kizárólag a

² Simon Béla: A gyermekek jogai: ellátás és méltóság. http://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/1177/a-gyermek-jogai-ellatas-es-meltosag (2012.02.11.)

gyermek önrendelkezési jogának gyakorlását tudhatja magáénak és döntéseit nem saját nevében hozza.³

Kuriózumként értékelhető a tény, hogy a helyettes döntéshozó megléte és hiánya is alapjog-kollíziót eredményezhet. Előbbi számít tágabb esetkörnek, ilyenkor jellemzően a gyermek és a szülő akarata áll szemben egymással és 16 év alatti beteg esetében a gyermek akarata szorul háttérbe. Utóbbi szituációban a döntéshozó átmeneti meg nem léte okozhat alapjogi konfrontációt, ugyanis ilyenkor az egészségügyi személyzet köteles értesíteni a gyámhivatalt és törvényes képviselő kirendelését kérvényezni, ezáltal fennáll a lehetősége olyan helyzet kialakulásának, amelyben egy kiskorú betegen – számára ismeretlen – helyettes döntéshozó által jóváhagyott beavatkozást végeznek. *Alapjogi összeütközés akkor alakulhat ki, ha utóbb a gyermekhez érzelmileg közelebb álló hozzátartozó jelenik meg, aki a törvényi sorrendben hátrébb található ugyan, azonban a gyermek szükségleteit vélhetően jobban ismeri, de a törvényes képviselő léte miatt döntési jogosultsága blokkolva van.* Hasonló szituációt teremt a helyettes döntéshozó passzivitása. Amennyiben a jogosult nem képes vagy nem kíván döntést hozni a törvény értelmében a sorban következő jogosult élhet e jogával. A valóságban csekély az esélye annak, hogy a törvény nyújtotta valamennyi lehetőség kimerítése után sincs olyan személy, aki jogszerűen hozhatna döntést a beavatkozással kapcsolatban. A törvény ilyen esetekre nem tartalmaz rendelkezést, de álláspontom szerint ilyenkor a döntést az ellátó orvos hozhatja meg, kizárólag szakmai szempontok alapján.⁴

Az elmondottak kizárólag 16 éven aluli kezeltekre és cselekvőképtelenekre vonatkoznak, 16. életévét betöltött, valamint korlátozottan cselekvőképés beteg esetében saját maga is határozhat egy kezelés igénybevételéről vagy megtagadásáról, ezáltal véleményem szerint helyettes döntéshozó hiányában ezt az akaratnyilatkozatot kell alapul venni. A törvény e rendelkezéseinek elsődleges célja azonban a gyermekek érdekeinek fokozott védelme, ezért a helyettes döntéshozó rendelkezése elé még egy további akadályt gördít, miszerint a joggyakorlás nem érintheti hátrányosan a beteg egészségi állapotát, illetve nem vezethet súlyos, vagy maradandó egészségkárosodáshoz. További garanciális szabályként értékelhető, hogy az orvosnak figyelembe kell vennie a gyermekek és korlátozott cselekvőképés betegek véleményét, így az eltérő nyilatkozatok esetén a beteg állapotára kedvezőbb döntést kell figyelembe venni.⁵

b) A gyermek kapcsolattartása az egészségügyi ellátás során

³ 36/2000. (X.27.) AB határozat

⁴ Gyöngyösi Zoltán: Az élet és test feletti rendelkezések joga. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2002. 160. o.

⁵ Somfai Balázs: A beteg gyermekek jogai. Jura 2004. 1. sz. 180-183. o.

Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során történő kapcsolattartás kiemelt jelentőséggel bír a kiskorú betegek számára. Ennek megfelelően a jogalkotó az általános alanyokhoz képest kiterjeszti a kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás lehetőségeit és törvényi szinten biztosítja a gyermekek számára a folyamatos szülői jelenlétet a kezelés teljes időtartama alatt. E rendelkezés azonban nem jelenti azt, hogy az adott intézmény házirendje, vagy működési szabályzata a törvényes képviselő benntartózkodási jogát nem korlátozhatná, amennyiben annak ésszerű és a korlátozással arányos indoka van.⁶ További gátat szabhat e kiterjesztett jogosítvány gyakorlásának az egészségügyi szolgáltató tárgyi feltételrendszere, amely a 21. század derekán – tizenöt esztendővel a törvény hatályba lépését követően – sem mondható adottnak. Az egészségügyi törvény nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket arra nézve, hogy a kórházaknak és egyéb létesítményeknek mennyiben kell elősegíteniük a fokozott kapcsolattartást, de álláspontom szerint az alapjog lényegi tartalmából következően az egészségügyi szolgáltatónak a lehetőségeihez mérten a legnagyobb mértékben biztosítania kell e jog gyakorlását. *Nézőpontom szerint amennyiben adott szolgáltatónak lehetősége van egy vagy több szülő elhelyezésére, ennek igénybevételét csak a házirendben lefektetett feltételek megléte esetén, kizárólag mások védelme érdekében tagadhatja meg.*

c) A gyermek tájékoztatása

A tájékoztatáshoz való jog általános jellemzése során kitértem arra az alapvető követelményre, hogy a beteg életkorától, mentális képességeitől függetlenül, de ezzel arányosan jogosult tájékoztatást kapni betegségéről, sérüléséről, valamint a kezelés módszereiről, időtartamáról és várható kimeneteléről. E rendelkezések alapján a beteg gyermek is jogosult mindezen információk megismerésére, annak ellenére, hogy véleményem szerint számos esetben ez inkább hátrányos, mint előnyös jogosítvány. Kijelentésemet arra alapozom, hogy egy gyermek életkori sajátosságaiból és hiányos ismereteiből adódóan nem feltétlenül tud reális képet alkotni állapotáról, így akár súlyosabbnak is vélheti azt. Ennek ellenpéldája lehet, ha a tájékoztatás olyan releváns információkat nélkülöz, amelynek megértésére csak egy felnőtt korú személy képes. Ez esetben a kezelt enyhébbnek hiheti betegsége mértékét, ezáltal a tájékoztatáshoz való jog elveszíti lényegi tartalmát. *Hibásnak tartom a törvény azon rendelkezését, miszerint csak a 16. életévét betöltött fiatalkorú beteg számára adja meg a lehetőséget a tájékoztatásról való lemondásra.⁷ E megállapításomat azzal indokolom, hogy*

⁶ Kovácsy Zsombor (szerk): Az egészségügyi jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest 2009. 451. o.

⁷ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 14. § (2) bek.

egy gyermek alapvetően követi szülője, vagy törvényes képviselője utasításait, ezáltal elismerve, hogy reá nézve kedvező döntéseket tud hozni olyan szituációkban, amelynek megítélésére ő maga még nem képes. Célszerűbbnek tartanám egy olyan szabály megalkotását, amely kortól függetlenül engedélyezi a tájékoztatásról való lemondást, illetve a joggyakorlás törvényes képviselőre történő átruházását.

A tájékoztatáshoz való joghoz kapcsolódóan szükséges említést tenni a gyermek és szülő egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való jogának kérdéséről. A törvény ez esetben is csak a 16. életévét betöltött kiskorúnak ad lehetőséget arra, hogy betekinthessen a dokumentációba, amely álláspontom szerint gyakorlatilag azt eredményezi, hogy a nem érett kiskorú és cselekvőképtelen személyek számára a dokumentáció megismerésének joga nem létező jogosítvány. Ennek oka, hogy amennyiben a szülő megismeri a kiskorúra vonatkozó iratokat, majd ezt követően azok tartalmát, személyre szabottan osztja meg a gyermekkel, ezt a tájékoztatáshoz való jog keretében teszi. *A fiatakorú kezelt egyetlen lehetősége az orvosi dokumentumok megismerésére az, ha szülője vagy törvényes képviselője betekintést enged számára, azonban mivel jogszabály ilyen kötelezettséget nem ír elő, ez az alapjog a gyermekek számára nem létezőnek minősíthető.* A fent rögzítettek alapján elmondható, hogy a gyermekek a speciális alanyok között is kiemelkedő jelentőséggel bírnak, tekintettel arra, hogy atipikus alapjog gyakorlásuk pozitív és negatív irányba is kileng, bizonyos jogokkal korlátozottan vagy egyáltalán nem élhetnek, ellenben lehetőségük van a kapcsolattartás lehetőségének kiterjesztésére.

2. Pszichiátriai betegek

Az egészségügyi ellátás során speciális alanyi státussal rendelkeznek a pszichiátriai kezelést igénylő betegek, amelynek oka kettős természetű. Egyrészt a legtöbb mentális betegséggel küzdő személynél fennáll a betegségbelátás részleges vagy teljes hiánya, másrészt – az előbbiekből következően – veszélyesek lehetnek saját maguk és más személyek testi épségére, ezért a jogalkotó számos egészségügyi alapjog gyakorlását korlátozza ezen alanyok vonatkozásában, azonban erre – a betegség intenzitásától függően – nem egyenlő mértékben kerül sor.⁸

Ugyanakkor a vizsgált alanyi kör sajátos helyzete egyúttal azt is eredményezi, hogy ellátásuk során bizonyos egészségügyi alapjogokat kiterjesztett módon gyakorolhatnak. Az Eütv. X. fejezete tartalmazza a pszichiátriai betegekre vonatkozó speciális rendelkezéseket, amelyekről alapvetően elmondható, hogy a beteg orvosi kezelésben való részvételének

⁸ Kovácsy: i.m. 455. o.

önkéntességéhez igazodik, vagyis a teljesen önként pszichiátriai jellegű ellátást igénybe vevő alany jóval kevesebb korlátozással szembesül, mint aki jogszerű kényszer következtében áll elmeorvosi megfigyelés alatt. A szabályozás a pszichiátriai betegek intézményesített gyógykezelésbe vételének három esetét különbözteti meg:

- a) önkéntes gyógykezelés,
- b) sürgősségi gyógykezelés,
- c) kötelező gyógykezelés.⁹

A törvényi felosztás miatt az egyes kategóriába tartozók által érvényesíthető egészségügyi alapjogok külön vizsgálatát tartom indokoltnak.

a) Önkéntes gyógykezeltek

Kétségtelenül a pszichiátriai kezelést önként igénybe vevők képezik a legvitatottabb csoportot a mentálhigiénés betegek közül. Tekintettel arra, hogy a gyógykezelésbe önként egyeztek bele, vagy éppen ők maguk kezdeményezték, elmondható, hogy kóreljárásukkal maradéktalanul rendelkeznek. Ezen alanyi kör alapjog gyakorlásáról elmondható, hogy igen kevés korlátozás foganatosítható velük szemben. Jellemzően az intézeti kezeléseik során van lehetősége a gyógykezelést biztosító létesítményeknek bizonyos korlátokat felállítani, amelyeket azonban a kezelt ismer el magára kötelezőnek, tehát ugyanígy dönthet ezek megtagadásáról. Egyetlen szankció jellegű lehetősége az intézményeknek az, ha a belső működési szabályzatban lefektetett szabályok beteg általi megszegése esetére az intézményből való elbocsátást helyezi kilátásba.¹⁰

Alapjogi szempontból kérdésesnek az a szituáció mondható, amikor egy beteg személy önkéntesen vesz igénybe bizonyos pszichiátriai egészségügyi szolgáltatást, azonban ennek során állapota olyan mértékben megromlik, hogy indokolt lehet a kezelés kényszer útján történő folytatása. Többek között e kétes helyzet feloldására alkotta meg a törvényhozó a sürgősségi gyógykezelés intézményét. Ha az önkéntes kezelés során a beteg állapota veszélyeztetővé válik, kezelése átalakul sürgősségi gyógykezeléssé, annak szabályai szerint. A törvény alapvető követelményként fogalmazza meg, hogy a pszichiátriai betegek ellátása lehetőség szerint családi, illetőleg lakókörnyezetében, továbbá a lehető legkevésbé hátrányos és kellemetlen módszerrel történjen.¹¹ Az általános gyakorlat szerint ez a lehetőség azonban csak az önkéntesen gyógyulni vágyó betegek és a csekély mértékben kóros elmeállapotúak számára áll fenn.

⁹ Jobbágyi Gábor: Orvosi Jog. Az apostoli szentszék könyvkiadója, Budapest 2011. 176. o.

¹⁰ Bányai Borbála – Légmán Anna: Pszichiátriai betegek szociális intézeti környezetben. Esély 2009. 2. sz. 68-84. o.

¹¹ Jobbágyi: i.m. 176. o.

b) Sürgősségi gyógykezeltek

Gyakorlatban történő manifesztálódás szempontjából a sürgősségi és a kötelező gyógykezelés között nem sok különbséget lehet felfedezni, az elhatárolást a hatályos bírósági ítélet megléte vagy hiánya alapján lehet elvégezni. Amennyiben a beteget bírósági ítélet alapján kell pszichiátriai gyógykezelésben részesíteni, őt a kötelező gyógykezelésre vonatkozó szabályok alapján kötelezhetik a gyógyító eljárásban való részvételre. Fontos kiemelni, hogy sürgősségi és kötelező gyógykezelésre is csak az erre szakosított intézetben kerülhet sor, azaz amíg az önkéntes kezelt részt vehet intézeti ellátásban, addig a kötelezően intézeti ellátottak számára az otthoni kúrálás nem lehetséges.

A sürgősségi gyógykezelés lényege, hogy a beteg akarata ellenére történő intézeti kezelésre még azt megelőzően kerül sor, hogy a bíróság ennek jogszerűségét vizsgálhatná. Tekintettel arra, hogy az e körbe tartozó betegek vonatkozásában általában nincs idő a bírósági eljárás eredményének bevárására, ezért a gyakorlatban ez a leggyakoribb kezelési forma. Ilyen jellegű kezelés elrendelésére akkor kerülhet sor, ha a beteg pszichés állapota miatt közvetlen veszélyeztető magatartást mutat (ún. akut pszichózis) és az csak azonnali pszichiátriai intézeti beavatkozással hárítható el. A pszichotikus állapotot észlelő orvos köteles elrendelni a kényszerkezelést, amelyhez a hatóság közreműködését is igénybe veheti. A sürgősségi pszichiátriai ellátás maximálisan 72 óráig tarthat, a bíróság köteles – a kezelt meghallgatása után – döntést hozni, amelynek következménye vagy az elbocsátás, vagy a kötelező gyógykezelés elrendelése lehet.¹²

Az intézeti kezelés során számos egészségügyi alapjog-korlátozás foganatosítható a betegekkel szemben. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi szolgáltatók maguk határozhatják meg pszichiátriai ellátottjaik joggyakorlásának határait, általános taxatív felsorolás e korlátokról nem adható. A következőkben azon jellegzetes egészségügyi alapjogokat kívánom vizsgálat alá vetni, amelyek korlátozása gyakorinak mondható a pszichiátriai betegellátók vonatkozásában. Legjelentősebb korlátozásként az önrendelkezési jog egyes részjogosítványainak megcsorbítása, valamint a kapcsolattartás lehetőségeinek redukálása rögzíthető, amelynek szintjét az egyes létesítmények jogszabályi kereteik között maguk állapíthatják meg.¹³ Természeteszerűnek tekinthető, hogy a mentálhigiénés betegek sürgősségi, vagy kötelező gyógykezelésük során nem élhetnek a szabad orvos- és kezelésválasztás jogával, valamint a kezelés megválasztásába sincs számottevő beleszólásuk. Ennek oka egyrészt maga a kezelés alatt állók elmeállapota, másrészt a kezelésre alkalmas intézmények számának csekély

¹² Fridli Judit: A pszichiátriai betegek jogairól. Fundamentum 1997. 1. sz. 113-123. o.

¹³ 1/2000 EszCSM rendelet 101/A. §

volta. Ugyanezen okokból kifolyólag általában nem élhet a beutalt beteg az ellátás visszautasításának jogosultságával, hiszen ekkor az intézeti kezelésre kötelezés elveszítené fő célját, a beteg gyógyításának lehetőségét.¹⁴

Az Eütv. biztosítja annak a lehetőségét az intézetek számára, hogy a kezelőorvos által indokoltnak tartott beavatkozást kényszer útján is végrehajtsák a betegen. A törvény négy alkalmazható módszert határoz meg erre a célra, amely egyben alkalmas az ellátottak mozgásszabadságának jelentős korlátozására. Az említett négy eszköz a kémiai, biológiai, fizikai és pszichológiai korlátozó intézkedés alkalmazása. Álláspontom szerint a törvény eme tág megfogalmazása teret adhat a legsúlyosabb – akár alapjog sértő – kényszerintézkedések törvényes alkalmazásának. Egy 2003-ban végzett felmérés alapján az intézetek leggyakrabban pszichés nyugtatást próbálnak alkalmazni, de kritikus pillanatokban a gyógyszeres kezelést részesítik előnyben. Gyakori továbbá a mozgáskorlátozás bevezetése, amelyet az egyes létesítmények a legelterőbb fokozatokban szoktak alkalmazni. Legenyhébb módzata a kezelés alatt állók kitiltása bizonyos helyiségekből (könyvtár, közösségi szobák), fokozottabb intézkedésnek minősül az elkülönítés foganatosítása, amely esetben a beteg minimális számú helyiség látogatására jogosult. Legsúlyosabb – mozgásszabadságot teljesen megszüntető – kényszerintézkedés a lekötözés, amelyre csak a legsúlyosabb állapotban lévő személyekkel szemben kerülhet sor. Fontos követelmény, hogy bármilyen kényszer alkalmazásának feltételeit négy óra elteltével felül kell vizsgálni.¹⁵

Az intézetben kezelt pszichiátriai betegek kapcsolattartása általános megállapítás szerint erősen korlátozva van. Egyes intézmények a külvilággal való érintkezés minden formáját megtiltják, annak érdekében, hogy az esetleges kapcsolatfelvétel ne nehezítse, vagy gátolja a gyógykezelés sikerre vitelét. Meggyőződésem, hogy a rokonokkal, barátokkal való időszakonkénti, de rendszeresen biztosított érintkezés elengedhetetlen egy szociális lény számára. A két tanulmányozott alapjog mellett további kettő – a pszichopátiás kezelték számára jellemzően jelentéktlenebb – jogosultság gyakorlását vonhatja korlátozás alá egy pszichiátriai kezelést folytató szolgáltató. A dokumentáció megismerésének korlátozására, vagy megvonására – a szűkített kapcsolattartáshoz hasonlóan – a beteg gyógyulásának zavartalansága okán kerülhet sor. Amennyiben a kezelt egyben korlátozottan cselekvőképes is, e jogának gyakorlása a törvényes képviselőjét illeti meg. A fent rögzített megállapításokat a tájékoztatáshoz való jogra megfelelően kell alkalmazni, kiegészítve egy többletjogosítvánnyal. Nevezetesen, ha az ellátott tájékoztatását a

¹⁴ 36/2000. (X.27.) AB határozat

¹⁵ Lomnici Zoltán: Az orvoslás joga. Lélekben Otthon Kiadó, Budapest 2009. 94. o.

kezelőorvosa indokoltnak és eredményesnek véli, mind szóban, mind írásban meg kell ezt tennie, kizárólag az egyik forma alkalmazása nem elegendő.

Ahogy korábban kiemelttem, a számos alapjogi korlátozás mellett a törvényhozó néhány jogosultság vonatkozásában kitágítja a joggyakorlás határait a pszichiátriai betegek számára. A törvény lehetőséget ad számukra közösségi betegellátásban való részvételre, amely azt jelenti, hogy kezeltek jogában áll, hogy gyógyításuk ne szegregálva, hanem a többi beteggel együtt történjék, amennyiben ennek jogi és célszerűségi feltételei fennállnak. További speciális többletjogként nevesíthető olyan alapjog biztosítása e személyek részére, amely az általános egészségügyi alapjogok között egyáltalán nem nyer értelmezést. A pszichiátriai betegek jogában áll terápiás foglalkoztatásban és az létesítmény fenntartását szolgáló tevékenységben részt venni és ezért díjazásban részesülni, azaz pszichiátriai intézetben kezelés alatt álló egészségügyi alanyok számára biztosított a munkához való jog egy speciális formája.¹⁶

c) A kötelező gyógykezelés

A kötelező gyógykezelés során hasonló alapjog korlátozások és alapjog kiterjesztések figyelhetők meg, mint az imént tárgyalt sürgősségi gyógykezelés során, mivel e kettő ugyanazon intézményben, ugyanazokkal a feltételekkel megy végbe, eltérés csak a bírói határozat léte vagy hiánya folytán állapítható meg a kötelező gyógykezeléseket is két jól elkülöníthető csoportba lehet sorolni. Az első csoportba azok az esetek tartoznak, amikor a beteg még nem követett el semmilyen, magára vagy másokra sérelmes cselekményt elmezavaros állapotban, így kötelező gyógykezelésének alapja mindössze a pillanatnyi mentális állapota. A másik csoportba azokat a szituációkat sorolhatjuk, amikor a beteg belátási képessége hiányában követ el bűncselekményt, de büntethetőséget kizáró ok fennállta miatt vele szemben „csak” kényszergyógykezelés rendelhető el.¹⁷ A kényszergyógykezelés egy speciális büntetőjogi intézkedés az egészségügy és a büntetés-végrehajtás határán, nagyrészt az egészségügyi szempontok dominálnak, de erősen jelen van a büntetés-végrehajtási jelleg is. E két csoport között alapjogi szempontból nem tudunk különbséget tenni, azonban a gyakorlat ettől eltérő lehet. *Álláspontom szerint a tény, hogy mindössze egy állapot minősítése alapján elrendelhető ilyen súlyos kényszerintézkedés, a jogszerűségét kérdésessé teszi.*

A pszichiátriai betegek egészségügyi alapjog gyakorlásával kapcsolatos kérdések szabályozottsága meglátásom szerint erősen hiányos, számos

¹⁶ Kovácsy: i.m. 456. o.

¹⁷ Simon Béla: A kényszergyógykezelés.

http://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/1438/a-kenyszergyogykezeles (2012.02.11.)

kulcskérdésről nem rendelkezett a jogalkotó, továbbá *problémát jelent az is, hogy az egészségügyről szóló törvényben, valamint a rendeleti szintű regulációban is fellelhetőek olyan jogosultságok, amelyek valódi, gyakorlati megvalósulása a tárgyi feltételek korlátozottsága miatt nehézkes vagy lehetetlen.* Alapvető problémát jelent, hogy a mentális betegségek megállapítására és külső tüneteinek felismerésére nincs egységes orvosi szakvélemény, az egyes kórok súlyosságát eltérő módon definiálhatják a kezelőorvosok, ennek következtében kétirányú visszaélésekre kerülhet sor, amelynek során egy pszichiátriai kezelésre szoruló személy nem kap kellő segítséget, vagy egy magára- és a társadalomra kevésbé veszélyes beteg kerül túlzott korlátozás alá.

Nincs megfelelő részletességgel rendezve a tájékoztatáshoz és az ellátás visszautasításához való jog tárgyköre. Példának okáért adott beteg tájékoztatásban részesüléséről, valamint ennek módjáról és formájáról kizárólag kezelőorvosa dönthet, azonban ennek részletes jogszabályi feltételei jelenleg nem deklaráltak. *Alapjogi szempontból teljesen kiesnek a törvényi szabályozás köréből a sürgősségi, vagy kötelező kezelést végző azon intézmények, amelyek átmenetet képeznek a kórház jellegű létesítmények és az otthoni kezelés között.* Tipikusan ilyen egészségügyi szolgáltatónak minősülnek az ápolást, gondozást végző szociális otthonok, rehabilitációs intézetek, átmeneti elhelyezést biztosító intézmények, valamint a lakóotthonok. A törvény hatályáról szóló címében rögzíti, hogy e törvény rendelkezéseit a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények által nyújtott egészségügyi szolgáltatások vonatkozásában is megfelelően alkalmazni kell, azonban álláspontom szerint – az ilyen jellegű létesítmények sajátosságai miatt – ez korántsem elegendő.¹⁸

Jelentős hiányosságként értékelem a kényszerítőeszközök alkalmazási feltételeinek pontatlan meghatározottságát. A kényszereszközök használatát ugyan rövid időközönként felül kell vizsgálni, de ez nem befolyásolja számottevően annak a lehetőségét, hogy a beteget állandó korlátozás alá vonják. Ez a problémakör maga indukálja a következőt, nevezetesen azt, hogy ki és milyen feltételekkel felügyeli ezeknek az intézkedéseknek az alkalmazását. *Célszerűnek tartanám egy törvényi szinten szabályozott skála létrehozását, amely a beteg állapotával és veszélyességéhez mérten arányos módon adna lehetőséget a korlátozó eszközök foganatosítására.* Kitekintve a nyugat-európai joggyakorlatra megállapíthatjuk, hogy a pszichiátriai kezeltekre vonatkozó teljes szabályozás önálló kódexben került megalkotásra, amely véleményem szerint hazánkban is aktuális kérdéssé válhat.¹⁹ Az elmondottak azonban nem váltják ki a kívánt hatást, ha a

¹⁸ Jobbágyi: i.m. 177. o.

¹⁹ Fridli: i.m. 113-123. o.

gyakorlat nem képes lépést tartani és a tárgyi feltételek hiánya miatt a törvényben rögzített jogok és kötelezettségek nem érvényesülhetnek. Érdekes kérdést vet fel az állam *parens patrie* elv alapján történő beavatkozásának mértéke, tekintettel arra, hogy a törvényhozó hozhat-e olyan szabályozást, amely megvalósulásának feltételeit nem biztosítja, azonban e problémakör vizsgálatával tanulmányomban bővebben nem kívánok foglalkozni.

3. A fogvatartott betegek egészségügyi alapjogai

A fogvatartottak speciális egészségügyi státuszára és az ebből fakadó rendhagyó jogérvényesítésre a nemzetközi normák is megkülönböztetett figyelmet fordítanak, amelynek oka egyrészt a fogvatartottak társaikkal szembeni védelme, másrészt az a tény, hogy az egészségügy speciális alanyai közül a fogva levők élhetnek legkorlátozottabban alapjogaikkal, ami az állam büntetőigényéből fakadó következmény.²⁰ A nemzetközi dokumentumok – és ennek megfelelően a hazai szabályozás is – alapelveként rögzítik, hogy a fogvatartottat adott állam büntető politikája sújthatja a legsúlyosabb jogkorlátozásokkal, de a büntetés semmilyen körülmények között nem hordozhatja magában az egészségkárosodás minimális kockázatát sem. Ezt megerősítendő, illetőleg megalapozandó a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (továbbiakban: Bv. kódex) meghatározza, hogy az elítélt egészségügyi ellátása az általános egészségügyi jogszabályoknak megfelelően történik, ettől eltérni csak az igénybevétel lehetőségeinek függvényében lehet.²¹

Mielőtt rátérnék a fogvatartottak speciális egészségügyi alapjogainak részletes tárgyalására, két alapvető megállapítás rögzítését látom indokoltnak. Elsődlegesen különbséget kell tennünk a fogvatartottakra vonatkozó jogkorlátozások általános és egészségügyi csoportja között. Míg a korábban vizsgált alanyi körök esetében a kapcsolattartás, vagy mozgásszabadság korlátozása az egészségügyi alapjogok körében történt meg, addig a szabadságvesztést töltők vonatkozásában e korlátok a jogerős bírói ítéletben foglalt büntetés végrehajtásában, vagy a legsúlyosabb kényszerintézkedések körében jelentkeznek. Utóbbi témakört nem kívánom e pályamunkában vizsgálat tárgyává tenni. Szükséges továbbá meghatározni a tárgyalt alanyi kör pontos kiterjedését. Annak ellenére, hogy a Bv. kódex, valamint a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998 (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak körében a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott elítélteket és előzetesen letartóztatottakat említi, alapjogi szempontból

²⁰ Horváth Tibor (szerk.) Büntetés-végrehajtási Jog. Rejtjel Kiadó, Budapest 2007. 168. o.

²¹ Heylmann Katalin: A fogvatartottak egészségügyi helyzete a büntetés-végrehajtási intézetekben. Börtönügyi Szemle 2002. 3. sz. 49-56. o.

véleményem szerint minden törvényesen fogságban lévő személyre vonatkoztatható e rendhagyó szabályozás.

Habár a fogvatartott személyek vonatkozásában az egészségügyi alapjogi differenciálódás főképp korlátozásokban mutatkozik meg, két esetben kiterjesztett alapjog gyakorlást vélhetünk felfedezni. Amennyiben a fogvatartott betegnek gyógyszerzárból beszerezhető gyógykészítményre vagy gyógyászati segédeszközre van szüksége, azt térítésmentesen biztosítja számára a büntetés-végrehajtási vagy hatósági intézmény. A fent említett speciális szabályból adódik, hogy a tulajdonhoz való jog körében a beteg adott gyógyszert, vagy eszközt folyamatosan birtokolhat, annak ellenére, hogy az elzárás során tulajdonhoz való joguk erősen korlátozható.²²

A joggyakorlás korlátozására leginkább az önrendelkezési jog körében kerülhet sor. Részben a tárgyi feltételek hiánya, részben a törvényi joghátrány kilátásba helyezése indokolja, hogy a fogvatartott betegek korlátozottan vagy egyáltalán nem élhetnek az önrendelkezési joguk egyes részaspektusaival. A törvény előírásai alapján a kezeléseket – amennyiben annak feltételei fennállnak – lehetőleg a büntetés-végrehajtási intézeten belül kell lefolytatni, ezáltal e speciális alanyi körnek szabad orvos- és kezelésválasztás nem áll rendelkezésére, valamint az esetek többségében az ellátásban való részvételt sem tagadhatják meg.²³

Szükségesnek tartom kiemelni egy olyan alapjoggal kapcsolatos korlátozást, amely az általános fogva tartás okán kerül érvényesítésre, de az egészségügyi ellátások során fokozott szerepben részesül. A kapcsolattartás számának és minőségének meghatározása a törvényi keretek között az adott büntetés-végrehajtási intézmények jogkörébe tartozik, ezért a kommunikációs lehetőségek kibővítése is adott intézmény kompetenciája, tehát annak ellenére, hogy a fogvatartott kezelésére esetlegesen külső egészségügyi intézményben kerül sor, a kapcsolattartásra automatikusan nem lesz jogosult. A leírtak alapján megállapítható, hogy a fogvatartottak speciális helyzete egészségügyi alapjogi szempontból is jelentős differenciáltságot mutat az általános jogokhoz és kötelezettségekhez képest, de mind a korlátozások, mind a joggyakorlás kiterjesztése státuszukból fakadóan indokoltnak minősíthető.

²² Horváth: i.m. 180. o.

²³ Nagy Ferenc – Juhász Zsuzsanna: Egészségügy a börtönben. Börtönügyi Szemle 2002. 1. sz. 7-20. o.

4. A külföldi betegeket megillető egészségügyi alapjogok

Az egészségügyi ellátásokat igénybevevők döntő többsége saját hazájában vesz igénybe különböző egészségügyi szolgáltatásokat és általánosságban ezt a metódust részesíti előnyben, bizonyos körülmények folytán azonban előfordulhat, hogy a beteg külföldön szorul kezelésre. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy az eddigiekben vizsgált alanyi csoportokkal ellentétben a külföldi kezelést igénybe vevők részben önkéntesen kerülnek speciális szabályozás alá, mivel külföldre utazásuk az esetek legnagyobb hányadában önálló döntésük eredménye. *Álláspontom szerint az egyes egészségügyi alapjogok külföldi betegek vonatkozásában történő meghatározására az alanyi részcsoportok szeparált vizsgálatával kerülhet sor.* Egészségügyi alapjogi szempontból három relációban vizsgálhatóak külföldi betegek. Egyrészt beszélhetünk külföldi betegekről Magyarországon, vizsgálhatjuk az Európai Unión belüli betegellátást, valamint a magyar állampolgárok harmadik országbeli ellátásáról is célszerű említést tenni.

a) Külföldi betegek ellátása Magyarországon

Külföldi állampolgárok ideiglenesen, állandó jelleggel vagy életvitelszerűen tartózkodhatnak Magyarországon. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény figyelembe vételével az egészségügyi ellátást igénybevevők öt csoportját lehet megkülönböztetni:

- ideiglenesen, rövidebb ideig Magyarországon tartózkodók (turisták),
- Magyarországon munkát vállalók,
- Magyarországon tanulók,
- Magyarországon letelepedett külföldiek,
- és menekültek.²⁴

Alapvetően elmondható, hogy minden állampolgár saját országának társadalombiztosítási rendszerébe tartozik, járulékfizetési kötelezettségét is ott teljesíti, ezért az egyes államok életvédelmi kötelezettsége csak azokra az ellátásokra terjed ki, amelyek nélkülözhetetlenek a természetes személyek élethez való jogának biztosításához. A fent említett öt pozícióba sorolható személyek eltérő terjedelemben élhetnek egészségügyi alapjogaikkal, amely jogosultságok nemzetközi kétoldalú vagy multilaterális megállapodásokon alapulnak.

Az ideiglenesen hazánkban tartózkodó betegek heveny megbetegedésük vagy sürgősségi beavatkozás indokoltsága esetén jogosultak alap orvosi ellátást,

²⁴ Egészségügyi ellátás és a betegek jogai az Európai Unió országaiban. Jogvédelmi füzetek sorozat 2009. 5. o.

járóbeteg-ellátást és gyógyintézeti ellátást igénybe venni. Minden egyéb kezelés egyéni megállapodás és költségtérítés függvénye. A munkavállalókra, valamint tanulóakra hasonló szabályozás vonatkozik, amelynek értelmében a belföldi munkáltatónál foglalkoztatott beteg és a középfokú oktatásban, felsőoktatási intézmény nappali oktatásában résztvevő külföldi állampolgár az egészségbiztosítás valamennyi ellátása jogosult. A menekülteket a magyar állampolgárokra vonatkozó jogok illetik és kötelezettségek terhelik. Ezek alapján kijelenthető, hogy azokat a külföldi betegeket, akik a magyar állampolgárokhoz hasonlóan teljes egészségbiztosítással rendelkeznek, ugyanazok az egészségügyi alapjogok illetik meg, amelyekkel a hazai egészségügyi alanyok rendelkeznek.

b) Az uniós betegellátás alapjogi vonatkozásai

Az uniós jogharmonizáció egyik eredménye, hogy bármely uniós tagállamban meglévő biztosítás valamennyi tagállamban a belföldiekkel azonos szintű ellátásra jogosít fel.

Ennek ellenére jelentős különbségeket vélhetünk felfedezni, ha a különböző európai országok külföldiekkel kapcsolatos egészségügyi ellátási kötelezettségeit vizsgáljuk. Ennek oka, hogy az EU a jogegységesítési ambíciói mellett, meghagyta a tagállamok számára azt a jogosítványt, amely alapján meghatározhatják a saját egészségbiztosítójuk által támogatott kezelések körét. *Tehát előfordulhat az az eshetőség, hogy egy „A” uniós tagállamban társadalombiztosítással rendelkező beteg „B” tagállamban nem jut hozzá térítésmentesen egy olyan kezeléshez, amelyhez „A” tagállamban igen.* Véleményem szerint ez egy olyan joghézag, amely kiküszöbölhető lenne, amennyiben a szupranacionális szabályozás lehetőséget teremtene arra, hogy a külföldi beteg, saját államában ingyenesen igénybe vehető kezeléseit adott országban is önköltség nélkül végezzék el a „szerzett jogok elismerésének elve” alapján. Hiányosságként értékelhetjük az ellátás költségei egységesítésének mellőzését.²⁵ *Fontos követelménynek tartanám, hogy az uniós tagállamainak gazdasági eltérései megjelenjenek a külföldi kezelések számlázása során, így minden beteg azon a költségen részesülhetne ellátásban, amelyen saját országában is.* Összefoglalva megállapítható, hogy minden uniós állampolgár olyan mértékű és színvonalú ellátásra jogosult valamennyi tagállamban, amelyre hazájában is jogosult lenne, de a kezelés költségeinek megtérítésével kapcsolatban minden tagállam maga alakíthat részletszabályokat.

²⁵ Barcsai Tímea: Ellátás külföldön: a szükséges ellátás.

http://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/647/ellatas-kulfoldon-a-szukseges-ellatas
(2012.02.11.)

c) Magyar betegek egészségügyi alapjogai külföldön

Amennyiben magyar állampolgárok utaznak külföldre és vesznek igénybe bizonyos egészségügyi szolgáltatásokat, adott ország joga alapján ők számítanak külföldieknek, ezáltal az első pontban lefektetettek fordított relációban itt is érvényesek a közösségi szabályokkal kiegészítve. A magyar állampolgárok harmadik országban történő egészségügyi ellátásra való jogosultsága kétoldalú szociálpolitikai és egészségügyi egyezmények alapján lehetséges. Teljes körű szociálpolitikai egyezmény áll fenn Európa keleti régiójának szinte valamennyi államával, amely az útiokmány felmutatásával biztosítja a sürgősségi ellátásban való részvétel lehetőségét. Számos más országgal egészségügyi egyezmény áll fenn, amely heveny megbetegedés vagy halaszthatatlan orvosi beavatkozás esetére biztosít ingyenes ellátást.²⁶

d) A határon túli magyarok speciális helyzete

A speciális alanyokon belül is különleges csoportot képeznek a határon túli magyarok. Ennek oka, hogy az 59/2007. (XII. 29.) EüM rendelet alapján a magyar állam rendhagyó módon biztosít lehetőséget a magukat magyar nemzetiségűnek valló külföldi állampolgárságú személyek egészségügyi ellátására. E rendelet szabályozza azokat az ellátásokat, amelyeket kérelem alapján, meghatározott feltételek mellett, a határon túli magyarok kedvezményesen vehetnek igénybe.

5. A sürgősségi ellátottak egészségügyi alapjogai

Az egészségügyi alapjogok speciális érvényesülését vonja maga után az a rendkívül gyakori szituációcsoport, amelyet összefoglaló néven sürgősségi helyzeteknek nevezhetünk. E meghatározott esetcsoport jellegzetessége az, hogy – az élethez és az egészséghez való jog primátusa alapján – egyrészt mindenkit egyenlő mértékben illet meg az azonnali egészségügyi ellátás, másrészt a beavatkozásra rendelkezésre álló csekély idő okán számos alapjog korlátozás foganatosítható az ellátottakkal szemben.²⁷

Az egészségügyről szóló törvény külön kezeli a sürgősségi ellátást a mentéstől, azonban tekintettel arra, hogy a mentés alapvető feltétele, hogy egy sérült személyt azonnali ellátásban részesítsenek, véleményem szerint e két fogalmat – néhány eltérő részelemtől eltekintve – egységesen kell kezelni. Álláspontom szerint az egyetlen differencia a sürgősségi ellátás és a mentés között a beavatkozások végrehajtásának helyszíne. Amennyiben a

²⁶ Pócs Balázs: Műtét az EU-ban: fájni fog. http://nol.hu/kulfold/20100621-mutet_az_eu-ban_fajni_fog (2012.02.13.)

²⁷ Homicskó Árpád Olivér: Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásának jogi szabályozása. Telemedia Network, Budapest 2011. 43. o.

kezelés egészségügyi intézményben történik sürgősségi ellátásról, ha pedig a sérülés bekövetkezésének helyszínén megy végbe, akkor mentésről beszélhetünk. További összefüggés e két esetcsoport között, hogy a mentés – ha arra az állapotából kifolyólag szükség van – magában foglalja a beteg egészségügyi létesítménybe szállítását is, ahol további sürgősségi beavatkozások végezhetőek. Jelentős változások következtek be a sürgősségi ellátásban a 2004-es uniós csatlakozásunk alkalmával. A közösségi szabályok hazánkban is meghonosították a sürgősségi ellátás többlépcsős alkalmazását, amely az egészségügyi alapjogok gyakorlására is jelentős hatással bírtak, mivel az egészséghez való jog egyes részaspektusai, mint a folyamatos és szakszerű ellátáshoz való jog tárgyi feltételei jelentősen kibővültek. A bevezetett ún. nulladik szint – a sürgősségi ügyeletekkel kapcsolatos információs szolgáltatások – a tájékoztatáshoz való jog szélesebb körben történő alkalmazását segítette elő. Az első szint a háziorvosi ügyeleti szolgálatot jelenti, amely a kisebb súlyú megbetegedések azonnali ellátását teszi lehetővé, ezáltal tehermentesítve a felsőbb szinteket és biztosítva az ellátáshoz való folyamatos hozzáférhetőséget. A második szinten a nagyobb egészségügyi intézmények állnak, ahol már fekvő- és krónikus betegellátásra is sor kerülhet, a végső szintet pedig azok a kórházak és egészségügyi létesítmények alkotják, ahol specifikus sürgősségi beavatkozások végezhetőek.²⁸

Felmerülhet a kérdés, hogy jogszerűen korlátozhatóak-e bizonyos alapjogok a sürgősségi ellátások során. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése alapján sor kerülhet arányos jogkorlátozásra, amennyiben ez megfelel a gyógyulás és gyógyítás igényeinek.⁶⁵ Ennek során a betegek korlátozottan élhetnek önrendelkezési joguk egyes részaspektusaival. Leginkább említésre méltó ezek közül az ellátás visszautasításának korlátozottsága. A sürgősségi szituációk különlegessége, hogy gyakori a beteg eszméletvesztése, így nem képes élni önrendelkezési jogával, tehát az ellátást sem képes visszautasítani. Ehelyütt megjegyzendő a kettősség, miszerint a beteg a fent vázolt helyzetben sürgősségi és cselekvőképtelen speciális egészségügyi alanynak minősíthető. Fontos kiemelni, hogy ameddig a sürgősségi kezelt akaratnyilvánításra, addig véleményét a lehető legmagasabb szinten figyelembe kell vennie az őt ellátó személyzetnek, de természetesen a beteg saját és a közérdek védelme kap kiemelt szerepet, így a kezelt akaratnyilvánítása mellőzhető.²⁹

A tájékoztatási kötelezettség is csak abban az esetben áll fenn a sürgősségi ellátások során, ha a beteg képes azt megérteni, de ilyenkor az általános szabályok szerint személyre szabottan, teljes körűen informálni kell a

²⁸ Homicskó: i.m. 43. o.

²⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 5948/2003. jelentése

beteget. Érdekes problémát vethet fel két speciális alanyi kör találkozása, amikor a sürgős ellátásra szoruló sérült külföldi állampolgár. A személyre szabott tájékoztatás körében a beteg jogosult arra, hogy tolmács segítségével értesüljön a vele kapcsolatos egészségügyi adatokról, de a sürgősségi gyógykezelés gyakorlatában e jog érvényesülése csaknem lehetetlen. A sürgősségi betegellátásban korlátozás alá kerülhet a szabad mozgás is. A beteg amennyiben képes mozogni elvileg szabadon dönthetne arról, hogy igénybe kíván-e venni egészségügyi szolgáltatást, hol kívánja igénybe venni és mikor. Azonban ebben a szituációban is elsőbbséget élvez az ellátó személy – és rajta keresztül az állam – életvédelmi kötelezettsége, amely lehetőséget teremt a mentő személyzet számára, hogy a kezeltet orvosi kezelésre elszállítsák, vagy orvosi kezelés céljából visszatartsák.³⁰

6. Járványügyi ellátottak

A járványügy az egészségügyi igazgatás meghatározó eleme, tekintettel arra, hogy járványgyanús esetben nemcsak az egyes személyek, hanem nagyobb létszámú közösségek élete, testi épsége, egészsége foroghat veszélyben. Mindezek miatt a járványügyi ellátottak az egészségügyi alapjogok speciális alanyainak tekinthetők, velük szemben jelentős mértékű jogkorlátozásra és rendhagyó kötelezettségek megállapítására kerülhet sor.

Mielőtt az egyes speciális korlátok és kötelezettségek ismertetését elvégezném, létfontosságúnak tartom az alanyi kör kiterjesztettségének bemutatását. A korábbiakban meghatározott valamennyi alanyi csoportra jellemző volt a kettős alanyi státusz, egyrészt betegek, másrészt rendelkeznek valamilyen rendhagyó tulajdonsággal, amely miatt speciális szabályozás vonatkozik rájuk. Járványügy során, atipikus módon betegnek kell tekinteni olyan személyeket is, akik nem feltétlenül szenvednek kóros elváltozásban. Az Eütv. a „fertőző beteg” kifejezést alkalmazza a járványügy alanyaira és a rájuk vonatkozó atipikus rendelkezéseket a fertőző betegségekre gyanús személyekre is alkalmazandónak deklarálja.³¹

a) Önrendelkezés járványügyi helyzetben

A fertőző betegekkel való szembeni védettség kialakítása, valamint a fertőzés megszüntetése olyan kiemelten fontos közérdek, amely lehetőséget biztosít az egyes egészségügyi alapjogok gyakorlásának korlátozására.³² E célból az

³⁰ Pogány Magdolna: A betegjogok szabályozása és gyakorlata. JATEPress Kiadó, Budapest 2007. 116. o.

³¹ Gyöngyösi: i.m. 241. o.

³² Csernus Eszter: Önrendelkezés – hol húzódnak a határok határai? Fundamentum 2005. 2. sz. 111-118. o.

egészségügyi hatóság számos alapjogot érintő – legtöbb esetben korlátozó – intézkedést foganatosíthat, amelynek részletes szabályait rendeleti szabályozásban fektette le a jogalkotó.³³ Járványügy során mindenekelőtt korlátozható a betegek kezelés visszautasításához való joga, mivel ez olyan alapvető feltétele a fertőzés visszaszorításának, amelytől eltekinteni és más alternatív megoldással helyettesíteni nem lehetséges. A kezelés visszautasításával kapcsolatban szükséges megemlíteni egy többletkötelezettség létét a járványügyi ellátottak vonatkozásában, amely nem más, mint a kötelező védőoltás kérdése. Azon felül, hogy a fertőző beteg köteles eltérni minden szükséges vizsgálatot, kötelezően együtt kell működnie védőoltás beadásakor, illetve meg kell jelennie az e célra kijelölt egészségügyi intézményben. Hasonló – de a kötelező védőoltásnál enyhébb – követelmény a kötelező szűrővizsgálaton való részvétel kötelezettsége, amelynek bevezetése jelentős alkotmányossági aggályokat vetett fel. A vonatkozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát a 2012/B/1991. AB határozat végezte el, amely a fertőző betegek felkutatása és a fertőzés elhárítása céljából elrendelhető kötelező szűrővizsgálat alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt elutasította. További kifogás volt a szabályozással szemben, hogy rendeleti szintű regulációban került sor alapjog korlátozó rendelkezések rögzítésére, azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához szükséges csak törvényi szintű szabályozás, közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeli szint is.³⁴ *Felmerülhet az önrendelkezési jog körében a kapcsolattartás problémája. A törvény az egyes elkülönítések során korlátozhatja a kapcsolattartás jogát, azonban véleményem szerint ez a megfogalmazás pontosítást igényel. A fertőzésveszély és a közérdek fokozott védelme indokoltá teheti a személyes találkozás lehetőségének redukálását, vagy akár teljes megvonását, azonban a 21. században az elektronikus kommunikáció véleményem szerint ebben az esetben nem eshet korlátozás alá.*

b) Mozgásszabadság járvány idején

Amennyiben szükséges, a fertőző betegek szabad mozgásának korlátozására is sor kerülhet súlyosabb járványügyi szituációban. A törvény négy lehetőséget nevesít, amely a fertőző személyek szabad mozgását korlátozza. *Járványügyi elkülönítés* esetében a beteget otthonában, tartózkodási helyén, fekvőbeteg-gyógyintézetben, vagy egyéb kijelölt gyógyintézetben el kell különíteni, ha a továbbfertőzés veszélye fenn áll. *Járványügyi zárlat* során a

³³ 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről

³⁴ 64/1991. (XII.17.) AB határozat

beteget a speciálisan elkülönített helyre szállítják, amelyet indokolt ideig nem hagyhat el. A köznyelvben karanténnak nevezett két esetkörben a szigorú mozgáskorlátozással arányosan valamennyi egészségügyi alapjog korlátozására sor kerülhet. A fenti intézkedéseknél enyhébb követelményeket támaszt a *járványügyi megfigyelés* és a *járványügyi ellenőrzés*. Amíg előbbi esetében sor kerülhet az egészségügyi intézményben történő szigorúbb jogkorlátozásokra, addig az ellenőrzés során a beteg alapvetően élhet szabad mozgáshoz való jogával, de a hatóság megállapíthat bizonyos kötelezettségeket, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak meg (pl. megjelenés vizsgálaton, lakhely elhagyásának bejelentési kötelezettsége, bizonyos intézmények látogatásának mellőzése). Mind a négy intézkedés a foglalkozásban való részvétel ideiglenes felfüggesztését vonhatja maga után.³⁵

c) A járványügyi ellátottak tájékoztatása

Annak ellenére, hogy a törvény nem nevesít különleges szabályokat a járványügyi ellátottak tájékoztatására vonatkozóan, említésre méltónak tartom, hogy a teljes körű, általános tájékoztatás hátrányos is lehet a járványügyi helyzet kezelésére. *Amennyiben jelentős számú fertőzött beteg kerül elkülönítés vagy zárlat alá egy – akár halálos kimenetelű – fertőzés tüneteivel, az erről való maradéktalan tájékoztatás véleményem szerint a közérdek védelmének elsődlegessége miatt megkérdőjelezhető.*

d) Járványügyi adatkezelés

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy a fertőző betegekkel, valamint fertőző gyanús személyekkel szemben nyilvántartásba vételi célból bejelentési kötelezettség áll fenn az ellátó intézményekkel szemben. Külön jogszabály nevesíti azokat a fertőző betegségeket, amelyek tüneteinek észlelésekor adott intézménynek jelentést kell tennie, amely adatokat később külön nyilvántartásban rögzítenek. A betegség lezajlását követően, vagy fertőzés gyanújának megcáfolása után a rögzített adatokat a nyilvántartásból törölni kell.³⁶

Alapvetően hibásnak tartom a járványügyi szabályozás fertőző gyanús betegekre vonatkozó részét, abból a szempontból, hogy álláspontom szerint, amíg orvosilag nem igazolt a fertőzöttség, addig a bizonyítottan beteg személyekkel egyenrangú alapjog korlátozás eltúlzott és az emberi méltóságot sértő visszaélések forrása lehet.

³⁵ Kovácsy Zsombor: Egészségügyi Jog, Semmelweis Kiadó, Budapest 2008. 112. o.

³⁶ 63/1997. (XII. 21.) NM rendelet a fertőző betegségek jelentésének rendjéről

További kétely merülhet fel a kötelező védőoltások létjogosultságával kapcsolatban. Nevezetesen miért kellene egy betegséggyanús személynek a védőoltás mellékhatásainak kockázatát viselnie, amíg nem százszázalékosan bizonyított, hogy fertőző betegségben szenved.

7. A transzplantáció alanyainak egészségügyi alapjogai

A szerv- és szövetátültetés évtizedek óta széles körben alkalmazott orvosi eljárás, amely egyes személyek élethez való jogát, mások egészséghez való jogát biztosítja, attól függően, hogy milyen szintű beavatkozásra van szükség. A transzplantációban résztvevő alanyok általánostól eltérően érvényesíthető alapjogaik következtében egészségügyi szempontból speciális alanyoknak minősíthetők. E különleges státusszal rendelkező alanyi körön belül két csoport határolható el. A szerv és szövet átültetési eljárás két pólusán, két eltérő jogosultságokkal rendelkező személyi kör található, nevezetesen a szervet vagy szövetet adományozók (donor), valamint az ezeket befogadók (recipiens) csoportja. Előbbi csoport tovább bontható, annak függvényében, hogy élő személy az adományozó, avagy holt. Az Eütv. és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a szerv- és szövetátültetésre, valamint tárolásra és egyes kórszövettani vizsgálatokra vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 18/1998. (XII. 27.) EüM rendelet a nemzetközi szabályozással összhangban határozza meg az említett alanyi csoportokat és rendel hozzájuk speciális szabályozást.³⁷

Valamennyi speciális egészségügyi alanyhoz hasonlóan, jelentős alapjogi szempontú differenciálódást a transzplantáció résztvevői is az önrendelkezési jog körében érzékelhetnek. A törvény által is nevesített legfontosabb alapelv az átültetéssel kapcsolatban az *önkéntesség elve*, amely biztosítja mindenki számára, hogy testének integritását a legmesszebbmenőig tiszteletben tartsák. További alapelv, hogy *elsődlegesen halottból eltávolított szervet, vagy szövetet kell felhasználni*, tehát a törvény ebből a szempontból rangsort állít fel a donorjelöltek között. Elmondható azonban, hogy az önkéntesség kérdése számos gyakorlati problémát vethet fel. A jogszabályok lehetőséget biztosítanak arra, hogy aki önként ajánlkozik donornak, annak szervét, vagy szövetét közeli hozzátartozónak vagy vele szoros érzelmi kapcsolatban állónak ültessék be.³⁸ *Ez gyakorlatilag megtiltja annak a lehetőségét, hogy valaki egy számára idegen személynek adományozza valamely szervét, kizárólag szimpátia alapon, amely véleményem szerint hiányos szabályozásként értékelhető.* Ezt a hiányosságot az egyes transzplantációt végző kórházak etikai bizottságai küszöbölhetik ki, tekintettel arra, hogy az ő döntési jogkörükbe tartozik az érzelmi kapcsolatok szintjének megítélése.

³⁷ Dósa Ágnes: Összehasonlító egészségügyi jog. Complex Kiadó, Budapest 2012. 192. o.

³⁸ Eütv. 206. § (2) bek

Ehelyütt kell foglalkoznunk a *feltételezett beleegyezés elvének* gyakorlati megvalósulásával. A magyar jog a fordított elvű megközelítést alkalmazza, amikor kimondja, hogy az agyhalál beálltát követően a halott szervei átültetés céljából felhasználhatóak, kivéve, ha az elhunyt még életében tett kifejezett nyilatkozatával ehhez nem járult hozzá. A donor a szerv, vagy szövet kivételéig döntését bármikor visszavonhatja.³⁹

Annak ellenére, hogy a tájékoztatáshoz való jog általánosan megköveteli az átfogó, személyre szabott tájékoztatást, a transzplantáció résztvevőivel szemben az a jogosultság fokozott érvényesülést kíván meg. Ennek oka, hogy mind a beavatkozás, mind a kezelés utáni életvitel olyan kockázatokat rejt magában mindkét fél számára, amely megköveteli a minden részletre kiterjedő, teljes körű informálás biztosítását. Leggyakrabban a halottból származó szervek és szövetek átültetése során merülhet fel a személyes adatok védelmének kérdése. Ez esetben sem a donor hozzátartozói nem kaphatnak tájékoztatást azzal kapcsolatban, hogy kihez került, továbbá a recipiens számára sem lehet tudott, hogy kitől származik az adott szerv. Ez garanciális szabályokat nyújt a szervadományozás *ingyenességének* és *reklámtilalmi elvének* érvényesüléséhez.

8. Az orvostudományi kutatásban résztvevő betegek alapjogi helyzete

Annak ellenére, hogy mind a nemzetközi okmányok, mind a hazai jogszabályok és az Alaptörvény is tilalmazza az embereken végzett kísérletek végrehajtását, számos esetben elkerülhetetlen e követelmény megsértése. Alapjogi szempontból egy alanyi csoportot képeznek az orvosbiológiai és a gyógyszerkísérletben résztvevő betegek, így a jogszabályoktól és jogirodalomtól eltérően e munka egységesen tárgyalja a fent említett személyeket.

a) A kutatásban résztvevők méltósága

A méltóság legmesszebbmenőig történő tiszteletben tartása olyan alapvető kíváncsi, amelyet bármely egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő alany számára biztosítani szükséges. Figyelemmel arra, hogy e személyekkel szemben kiváltképpen fennáll a méltósághoz való joguk sérelmének lehetősége, elmondható, hogy az emberi méltóság védelme e speciális státuszú betegek vonatkozásában fokozott érvényesülést kíván meg.⁴⁰ Ezt megerősítendő a jogalkotó alapkövetelményként fektette le a kutatásban szerepet vállaló személyek fájdalom, félelem és egyéb károsodásának minimalizálását, amely az Alaptörvény és az egészségügyi törvény által

³⁹ Pogány: i.m. 121. o.

⁴⁰ 2006. évi LXXXI. törvény

nevesített – általános megfogalmazású – méltósághoz való jognak ad különleges részletszabályokat.⁴¹

A méltóság szempontjából – etikailag és jogilag is – kérdéses az úgynevezett kontrollcsoportok alkalmazásának problematikája. Véleményem szerint a méltósághoz való jog egyik részaspektusába, nevezetesen a félelem minimalizálásának követelményébe ütközik az ilyen jellegű kutatási módszer bármely célból történő alkalmazása. Sajnos azonban kijelenthető, hogy az ellenőrzőcsoportok alkalmazása, olyan bevett és elkerülhetetlen vizsgálati módszer, amely nélkül a kutatás eredményei ellenőrizhetetlenek lennének, és ezzel értelmét veszítené a kutatás, mint a közösség egészséghez való jogának biztosítására szolgáló leghatékonyabb eszköz.

b) A kutatási alanyok önrendelkezési joga

Az egészségügyi tárgyú kutatásban résztvevő személyek vonatkozásában az önkéntesség kétségtelenül a legjelentősebb alapelv, amely érvényesülése elengedhetetlen valamennyi e speciális alanyi körbe tartozó személy számára. Ez alapján kijelenthető, hogy e speciális alanyi körbe tartozó személyek – a külföldi betegekhez hasonlóan – maguk határozzák úgy, hogy speciális egészségügyi szolgáltatást vesznek igénybe. További sajátosság, hogy e különös státuszú csoport tagjai nem feltétlenül betegek, mivel számos esetben a kutatás célját éppen az szolgálja, hogy a vizsgált alany egészséges. Amennyiben a kutatás nem eredményezi egészségi állapotuk romlását, mind a jogi, mind az erkölcsi normáknak megfelelőnek tekinthető a beavatkozás. A beleegyezésnek minden esetben írásbeli formát kell öltenie. Különleges esetben lehetőséget ad a törvény beleegyezés nélküli kutatás folytatására, ha a vizsgált személyre feltételezhetően kedvező hatással lesz, valamint a kívánt eredmény más módon nem érhető el. A jogszabályok elsődlegesen adott létesítmény betegállományát határozzák meg, mint a potenciális kutatási alanyok bázisát, azonban a jogalkotó lehetőséget biztosít az egyes intézményeknek toborzásra, amelynek a 235/2009. (X.20.) Kormányrendelet ad részletes szabályozást.⁴²

c) A kutatásban résztvevők egészséghez való joga

Annak ellenére, hogy az egészségügyi kutatások célja az általánosan érvényesíthető tudásanyag megszerzése, ez nem előzheti meg a vizsgálati alanyok egészségének védelmét. A kutatásban résztvevőket fokozottan

⁴¹ 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 3. § (4) bek. és 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet 5. § (5) bek

⁴² Kőszegfalvi Edit: Módosult a klinikai vizsgálatokra vonatkozó szabályozás. Kórház 2009. 12. sz. 30-32. o.

megilleti az egészséghez való jog egyik részaspektusa, a folyamatos kezelés joga, azaz minden szükséges megelőző, diagnosztikus és terápiás eljárásban kell őket részesíteni, valamint előzetes és utólagos vizsgálatokra is jogosultak.⁴³

d) A kutatási alanyok tájékoztatása

A szerv- és szövetátültetés alanyaihoz hasonlóan a kutatásban résztvevő személyekkel szemben is fennáll a kutatást végző szakszemélyzet általi fokozott tájékoztatás követelménye, amelynek indoka szintén az eljárás magas kockázatában jelölhető meg. A tájékoztatásnak mindenre kiterjedőnek kell lennie, különösképp a kísérleti jellegre való utalásra, a kutatás céljára, várható időtartamára, a bevonni kívánt személyek számára, a kutatás menetére és a beavatkozások jellegére és számára.⁴⁴

e) Az orvostudományi kutatások adatainak megismerése

A kutatás során kötelező minden személyes adatot bizalmasan, a magánélet tisztaságát tiszteletben tartva kezelni, továbbá a kutatás résztvevőinek joguk van megismerni saját állapotukkal kapcsolatban valamennyi a kutatással összefüggő adatot, valamint a kísérlet eredményeit. A vizsgált speciális alanyi kör jellegzetessége, hogy nem kizárólag joguk van megismerni ezeket az adatokat, hanem a kutatást végző intézménynek fel is kell ajánlania az információk megosztását. *Természetesen e jognak status negativus oldala is van, azaz a kutatási alany dönthet úgy, hogy a vonatkozó adatok egy részét vagy egészét nem kívánja megismerni.*

9. A haldokló beteg speciális helyzete

A haldokló beteg egészségügyi alapjogi szempontból azért tekinthető speciális alanyának, mert az egyik legfontosabb joga – az egészséghez való jog – nem biztosítható számára teljes mértékben, azonban ez korántsem jelenti azt, hogy más egészségügyben is releváns alapjoga ne érvényesülne széleskörűen, esetenként az általánostól differenciált módon. A legjelentősebb alapjogi kollíziót a haldokló betegek vonatkozásában természetszerűleg az önrendelkezési jog, valamint az emberi élethez- és méltósághoz való jog összeütközése okozza. Az eutanázia talán minden idők egyik legvitatottabb kérdése marad, amely területileg és időszakonként is eltérő megítélésben fog részesülni.

⁴³ Kovácsy: i.m. 526. o.

⁴⁴ 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 4. §

A hazai reguláció – hasonlóan a világ államainak nagyobb hányadához – az eutanázia semmilyen formáját nem tartja megengedhetőnek, így az etikailag jobban kifogásolható aktív mellett, a kisebb közreműködést igénylő passzív eutanázia is tilalmazott.⁴⁵

Alapvető elhatárolást szükséges tennünk az ellátás visszautasítása és az eutanázia passzív formája között. A törvény súlyos, életveszélyes állapotú beteg vonatkozásában is megengedi bizonyos feltételek fennállása esetén a kezelő személyzetnek, hogy visszautasítsák az ellátást, azonban orvos, vagy ápoló saját magatartásával ekkor sem idézhet elő halált, az élet fenntartásához szükséges alap-egészségügyi szolgáltatásokat ekkor is folyamatosan biztosítani kell a beteg számára. Érdekesebb kérdést vet fel az a szituáció, amikor maga a haldokló beteg utasítja vissza a kezelést. Ez a megoldás sem tekinthető a passzív eutanázia legalizálásának, tekintettel arra, hogy a beteg közvetlenül nem az életéről rendelkezik, hanem a kezelést utasítja vissza.

A fent említett lehetőségeket az egészségügyi törvény rendkívül szigorú feltételekhez köti és számos garanciális szabályt épített be, amely nem engedi, hogy a gyógyításra, egészség javítására felelködött személyek bármilyen módon – aktívan vagy passzívan – közreműködjenek az általuk kezelt beteg halálában. A haldokló beteg önrendelkezési jogának egy másik jelentős szegmense a holttest feletti rendelkezés jogosultsága. A kezelt ennek körében, halálának bekövetkezése esetére meghatározhatja temetésének vagy holtteste későbbi felhasználásának feltételeit, amelyektől az Eütv. csak különleges helyzetben enged eltérést (pl. járványügy). Ehelyütt kell említést tennünk egy klasszikusnak tekinthető alapjogi összeütközésről. Számos vallás tanai tiltják, vagy egyenesen bűnnek tartják a halál után a test integritásának megbontását, azonban gyakori, hogy célszerűségi okból a test invazív vizsgálatától nem lehet eltekinteni. *Hiányosságként értékelem, hogy a haldokló beteg vonatkozásában nincs törvényi szinten szabályozva a fokozott kapcsolattartás lehetősége. Nézőpontom szerint a gyermekekhez hasonlóan, a haldokló beteg is igényli, igényelheti a rokonokkal, barátokkal történő széleskörű kapcsolattartást.* Kiemelendő, hogy ezt a követelményt csak az intézeti kezelésekkal kapcsolatban lenne indokolt rögzíteni, mivel az egészségügyi törvény általánosan e speciális alanyokkal szemben az otthoni kezelést részesíti előnyben, ahol a beteg értelemszerűen maga határozza meg kapcsolattartás feltételeit.

⁴⁵ Jobbágyi: i.m. 149. o.

10. Az egészségügyi dolgozók, mint speciális alanyok

Az egészségügyi törvény sajátos módon nem egymástól elkülönítve tárgyalja az egészségügyi dolgozók jogait és kötelezettségeit, azonban didaktikai okokból célszerűbb e kettőt egymástól függetlenül tárgyalni, mivel *az egészségügyi dolgozók különleges alanyi pozíciója éppen abból a sajátos helyzetből ered, hogy kötelezettségeket állapíthatnak meg általános és speciális alanyok részére, azaz alapjogaik legnagyobb hányada a másik fél számára kötelezettségként jelentkezik.*

a) Az egészségügyi dolgozók önrendelkezésének határai

Önrendelési joguk körében mindenekelőtt a vizsgálati és terápiás módszerek megválasztásának jogát kell nevesítenünk. Bizonyos körben valamennyi egészségügyi dolgozót megilleti ez a jog, azonban tényleges jelentőséget az orvosok szakmailag indokolt döntései során nyer. Természetesen az orvos számára sem biztosít korlátlan szabadságot a jogalkotó, a törvény maga határozza meg azokat a feltételeket, amelyeknek valamennyi orvos által választott eljárásnak meg kell felelnie. Bármilyen módszert is választ egy egészségügyi dolgozó, annak tudományosan elfogadottnak, jogszabályok alapján lehetségesnek, kezelőorvosnak igazoltan ismertnek, személyi és tárgyi feltételeknek megfelelőnek, beteg által elfogadottnak és arányos kockázatúnak kell lennie.⁴⁶ Az egészségügyi személyzet önrendelési jogának másik speciális eleme az ellátás visszautasításának joga. Paradox helyzetként értékelhető, hogy egy alapvetően gyógyításra, az életminőség javítására hivatott személy bizonyos körülmények között dönthet úgy, hogy megtagadja a gyógyítási kötelezettségét, sőt egyes szituációkban a törvényi szabályozás kötelezi a kezelés visszautasítására.

A kezelés választható megtagadása esetén az ellátást végző egészségügyi személyzet köteles a beteget adott létesítményen belül más orvoshoz irányítani, amennyiben ez nem lehetséges más intézménybe utalni, vagy későbbi időpontra visszarendelni.⁴⁷ A kezelés és terápiás módszer megválasztásához szorosan kapcsolódik, és nélkülözhetetlen elemének tekinthető a gyógyszerválasztás szabadsága, amelynek azonban a jogalkotó célszerűségi korlátokat szab. Főként gazdasági indokok okán az orvosnak kötelessége megismertetni betegét az azonos hatóanyag tartalmú gyógyszerek áraival és a beteg választása szerinti terméket felírni. Az önrendelési jog részaspektusaként említhető meg – a kizárólag orvosokat megillető – utasításadási jog, amelynek körében a közreműködő dolgozók számára

⁴⁶ Kovácsy: Egészségügyi Jog. 84. o.

⁴⁷ Eütv. 131. § (3) bek. b) pont

állapíthat meg kötelezettségeket, így ennek a speciális alanyi körnek további jellegzetessége, hogy tagjai bizonyos feltételek mellett egymásra is kötelezéseket határozhatnak meg.⁴⁸

b) Az egészségügyi dolgozók folyamatos továbbfejlődése

Az orvosok, valamint az egészségügyben tevékenykedő egyéb dolgozók, amellet, hogy kötelesek is, egyben jogosultak megismerni a tudomány mindenkori állásának és fejlődésének megfelelő szakmai ismereteket. Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítési rendszerről szóló 122/2009 (VI. 12.) Korm. rendelet részletesen meghatározza az egészségügyi dolgozókra vonatkozó továbbképzési szabályokat.⁴⁹

c) Az egészségügyi személyzet tájékoztatása

Annak ellenére, hogy az Eütv. külön nem emeli ki, indokoltnak tartom rögzíteni, hogy az egészségügyi dolgozókat – különösen az orvosokat – megilleti a tájékoztatáshoz való jog a betegek részéről. *Alapvető követelményként értékelhető az orvos informálása minden olyan tényről vagy adatról, amely a kezelés kimenetelét befolyásolja, vagy a személyzetet és betegtársakat veszélyezteti.*

Az egészségügyi dolgozók specialitását erősíti, hogy számos általánosan érvényesülő egészségügyi alapjog az ő vonatkozásukban nem értelmezhető, tekintettel arra, hogy e jogok kizárólag a beteg minőséghez kötődnek. Ehelyütt kell kitérni arra a körülményre, amikor az orvos vagy bármely más egészségügyi dolgozó – akár általános, akár speciális – beteg státuszba kerül, ugyanis ebben az esetben az egészségügyi dolgozói specialitását és az ezzel járó differenciált jogérvényesítést elveszíti. Elvi élel megállapítható, hogy az egészségügyi dolgozói pozíció, mint rendhagyó alanyi státusz semmilyen más speciális alanyi minőséggel nem járhat együtt, mivel ez kétségtelenül alapjogi összeütközést okozna. Nem lenne szerencsés, ha egy orvos saját magára határozhatna meg kezelést, kiterjesztené maga számára a kapcsolattartás vagy bármilyen más kedvezményt fogatosítana, a betegtársakkal szemben.

Összefoglalóan elmondható, hogy az egészségügyi ellátások során számos speciális alanyi tulajdonsággal rendelkező csoport van jelen, amelyek az általános alanyoktól eltérően élhetnek az egészségügyi alapjogok egyes részelemeivel. Ennek során egyes jogaikkal korlátozottan, más jogokkal kiterjesztett módon élhetnek, amelyek gyakran egyszerre fordulnak elő az

⁴⁸ Kovácsy: i.m. 463. o.

⁴⁹ Kőszegfalvi Edit: Orvosi szakirányú szakképzés – munkavégzésre irányuló jogviszony. Kórház 2009. 11. sz. 44-48. o.

egyes rendhagyó alanyi csoportokban. Specialitásuk gyakorta okoz alapjogi kollíziókat, de ennek feloldását a hatályos jogi szabályozás nem minden esetben adja meg.

Kijelenthető továbbá, hogy a különleges alanyi pozíció nem egyedülálló, jelentős számban fordul elő a gyakorlatban, hogy egy beteg kettő vagy több speciális egészségügyi alanyi körnek is tagja, ezáltal minden egyes kategória jellegzetességeivel rendelkezik. Ennek következményeként e többszörösen különös státuszú alanyok élhetnek minden vonatkozó csoport kiterjesztett joggyakorlásával, illetve részesülnek az e csoportokkal szembeni jogérvényesítési korlátokkal, valamint terheltek a differenciált kötelezettségekkel. Az alapjog korlátozások tekintetében szükséges megemlíteni a szükségességi-arányossági követelményt, amely az esetleges alapjogi összeütközések feloldásának egyik fő motorja. Széles körben használja a jogalkotó a tárgyalt követelményt a különböző szinten található egészségügyi tárgyú jogforrásokban, de a jogszabályok által problémamegoldást nem kínáló szituációkban is alkalmazhatónak tartom.

IV. Összefoglalás

Az Alaptörvény minden természetes személy számára alapjogokat biztosít, és alapvető kötelezettségeket állapít meg, azonban ezek a jogok és kötelezettségek az élet különböző területein differenciáltan érvényesülhetnek. Pályamunkámban arra törekedtem, hogy bemutassam az atipikus alapjog-érvényesítés egy jellegzetes szegmensét, az egészségügyet. Az egészségügyi szolgáltatások olyan alapjogi szempontból kritikus területnek számítanak napjainkban, amelyek vonatkozásában az egyes alapjogok érvényesülése elengedhetetlen követelménnyé vált. Az egészségügyi ellátások során a beteg legfőbb célja, hogy egészségét, testi, szellemi integritását megőrizze, visszanyerje és ennek érdekében számos kötelezettséget vállal, valamint alapvető jogai gyakorlásának korlátozását is elfogadja.

Az egészségügyi szereplőket megillető alapjogok több szinten kerültek szabályozásra, mind belföldi, mind szupranacionális szinten. Tanulmányomban próbáltam bemutatni a kétszintű szabályozás rendszerét, amely elsődlegesen az általánosan megfogalmazott alapjogokból, másodlagosan az e jogoknak részletszabályokat adó – egyes esetekben kiterjesztő értelmezést, másutt megszorításokat tartalmazó – egyéb jogszabályi rendelkezésekből áll. A legtöbb egészségügyi alapjog mindenki számára egyformán biztosított, azonban számos esetben bizonyos alanyok az általánostól eltérő státuszuk miatt eltérő módon érvényesíthetik e jogait. Hazai viszonylatban az egészségügy valamennyi szolgáltatása során érvényesülést kíván meg az egészséghez való jog, a tájékoztatáshoz való jog,

az önrendelkezési jog egyes aspektusai, valamint kapcsolattartáshoz és megkülönböztetés mentes kezeléshez való jog.

A fent említett jogosítványok különleges helyzetekben, rendhagyó alanyok vonatkozásában eltérően jelennek meg, annak függvényében, hogy a jogalkotó e személyek státusza alapján a jogérvényesítés kiterjesztését vagy megszorítását vélte indokoltnak. Munkám során igyekeztem megvilágítani azokat az egyedi helyzeteket, amelyek kivételes alapjog-gyakorlást idéznek elő, valamint megkísértem feltárni az adott helyzetekből fakadó visszaállásokat és ezek esetleges feloldási módozatait. E tanulmány terjedelme arra adott lehetőséget, hogy ismertessem e – alapjogi szempontból egyedi – jogterület szabályozási rendszerét, emellett az egészségügyben szereplő alanyok általános jogait és kötelezettségeit, valamint ezek speciális érvényesülését a különleges alanyi pozícióban lévő személyi kör viszonylatában.

Tajti Zsuzsanna

A társadalmi felelősség, mint a tulajdonhoz való alapvető jog újabb korlátja*

I. Bevezetés

Témaválasztásom oka legfőképpen és elsősorban, hogy 2012. január 1-jével hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, amely az így 2011. december 31-ig hatályos a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt váltotta fel. Az Alaptörvény bizonyos gyakorlatában, nyelvezetében, megfogalmazásában követte ugyan az előző Alkotmányt, ám meghatározott kérdésekben, így a tulajdonhoz való jog esetében is, változtatott a szabályozáson. A tulajdonhoz való jogot az Alkotmányban nem az alapjogi fejezetben szabályozták, ám az Alkotmánybíróság értelmezéseiből, valamint az Alkotmány olvasatából is kiderült, hogy a tulajdonhoz való jog alapjog, sőt mi több, emberi jog. Az Alaptörvény elsőként ezen változtatott: a tulajdonhoz való jog bekerült a Szabadság és felelősség című – az alapjogokról szóló – fejezetébe, valamint egy további fordulattal ki is egészült. Megítélésem szerint ennek az új fordulatnak kihatása lehet mind az alapvető jog értelmezési gyakorlatára, mind arra a védelmi szintre, amelyet nyújt (kérdés, hogy az csökken, vagy növekszik-e ezáltal), mind pedig a későbbiekben történő esetleges korlátozási lehetőségekre.

Az Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot a XIII. cikkében szabályozza.¹ Összevetve a korábbi, Alkotmány 13. §-ával² kitűnik, hogy a szabályozásnak csak egyetlen új eleme van: a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata, amelynek rendelkezése szerint „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”.

II. A tulajdonhoz való jogról

„A tulajdon mindenkit megillető emberi jog. Tartalma szerint a gazdasági szabadságjogok, funkciója alapján a védőjogok csoportjába sorolható.

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Alkotmányjog V.” tagozatban I. díjban részesült. Konzulens: Dr. Petrétai József egyetemi tanár

¹ Alaptörvény XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

² Alkotmány 13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. 14. § Az Alkotmány biztosítja az öröklés jogát.

Gyakorlási módja szerint egyéni és kollektív jogként is meghatározható, míg kialakulása szerint első generációs alapjognak minősül.”³ A tulajdon a szabadság egyfajta gazdasági manifesztációjának tekinthető.⁴ Történetileg a tulajdonhoz való jog az állampolgári alapjogokhoz kapcsolódik, érvényesülése azok biztosítékának is számít. Ezek mellett ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy adott társadalmi berendezkedés gazdasági alapjainak meghatározása általában meghaladja az állampolgári jogok kereteit.⁵

A tulajdonnak – funkciója szerint – az emberi létezésre vonatkozóan meghatározó jelentősége van, mivel az egyén szempontjából a materiális lét alapját jelenti, gazdaságilag pedig a társadalmi, a polgári függetlenség biztosításának teremti meg az előfeltételét.⁶ „Tulajdon nélkül az individuum kiszolgáltatott, a társadalom és a gazdaság akkor minősülhet szabadnak, ha van tulajdon. Ebből következően a tulajdon általános funkciója egyrészt a vagyoni jogi területen történő személyi szabadság biztosítása, illetve a saját felelősségű életalakítás lehetővé tétele.”⁷

A fentebb leírtak alapján is kitűnik, hogy bármely polgárnak – tekintettel arra, hogy a tulajdonhoz való jog emberi jog – szüksége van tulajdonra mindahhoz, hogy alapvetően életben maradjon, mind pedig azért, hogy szükség esetén igényeit kielégíthesse.

A tulajdonhoz való jog fogalmát a jogtudományban már korábban megalkották, ezek közül szinte teljesnek tekinthető a következő megállapítás, mely szerint „a tulajdonhoz való jog főszabályként negatív jellegű, tartalmilag tartózkodási kötelezettséget megfogalmazó – az állam beavatkozását elhárító – parancs, amely a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja. A tulajdonhoz való jog minimálisan annyit jelent, hogy az állam alapvetően és főszabályként tartózkodjék az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való behatolástól. [...] Az alkotmányban rögzített tulajdonjog szubjektív oldalról az állammal szemben fennálló közjogi igény, amely egyfelől a tulajdonhoz jutás állam által biztosított elvi lehetőségére másfelől a megszerzett tulajdon állami védelmére irányul.”⁸

Kiemelendőnek tartom az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának gyakorlatát, amely más irányból közelít: „a tulajdonhoz való

³ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétai József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2010. 493. o.

⁴ Uo.

⁵ Sári János – Somody Bernadette: Alkotmánytan II. Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 229. o.

⁶ Vö. Chronowski – Drinóczi – Petrétai – Tilk – Zeller: i.m. 492. o.

⁷ Uo.

⁸ Chronowski Nóra: Alkotmányjog és közigazgatási jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 119. o.

jogot biztosító rendelkezés kifejezetten említi a közterhek megfizetésének biztosítását, mint a tulajdon korlátozásának jogalapját. Ebből a contrario az is következhetne, hogy a közterhek a tulajdonhoz való jogot korlátozzák.”⁹ A bizottság gyakorlata azonban eredetileg egyáltalán nem tekintette úgy, hogy az egyezményben biztosított tulajdonhoz való jog korlátot állítana az államok adójogi szabályai elé. Később ezt annyiban enyhítette, hogy amennyiben a szóban forgó adó vagy egyéb közteher súlyosan aláássa az érintett anyagi helyzetét, alkalmazható a korlátozás. Még ezzel együtt is tág teret engedett azonban az államok mérlegelésének. Később egy konkrét ügyben¹⁰ kifejezetten leszögezte, hogy a jogalkotónak széles mozgástere van az adók kikényszerítésére vonatkozó szabályok megállapításakor.¹¹

A jog-összehasonlítás alapvetően két megoldási modellt alkalmaz a tulajdonhoz való jog korlátozását tekintve.¹² Az első az egyesült államokbeli modell, amely a tulajdon védelmét a tulajdon teljes elvonása elleni védelemre korlátozza, a második a német modell, amely nemcsak a tulajdon elvonása elé állít korlátokat, hanem kifejezetten felhatalmazza a törvényalkotót a tulajdon tartalmának és korlátainak meghatározására is, illetve deklarálja a tulajdon szociális kötöttségét.¹³ Az egyesült államokbeli modell a tulajdon teljes elvonása esetén fizetendő kártalanításban határozza meg a tulajdonvédelem eszközét, a német modell ezzel szemben eleve korlátot is ad a törvényhozónak a tulajdon korlátozásának mértékéhez: „a tulajdon csakis akkor és olyan mértékben korlátozható, amikor és amilyen mértékben ezt annak szociális kötöttsége szükségessé teszi”.¹⁴ Ez azt jelenti, hogy a közérdek indokolhatja a tulajdon korlátozását, de a korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a cél megvalósítására, a legenyhébb az igénybe vehető eszközök közül és arányban is áll az elérni kívánt céllal.¹⁵ A tulajdonelvonás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozás ellen is véd, itt a mérce kevésbé szigorú: tulajdon elvonása mellett csak igazságos kártalanítás mellett lehetséges, tulajdon egyéb korlátozása esetén elég az arányosság elvének való megfelelés.¹⁶

⁹ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 658. o.

¹⁰ Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH v. The Netherlands, Judgment of 23. February 1995, App. no. 15375/89

¹¹ Halmai – Tóth: i.m. 658-659. o.

¹² Salát Orsolya – Sonnevend Pál: „13. § [A tulajdonhoz való jog]” in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja Századvég Kiadó, Budapest 2009. 475.o., továbbá Halmai – Tóth: i.m. 663. o.

¹³ Halmai – Tóth (szerk.): i.m. 663. o.

¹⁴ Halmai – Tóth (szerk.): i.m. 663. o.

¹⁵ Halmai – Tóth (szerk.): i.m. 663. o.

¹⁶ Halmai – Tóth (szerk.): i.m. 663-664. o.

Az Alkotmány 13. §-ában csak a kisajátítás tekintetében határozott meg garanciális szabályokat, a tulajdon szociális kötöttségéről és korlátozásának egyéb lehetőségeiről nem tett említést. Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában is abból indult ki, hogy az alkotmány nem pusztán a kisajátítás elé állít korlátokat, hanem egyéb beavatkozások ellen is véd, ezért ezeket az egyéb alapjogokra irányadó szükségességi-arányossági vizsgálatnak vetette alá.¹⁷

III. Az Alaptörvénybe bekerült (újabb) korlátozás – a német szabályozással való hasonlóság

Magyarország Alaptörvényének XIII. cikk (1) bekezdés 2. mondata szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ezt a rendelkezést az Alaptörvény újjátsként vezette be a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban. Ez az előírás nagyfokú hasonlóságot mutat a német alaptörvény (Grundgesetz, a továbbiakban: GG)¹⁸ szabályozásában fellelhető „társadalmi kötöttség, társadalmi felelősség” elvével. A GG szabályozása szerint ugyanis „A tulajdon kötelez. A tulajdon használata egyúttal a közjót is szolgálja.”¹⁹

A szabályozásból a következő megállapítások emelhetők ki:

- a tulajdonhoz való jog biztosított,
- tartalommal és korlátokkal rendelkezik,
- ezt a tartalmat és a hozzá tartozó korlátokat csak törvény határozhatja meg,
- a tulajdon kötelez,
- valamint használata (a magáncél mellett) a közjót is szolgálja.

A német jogirodalomban egységesnek mondható az a felfogás, hogy a tulajdonfogalom nem korlátozódik a civiljogi tulajdonfogalomra, és az alkotmány tulajdonfogalma nem azonos a civiljogi tulajdonfogalmával.²⁰ E felfogás – ahogy erről már volt szó – ennyiben azonos a magyar szabályozással, mivel az alkotmányjogi védelem nem korlátozódik csupán a magánjogi tulajdonfogalomra.

A német alkotmányjogi megközelítés szerint a tulajdongarancia a védelmi területre tekintettel különösen nehéz alapvető jognak minősül. Ez abból adódik, hogy „a tulajdon nagymértékben norma által formált. A tulajdon szabadsága jogilag konstituált szabadság. Elvégre nincs tulajdon jogrend

¹⁷ Halmai – Tóth (szerk.): i.m. 664. o.

¹⁸ GG 14. cikk (1) A tulajdon és az öröklési jog biztosított. Ezek tartalmát és korlátait törvény határozza meg. In: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005. 730. o.

¹⁹ GG 14. cikk (2) bek.

²⁰ Lásd – többek között – G. Manssen: Staatsrecht II. Grundrechte. Verlag C. H. Beck, München 2010. 200. o.

nélkül. Ezért tartalmazza a GG 14. cikk (1) bekezdés 1. mondata azt a törvényhozásra vonatkozó kötelezettséget, hogy alkosson és tartson készenlétben olyan normákat, amelyek szerint a tulajdont az alkotmány értelmében megalkothatják, megszerezhetik, használhatják és elidegeníthetik, továbbá az ilyen normák kielégítő módon létezhetnek. Ennyiben a tulajdon intézményi garanciájáról beszélnek. Ezen túlmenően a GG 14. cikk (1) bekezdés 1. mondata egy jogállási garanciát tartalmaz (fennállási garanciának is nevezik). A tulajdonos a tulajdoni tárgyat megszerezheti, megtarthatja, elidegenítheti, használhatja, vagy nem használja. A közhatalom arra kötelezett, hogy a tulajdonosi pozícióba csak sajátos feltételek esetén avatkozzon be.”²¹

E felfogás szerint tehát a tulajdon norma által formált, ami törvényalkotási jogosultság, illetve kötelezettség is a német törvényhozó hatalom számára. Kiemelendő azonban, hogy ez a „tulajdon intézményi garanciája” is, mert ez biztosítja létezését. Valójában olyan jogállási garanciáról van szó, amely alapján a tulajdonosnak a tulajdoni tárgya felett teljes körű rendelkezési joga van, és amelynek következtében a közhatalomnak olyan tartózkodási kötelezettsége keletkezik, amelyet csak kivételes esetekben törhet meg. Véleményem szerint a német megoldás ebben is azonos a magyar szabályozással, habár hazánkban a tulajdon szabályozása inkább a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseiben található meg.

A német felfogás szerint a törvény által meghatározott tulajdon jelenti a tulajdongarancia tárgyát. A tulajdon – mint adott jogtárgy adott jogalanyhoz való hozzárendelése – jogi fogalmának kidolgozása tehát nélkülözhetetlen annak érdekében, hogy e kategória a jogéletben alkalmazható legyen.²² Mindezekre figyelemmel a GG 14. cikk I. bekezdés 1. mondata által biztosított tulajdonvédelem konkrét terjedelme csak a tulajdon tartalmának és korlátainak meghatározása nyomán állapítható meg. A tartalom és a korlátok kialakítása a GG 14. cikk I. bekezdés 2. mondata alapján a törvényhozó feladata, amelynek során jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkezik.²³ Lényegében a tulajdonhoz való jog védelmének meghatározásához szükséges a tulajdon tartalmának és korlátainak megállapítása, mivel mindaddig, amíg a törvényhozó hatalom ezt nem teszi meg, a tulajdonhoz való jog és védelmi köre értelmezhetetlen marad. (E felfogással egyet lehet érteni, de ez nem lehet olyan fokú, hogy kiüresítse az alapjog tartalmát.) A GG 14. cikk. I. bekezdésének 2. mondata tehát igen széles körű felhatalmazást ad a törvényhozónak arra, hogy a tulajdon tartalmát és korlátait magánjogi és közjogi normákkal absztrakt és általános értelemben meghatározza. Az így

²¹ Manssen: i.m. 200. o.

²² A. Katz: Staatsrecht. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1994. 382. o.

²³ BVerfGE 16, 147, 181 f.

kialakított tulajdonfogalom azonban nem lehet abszolút, tartalmi és funkcionális elemeinek folyamatosan igazodniuk kell a társadalmi és gazdasági viszonyokhoz.²⁴ Kiemelendőnek tartom ezt az utóbbi megállapítást: a tulajdon és a tulajdonhoz való jog szabályozása sosem szakadhat el az aktuális társadalmi és gazdasági viszonyoktól, mivel a szabályozás alapvető jelentőségű mindkettő működéséhez.

A német felfogás szerint a törvényhozó nem teljesen szabad a tartalom meghatározása során. Figyelembe kell vennie a GG 14. cikk (1) bekezdés 1. mondatának, továbbá az 1. cikk²⁵, a 2. cikk (2) bekezdésének²⁶, valamint a 3. cikk (1) bekezdésének²⁷ alapvető értékdöntéseit, emellett szem előtt kell tartania a közjót és az arányosság elvét, amelyek a tulajdonos jogai korlátozásának nemcsak alapjai, hanem korlátjai is.²⁸ Ez meglátásom szerint zsinórmértékül szolgálhat a magyar szabályozás számára is. A jogalkotónak figyelemmel kell lennie az Alaptörvényre – különösen az I. és II. cikkben meghatározottakra –, valamint az Alkotmánybíróság által is megállapított arányosság elvére.

A tulajdon társadalmi (szociális) kötöttsége alatt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a tulajdon törvényi normákban megjelenő korlátozásainak összességét érti, amely a közjó érdekében általánosan érvényesülő határokat szab a tulajdonos átfogó használati és rendelkezési jogának.²⁹ E megállapítást azért tartom fontosnak, mert irányadó kereteket ad a vonatkozó alaptörvényi rendelkezés értelmezéséhez, illetve megfogalmazza, hogy mire irányul a tulajdonhoz való jog közjóra tekintettel történő törvényi korlátozása. E rendelkezést értelmezve az Alaptörvény XIII. cikkében szereplő újabb korlátozás kapcsán megállapítható, hogy a társadalmi kötöttség minden olyan korlátozás, amely a közérdek célját szolgálja. Ez alapján viszont érvényét veszthetné a kisajátításról szóló rendelkezés, amely az állam javára teljes mértékben vonja el a tulajdont, mivel ugyanígy a közérdekre hivatkozva teszi.

A GG 14. cikk (2) bekezdése lemond arról a tulajdoni rendről, amelyben az egyéni érdek feltétlen előnyt élvez a közösségi érdekekkel szemben. A 14. cikk sokkal inkább az egyéni és közösségi érdekek ütközését hivatott kiegyenlíteni. Ennek során azonban a törvényhozót arányosan további

²⁴ Katz: i.m. 382. o.

²⁵ E cikk (1) bekezdése az emberi méltóság sérthetetlenségét tartalmazza, a (2) bekezdés a sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi jogok elismerését rögzíti, míg a (3) bekezdés szerint az alapjogok – mint közvetlenül hatályosuló jogok – kötik a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.

²⁶ E rendelkezés az élethez és a testi épséghez való jogot, illetve a személyi szabadság sérthetetlenségét tartalmazza.

²⁷ Ebben a bekezdésben a törvény előtti egyenlőség kerül rögzítésre.

²⁸ Katz: i.m. 382. o.

²⁹ Katz: i.m. 382. o.

értékelési mozgástér illeti meg.³⁰ A német szabályozás alapján tehát a tulajdonhoz való jog korlátozását feltétlenül „jóvá kell tenni” a jog alanya számára, mivel az feszültséghelyzetet teremt. Természetesen a kiegyenlítés lehetőségét az alaptörvényi szabályozás ismét a törvényhozó kezébe adja. A törvényhozó feladata annak a szociális modellnek a megvalósítása, amely e normatív elemeket egyensúlyba hozza. A tényezők egyike sem csökkenthető túlzott mértékben, ehelyett valamennyi igazságos kiegyenlítésére kell törekedni.”³¹ Úgy vélem, ez alátámasztja az általam fentebb megfogalmazottakat, miszerint az alapjognak és a hozzá tartozó korlátozásnak kiegyensúlyozottnak kell lennie, a társadalmi kötöttség nem terjedhet túl az egyén alapvető érdekein, és az egyén sem vonhatja ki magát a „szociális modell” által igényelt minimum alól.

A német alkotmányjogban azonban megkülönböztetések tehetők a tulajdongarancia alapgondolatára és védelmi céljára, valamint a konkrét tárgy társadalmi kötöttségére tekintettel: amennyiben a tulajdon funkciója az egyéni szabadság biztosítása (személyi funkció), a tulajdon különösen kifejezett, intenzív védelmet élvez. Ezzel szemben minél inkább társadalmi vonatkozású és szociális funkciójú adott tulajdoni tárgy, annál szélesebb a törvényhozó hatásköre a tartalmi és korlátozó rendelkezések meghatározására, és annál szűkebb körű a tulajdonvédelem. (A tulajdongarancia mértéke tehát fokozatos a szociális vonatkozás és szociális kötöttség alapján, így pl. intenzív a tulajdonos által lakott lakás esetében, kevésbé erős bérlakások esetén, és relatíve csekély a gazdasági társaságokban való részesedés tekintetében.)³² E megállapítás alapján tehát minél inkább társadalmi funkciót tölt be a tulajdoni tárgy, annál kevésbé élvez az egyén védelmet. Ez a bemutatott példák alapján ugyan helytálló érvelés, ám a törvényhozónak itt is feltétlenül figyelemmel kell lennie arra, hogy ne vonjon el olyan tulajdoni tárgyat, amely csak túl tág értelmezés révén sorolható a társadalmi feladatokat ellátó tárgyak körébe.

A GG 14. cikk (1) bekezdés 2. mondatának tartalmi és korlátozási rendelkezései nem lehetségesek korlátlanul, hanem – ahogy részben már szó volt róla – számos követelményt ki kell elégíteniük.

„A 14. cikk alapvető értékdöntése a társadalmilag kötött tulajdon értelmében megköveteli, hogy a 14. cikk (2) bekezdés szerinti szabályozás során a közösség érdekét és az egyéni érdeket kiegyensúlyozzák. *A közjó orientációs pont, de egyben határ is a tulajdonos korlátozása tekintetében.* A 14. cikk (1) bekezdés 2. mondata szerinti alapjogot érintő tartalmi és korlátozó rendelkezéseknek figyelembe kell venniük az elemi értékdöntést a magántulajdon javára, és összhangban kell állniuk a többi alkotmányi

³⁰ Uo.

³¹ Uo..

³² Katz: i.m. 383. o.

rendelkezéssel – különösen a 3. cikk (1) bekezdés egyenlőségi parancsával, a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal, valamint a jogállamiság és a szociális államiság elvével.”³³

Látható tehát, hogy a német gyakorlat azonos a hazaival: a korlátozás lehetőségének is megvannak a maga határai, amelyekre tekintettel kell lenni. Eszerint a tulajdonos jogköre korlátozásainak a kitűzött cél eléréséhez alkalmasnak és szükségesnek kell lennie, nem lehet túlzóan terhelő. „Eszerint a tulajdonkorlátozást nem igazolhatja bármely elképzelhető közérdek, csak az, amelyet az arányosság elvének figyelembe vételével elsőbbség illeti meg a polgár alapvető szabadságigényével és bizalomvédelmével szemben.”³⁴ E megállapításban is kifejeződnek a fentebb kifejtettek: a közérdek túlságosan tág értelmezése szükségszerűtlenül akadályozná az alapjog jogosultját jogos érdekei és lehetőségei gyakorlásában. Kiemelendő továbbá a szükségesség-arányosság igénye is (amely minden alapjogi korlátozás vizsgálatánál irányadó az alkotmánybíróság gyakorlatára is).

A német felfogás szerint „minél erőteljesebben érintett a cselekvési szabadság, annál nyomósabbnak kell lennie a törvényhozó beavatkozása indokainak; egy konkrét tulajdontárgy szociális vonatkozása mértékének figyelembevétele során kölcsönhatás van a tulajdonkorlátozás intenzitása és a közérdek mértékére vonatkozó követelmények között.”³⁵ E megállapítás összefoglalja a tulajdonkorlátozás és a közérdek mértékének helyes meghatározása során irányadó elvet, miszerint ha a törvényhozó kellő figyelemmel van az egyén „cselekvési szabadságára”, nem okozhat gondot a közjó érdekében szükséges korlátozás során megállapítani, hogy mi az a mérték, amely során még nem sérti, és nem korlátozza túlzóan az alapvető jogot.

A *Grundgesetz* tulajdonhoz való jogra vonatkozó rendelkezését, valamint az ehhez kapcsolódó jogirodalmat vizsgálva kitűnik, hogy az Alaptörvényben megjelenő rendelkezés valóban sokban hasonlít a német szabályozáshoz, ám az is megfigyelhető, hogy kiforrott joggyakorlata van a jog társadalmi kötöttséggel magyarázott korlátozásának. A jogirodalom is felhívja a törvényhozás figyelmét mind a jogalkotási jogosultságra és kötelezettségére, mind arra, hogy ez mennyi veszélyt jelent magában. Meglátásom szerint, ha a magyarországi joggyakorlat is ilyen irányból közelíti majd meg az új szabályozás értelmezését, a német joggyakorlat helyes irányt adhat, ám mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szerveknek tekintettel kell lenniük arra, hogy a társadalmi és gazdasági helyzet nem azonos a németországi helyzettel. Ha nem veszik figyelembe a különbségeket, az túlzó elvonásokhoz vezethet. Tekintettel arra, hogy a tulajdonhoz való jog

³³ Katz: i.m. 383. o.

³⁴ Uo.

³⁵ Katz: i.m. 384. o.

mindenkor alapvető emberi jog, feltétlenül szükséges az, hogy korlátozása során ne csupán a közérdek szempontjait vizsgáljuk, mivel a túlzott elvonás ellehetetleníti a polgárt, amely természetesen reakciókat vált ki (például elkeseredettséget, dühöt, netán ellenállást), amely ismét a közérdek ellen fog hatni, azt akár akadályozni is képes.

IV. A tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatosan felmerülő kérdések

A továbbiakban a tulajdonhoz való joggal, valamint az ehhez tartozó új előírással kapcsolatba hozható alaptörvényi rendelkezések vizsgálatát végzem el. Ezt azért tartom fontosnak, mert ez alapján választ kaphatunk arra, mit jelent az Alaptörvényben felmerült új korlátozás, mi a terjedelme, és mi lehet a tartalma. Végigolvasva az Alaptörvény rendelkezéseit, egyes előírások esetében fellelhető, felismerhető a tulajdonjoghoz való kapcsolódása.

Az Alaptörvény vizsgálandó rendelkezései az alábbiak:

- a Nemzeti hitvallásban szereplő megsegítési kötelezettség,
- az Alapvetés O) cikke, amely az önmagáért való felelősségről és közösségi hozzájárulásról szól,
- a XVI. cikk (4) bekezdése, amely a gyermek gondoskodási kötelezettsége a szülei irányába,
- a XXX. cikk, amely a közös szükségletekről rendelkezik,
- a 37. cikk (4) bekezdése, amely az Alkotmánybíróság jogainak korlátozása a költségvetés állásához igazítva (e rendelkezés vizsgálata a tulajdonhoz való jog védelmi szintjének megállapításához szükséges).

Álláspontom szerint e rendelkezések hatással vannak az egyén tulajdonhoz való jogára, mert mindegyik meghatároz egy-egy kötelezettséget, ami általában valamilyen helytállási kötelezettség, vagy valamilyen kötelezettségvállalás a nevében arra nézve, hogy mit kell majd tennie a jövőben az Alaptörvény rendelkezései alapján bizonyos felmerülő, esetenként előre meg nem határozott esetekben. Az Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot deklaráló rendelkezésében rögzíti a társadalmi felelősség – mint társadalmi kötöttség – elvét, amely az egyén érdekeit tekintve láthatóan korlátozás, ám az Alaptörvény ezt a korlátozást nem határozza meg pontosan. Ez alapján merül fel, hogy mely rendelkezések állhatnak kapcsolatban ezzel a társadalmi felelősséggel, mi sorolható ide. A továbbiakban dolgozatomban erre kívánok választ találni.

1. A tulajdonhoz való jog korlátozásával összefüggésben felmerülő kérdések

Kérdés az, hogy a kisajátítás és a társadalmi felelősség fedi, fedheti-e egymást. Meggyőződésem szerint nem. A kisajátítás célja egy közérdekű cél elérése,³⁶ a társadalmi felelősség ennél többet takar. Ha a kettő fedi egymást, úgy a társadalmi felelősség, társadalmi kötelezettség köre foglalja magában a kisajátítást, mint társadalmilag kötött helytállási kötelezettséget. E kérdésekre összefüggő és kimerítő módon csak az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek a tulajdonhoz való joggal történő egybevetésével lehet választ adni. Álláspontom szerint a társadalmi felelősség körébe sorolhatjuk az Alaptörvény több rendelkezését is arra tekintettel, hogy valamilyen társadalmi, szociális kötelezettséget határoz meg az egyén, a polgár számára. Ezek közé sorolható a Nemzeti hitvallás megsegítési kötelezettsége, az állami feladatokhoz való hozzájárulást megfogalmazó kötelezettség, a szülőkkel kapcsolatos gondoskodási kötelezettség, valamint a közös szükségletekhez való hozzájárulás kötelezettsége. Az alábbiakban ezek részletes tárgyalása történik.

„Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét.”³⁷

Nyelvtani-logikai értelmezésben ez a szabály gyakorlatilag alamizsna-kötelezettséget írna elő, amely nézetem szerint a társadalmi felelősség mint a tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezésként vehető számba, mivel a polgár tulajdonát korlátozza, társadalmi felelősségvállalás. Kötelező ereje vitatható, az Alaptörvény rendelkezése szerint viszont értelmezési alap.³⁸ Úgy vélem, mind a tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezések körébe, mind a társadalmi kötöttség körébe bevonható ez a szabályozás. Ha pedig a későbbi joggyakorlat is így látja majd, felhatalmazást adhat további, akár rendszeres tulajdonelvonásra is. Emiatt pedig szükségesnek érzem a rendelkezés tisztázását arra vonatkozóan, hogy mire és milyen kötelezettséget ró, milyen mértékűt és milyen alkalmak esetén. Amíg ez az értelmezés nem történik meg, meglátásom szerint nem elvárható, hogy az *egyén* magára nézve kötelező erejűnek vélje.

³⁶ Ptk. 177. § (1) Ingatlant kivételesen, közérdekből – törvényben megállapított esetekben, módon és célokra – lehet kisajátítani. A kisajátított ingatlanért teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás jár. Vö. továbbá a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. tv. rendelkezései.

³⁷ Alaptörvény, Nemzeti hitvallás

³⁸ Alaptörvény R) cikk (3) bek.

„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”³⁹

Az Alaptörvény indokolásában meglehetősen szűken magyarázzák meg az önmagáért való felelősség elvének rögzítését. Eszerint „az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására.” Ez az indokolás szerintem nem reflektál magára a rendelkezésre, ehelyett az egyéni és családi szükségleteket emeli ki. A későbbiekben mégis így fogalmaz: „a Javaslat ezt a – közreműködési – viszonyt határozza meg azzal, hogy rögzíti egyrészt, hogy mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért, másrészt hogy köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni.”

Úgy vélem, az állami feladatok ellátásának finanszírozása az állam feladata, ezért állami feladat, a finanszírozáshoz pedig eleve a polgárok szolgáltatják a pénzügyi alapot befizetett adóikkal, járulékaikkal. Nem tartom szerencsésnek azt, hogy a törvényhozás ilyen módon ad alapot a további tulajdont korlátozó előírásoknak. A rendelkezés megalkotásának célját vizsgálva felvetődik, hogy az a gazdasági problémák megoldásának újabb módja lehet. Nem valószínű azonban, hogy a gazdasági problémákat az egyre növekvő adóterhek oldanák meg, mivel így egy idő után a jövedelem nagyobb része kerül majd elvonásra, vagyis korlátozásra, mint amelyet a jogos tulajdonosa – a szerzett, értékteremtő munka „gyümölcseként” – élvezhetne, ez viszont a feketegazdaság újbóli erősödését segítheti elő.

E rendelkezés viszonylag tág lehetőségeket ad a törvényhozásnak, mert nincs meghatározva, hogy melyek azok az állami és közösségi feladatok, amelyekhez az egyénnek „képességei és lehetőségei” szerint hozzájárulási kötelezettsége lép fel. A törvényhozás lehetőségei is mindenkor korlátozottak, tekintettel a szükségesség és arányosság követelményére, valamint arra, hogy véleményem szerint a továbbiakban sem üresítheti ki az alapjogot semmilyen korlátozás. Az egyén önmagáért való felelőssége a szociális piacgazdaságban jellemző, ám az Alaptörvényben a piacgazdaság elve *expressis verbis* nem szerepel.⁴⁰

E rendelkezések alapján az önmagáért való felelősség elve, illetve a szegények és elesettek megsegítése erős ellentmondásban állhat egymással. Ha az egyén önmagáért felelős, akkor ez a társadalom minden tagjára vonatkozik, így a szegények és elesettek is felelősek önmagukért. Az elvek egymást gyengítik. Ennek feloldása például oly módon lehetséges, hogy az

³⁹ Alaptörvény O) cikk

⁴⁰ Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben, Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz. 229-230. o.

egyén önmagáért való felelőssége a hangsúlyos, amely részben jelentheti az állam háttérbe húzódását az egyén döntéseinek következményével kapcsolatban, de felléphet olyan mértékű megszorultság, ahol az állam rendelkezik a megsegítés lehetőségével. A Nemzeti hitvallásban foglalt megsegítési kötelezettség tehát az egyénre nem közvetlenül jelent kötőerőt, hanem közvetve, az államon keresztül, mivel ahhoz, hogy az állam megsegíthesse az elesetteket, mástól el kell vonnia. Így az egyén önmagáért való felelőssége összekapcsolódik más egyéni szabadságjogaival, de ennek párjaként kötelezettséget is meghatároz, amely jelen esetben a társadalmi felelősség esete, és ebbe beletartozhatnak az itt vizsgált rendelkezések is.

Az állam alkotmányban meghatározott feladatait, államcéljait teljesíteni köteles, az ehhez szükséges bevételt – a jogállami elvnek megfelelően – törvényes forrásokból kell beszereznie. Ennek biztosítása érdekében egyértelműen szükséges a polgárok tulajdonát és tulajdonhoz való jogát korlátozni, de a korlátok nem lehetnek az alapvető jogot kimerítő mértékűek. Mindazonáltal az állami és közösségi feladatok meghatározására is vonatkoznia kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, mivel az az alapjog korlátozását eredményezi. Így tehát ezt törvényben kell meghatározni, ezáltal csak a törvényhozó szerv, vagyis az Országgyűlés jogosult erre. Meghatározható az Alaptörvényben az a cél, hogy a későbbiekben állami és közösségi feladatok ellátása érdekében a hozzájárulás kötelezővé tétele valósulhasson meg, azonban az Alaptörvény e rendelkezését mindezek ellenére is pontosításra szoruló szabályozásnak érzem.

„A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.”⁴¹

Ez a rendelkezés lényegében morális kötelezettséget emel be az Alaptörvény alaptételei közé, mintegy hála és viszonzásképpen a nevelésért, neveltetésért. A tulajdonhoz való jog szempontjából ez annyiban releváns, hogy a „gyermek” – elérvén felnőtt korát – köteles gondoskodni szüleiről, de kérdés, hogy milyen mértékben.⁴² Egyetértek azzal a megállapítással, amely szerint,

⁴¹ Alaptörvény XVI. cikk (4) bek.

⁴² A mérték meghatározása igen fontos, a tartásra kötelezett személy tulajdonának, jövedelmének korlátozása miatt. Felmerülhet, hogy korábbi szabályozások mintájára határozza meg a törvényhozás a későbbiekben ezt is, vagy, mivel kötelezettségként került megfogalmazásra, a saját megélhetése rovására kötelezi tartásra a családtagja irányában. Ellenben ilyen szigorúan még a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) sem rendelkezik még a gyermektartás esetében sem, ahol a 69/C. § (2) bekezdése kimondja: „a kötelezettel szemben érvényesíthető összes tartási igény a jövedelme 50%-át nem haladhatja meg.” Ugyanennek érvényesnek kéne lennie a gyermek kötelezettségére is a szüleivel szemben. Valamint itt is figyelemmel kell lenni arra, hogy ez

ha a jogalkotó szeretné kötelezni a gyermekeket arra, hogy tartsák el a szüleiket – ha azok gondoskodásra szorulnak és nem váltak érdemtelenné – akkor egyrészt pontosabban kellene fogalmaznia, másrészt egy másik cikkben kellene rokontartás címén meghatároznia.⁴³ „A jelenleg érvényben lévő jogszabályok értelmében ugyanis a nagykorú gyermeknek nem csak a szüleit kell eltartani, hanem kiskorú testvérét, mostoha szüleit és más öregkorú rokont is, ha tehetetlen és gondozásra szorul, de csak akkor, ha az saját eltartását nem veszélyezteti.”⁴⁴

Véleményem szerint elvárható a gyermektől, hogy nagykorúságát elérvén – valamint aktív keresőképeségét is, mivel nagykorúságának elérésével még nem biztos, hogy a gondoskodás alapjául szolgáló javakkal rendelkezik – így viszonyozza a neveltetését, az ezzel kapcsolatban felmerült költségeket és a gondoskodást, amelyeket nézetem szerint anyagiakban kifejezni nem is lehet. Ettől függetlenül nem gondolom, hogy e rendelkezésnek az állam alapvető jogi normái között lenne a helye, tekintettel arra, hogy vannak gyermekek, akiket nem a szüleik nevelnek fel. Ez szintén olyan helyzet, amelyet nem lehet általánosítani, és általában felróni sem a szülőnek, sem a gyermeknek, akit így kötelezni is visszás lenne arra, hogy nagykorúságát elérve háláját kifejezze.

Mint morális kötelezettség, meg lehet fogalmazni ezt az elvárást a „fiatalokkal” szemben, valamint meghatározható az Alaptörvényben, ha az alkotmányozó hatalom számára ez olyan morális kötelezettség, amelynek feltétlen érvényesülését az alkotmányba foglalással kívánja elérni, de ha kötelező erőt kívánunk neki adni, amely valóban korlátozza majd az egyén tulajdonhoz való jogát, akkor ennél (ismét) pontosabb meghatározásra lenne szükség. Mindazonáltal álláspontom szerint ez is egyfajta szociális felelősséget határoz meg, így a vizsgálandó rendelkezések közé soroltam.

„Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”⁴⁵ „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”⁴⁶

alapjog korlátozását valósítja meg, tehát az I. cikk (3) bekezdésére tekintettel kell a rendelkezéshez kapcsolódó törvényi rendelkezést meghatározni.

⁴³ Szülőtartás vagy rokontartás?

<http://www.mszo.hu/index.php?oldal=archivum.php&id=93> (2012.10.05.) Természetesen itt a rokontartás kifejezést pontosítani kéne, a célban megfogalmazott hozzátartozók kiemelésére kell sort keríteni.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Alaptörvény XXX. cikk (1) bek.

⁴⁶ Alaptörvény XXX. cikk (2) bek.

E rendelkezéseknél a kérdés a következő: mi alapján általánosítható a teherbíró képesség, hogyan mérhető a gazdaságban való részvétel, mik a közös szükségletek, és hogyan mérhetőek a gyermeknevelés költségei általánosságban, valamint a jövőben ez hogyan hathat ki a tulajdonozó való jogra.

Azt gondolom, ezek mind olyan fogalmak, amelyek általánosítása szinte lehetetlen, vagy nagyon nehéz, mérésük pedig nem is történhet „mértékegység” alapján, de vizsgálatukra mind külön-külön mind összességében szükség lenne.

Teherbíró képességet megállapíthatunk az alapján, hogy mennyi az adott személy jövedelme (nem vehető átlagjövedelem, mivel az egyén aktuális jövedelméből a teherbíró képesség arányában kell hozzájárulnia a terhekhez). Ekkor azonban még nem vizsgálták, hogy a személy jövedelméből mennyi az olyan kiadás, amely szükséges, van-e rendszeres kezelésre szoruló betegsége, tartásra szoruló családtagja, valamint, ha nem általánosítható a teherbíró képesség, hogyan vethetőek ki mindenkire azonos mértékben irányadó adók, mint például az általános forgalmi adó. Az adók és a jövedelem-elvonások egyértelműen a tulajdonhoz való jog korlátozása körébe sorolandók, de felfoghatók társadalmi kötelezettségnek is, elvégre ezeket az egyén az állam részére a köz javára szükséges feladatok elérése céljából szolgáltatja.

Meggyőződésem szerint az Alaptörvénynek ez a cikke ismételtelen nagyon tágran és ellenőrizhető tartalom nélkül került megfogalmazásra. Ennek elhelyezése az alkotmányban, amely a jogrendszer alapja, rendkívül veszélyes. A jogszabály, ha kötelező erővel kíván élni, legyen pontos, ellenőrizhető, betartatható, fogalmazza meg az elérni kívánt célját és a megvalósítás feltételeit. A XXX. cikk ilyen módon a tulajdon korlátozására alapot adhat, valamint a korlátozás enyhítésére is, de ezzel létjogosultságukat veszthetik az általánosan, mindenkire nézve azonos mértékben megállapított adók.⁴⁷

Gazdaságban való részvétel mértékének mérése fogyasztási vagy termelési oldalról történik. Kérdés, hogy aki munkanélküli, részt vesz-e a gazdaságban,

⁴⁷ Ezzel kapcsolatban egyet lehet érteni a következő véleménnyel: „Magyarország Alaptörvényével ellentétes lehet a telefonadó, ha azt a szolgáltatók átterhelik a magánszemélyekre. Az alkotmány ugyanis kimondja, hogy mindenkinek a teherbíró képessége szerint kell hozzájárulnia a közös szükségletek fedezéséhez. Ráadásul a hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani. A telefonadó esetében egyértelműen kijelenthető, hogy a gyakoribb hívások miatt halmozottan sújtja a gyermeket nevelőket, ha azt a szolgáltatók átterhelik az ügyfelekre. A magánszemélyek alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, ha bizonyítani tudják, hogy az adók miatti tehernövekedésük ellentétes az alkotmányban foglaltakkal.” Kolláth György: Szorul az adóhurok a gyermekesek nyakán: az Alaptörvény sem szent? <http://humanpolitika.hu/index.php/hr-hirek/belfoeld/7168-szorul-az-adohurok-a-gyermekek-nyakan-az-alaptoerven-nyak-az-alaptoerven-sem-szent> (2012.10.05.)

és ha igen, a társadalom által részére biztosított rászorultság alapján járó támogatásból köteles-e hozzájárulni a terhekhez.

Ha általánosságban nézzük, minden személy részt vesz a gazdaságban. Ha viszont minden személy (természetes és jogi – a jogi személynek általában még a célja is gazdasági tevékenység végzése) részt vesz a gazdaságban, akkor egyesével kerül majd megállapításra a hozzájárulás mértéke? Ha igen, akkor az általánosan, mindenki által befizetendő összegek érvényüket veszítik, és minden elvonás előtt a gazdaságban való részvétel mértékét kell majd vizsgálni. Ha az adókat a továbbiakban minden esetben egyénre és az összes meghatározott feltételre tekintettel kéne meghatározni, az a továbbiakban még jobban lassítaná az adóhivatalok működését, amely elégedetlenséghez vezetne. Ezt a rendelkezést olvasva sem érzi úgy a laikus polgár, hogy határozott kötelezésről lenne szó bárki – így például az állam vagy valamely állampolgár – felé, viszont akkor mi értelme a meghatározásának, illetve hogyan kéne értelmeznie és jogkövető magatartást tanúsítania.

Ezek az említett közös szükségletek sem kerültek eddig meghatározásra, ismételten tág teret engedve a későbbi jogalkotásnak, mivel a cél és az indok így adott, csak rá kell fűzni a megfelelő jogkövetkezményt. A törvényhozásnak azonban ismételten figyelemmel kell lennie az alapjog korlátozásának korlátjaira, és ennek – nézetem szerint – megkerülhetetlen szabálynak kell lennie.

Azt gondolom, ha ez, vagy valamely ehhez hasonló rendelkezés előtérbe kerül, korlátozhatja az egyén tulajdonhoz való jogát, de mindenképpen csak arányosan. Igaz, itt nem a közérdek és a magánérdek arányát kell majd vizsgálni, hanem a fentebb meghatározott tényezőket.

E rendelkezéshez kapcsolódóan még vizsgálható az Alaptörvény indokolása. Az indokolás szerint ugyanis „a Javaslat a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása a törvényi szabályozás feladata.”⁴⁸

Az indokolásban tehát már megjelenik, hogy mely szervezet lesz jogosult ezek meghatározására, azaz a törvényhozó szerv és törvényi szinten. E megoldás bizonyos garanciát nyújt azzal kapcsolatban, hogy ez a szintén a

⁴⁸ Az Alaptörvény XXX. cikkéhez fűzött indokolás

tulajdont korlátozó rendelkezés csak kellően egybehangzó akarattal, valamint megfelelő körültekintéssel korlátozza majd a jövőben a tulajdont. Mindezek ellenére nehézkesnek tűnik, hogy az indokolásban a közteherviselési kötelezettség először általános jelleggel kerül megfogalmazásra, majd relatív módon, vagyis amennyire azt az egyén (szervezet) körülményei lehetővé teszik. Ennek feloldását annyiban tudom elképzelni, hogy maga a kötelezettség lesz csak általános mértékű, tehát minden személyre érvényes, maga a teher mértéke lesz pedig az, amely vizsgálat alá esik.

„A Javaslat a természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a konkrét kötelezettséget ennek megfelelően kell megállapítani.”⁴⁹ Itt pedig ismételten felmerül a probléma, miszerint hogyan mérhetőek a gyermekvállalással együtt járó terhek, amely számomra a rendelkezés rendkívül problematikus pontja. Álláspontom szerint ez valójában gesztus kíván lenni, hogy elősegítse a gyermekvállalások számának növekedését, mindemellett szerintem a költségei a továbbiakban sem szabhatók meg egy megadott mérce alapján, mivel magának a gyermekvállalás után következő nevelésnek sincs megfelelő mércéje.

a) A tulajdonhoz való jog védelmi szintje csökkenésének kérdése

Egyetértek azzal a véleménnyel, hogy az állam a tulajdonhoz való jogot tiszteletben tartja, de védelmét nem tartja elsőrendű kötelezettségének, amelyet a Nemzeti hitvallásban, valamint a közpénzügyi fejezetben foglalt rendelkezések is jeleznek.⁵⁰ „Vagyis az Alaptörvény úgy védi általánosságban az alapjogokat, hogy saját maga ad – több, egymást is erősítő – lehetőséget adott alapjog tényleges védelmének – a korábbi védelmi szinthez viszonyított – csökkentésére.”⁵¹ Ez a következő szempontok alapján állítható:

- szervezeti értelemben az Alkotmánybíróság hatáskörével (amelyet korlátoztak);
- alapjog dogmatikai szempontból az érvényesítés nevesítésének a hiányával (nincs kifejtve sem a korlátozás, sem a védelem érvényesítésének módja);
- alaptörvény-értelmezési tekintetben pedig az értelmezési szabályok megfogalmazásával.⁵²

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Drinóczi: i.m. 229. o.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

E vizsgálódás alapján az a *véleményem*, hogy ez az újabb korlátozó rendelkezés nem esik egybe a kisajátítással, mint a tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezéssel. Ez ugyanis legfeljebb részben fedi a kisajátítás közérdekű céljait, mivel a társadalmi felelősség szélesebb körű helytállási kötelezettséget határoz meg. Nem feltétlenül sérti az emberi jogot, de ettől függetlenül szükségesnek érzem a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat felülvizsgálatát, illetve annak kiterjesztését, tekintettel arra, hogy az újabb korlátozás csökkenti az alapvető jog alanyának jogait, és a tulajdon korlátozása esetén szűkebb körű védelmet biztosít a számára.

2. A társadalmi felelősség alsó és felső határa

A társadalmi felelősség kérdésével már a szakirodalom is foglalkozott. „Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest bővebb rendelkezést tartalmaz a tulajdonhoz való jogról, mivel rögzíti, hogy «a tulajdon társadalmi felelősséggel jár», illetve részletesen meghatározza a nemzeti vagyon kezelésének szabályait.”⁵³ A tanulmány kiemeli a „társadalmi felelősség” elvét: „a «társadalmi felelősség» kitétel Alaptörvénybe emelésének indoka, hogy az markánsabban fejezze ki a tulajdon társadalmi kötöttségét. Mivel a «társadalmi felelősség» az olyan individuális alapjog tekintetében, amelynek az a funkciója, hogy az egyéni autonómiát megalapozza, e kitétel a «társadalmi kötöttség» értelmében kerülhet be a gyakorlatba.”⁵⁴ Ezt azért tartom fontosnak a tanulmányból kiemelni, mert lényegében ez magyarázza, hogy miért lehet létjogosultsága a szabályozásba bekerült újításnak.

Kiemelendőnek érzem továbbá a következő megállapítást: „a tulajdonhoz való jog korlátozásával (szociális kötöttség és kisajátítás) összefüggésben is fenntarthatónak tűnik az eddigi (alkotmánybíróági) gyakorlat, mivel az alaptörvényi megfogalmazás [XIII. cikk (2) bekezdés] megfelel az Alkotmány 13. cikk (2) bekezdésének. A keret azonban nemcsak az értelmezési szabályok esetében, hanem az alapjogvédelemre vonatkozó általános szabályokkal összefüggésben is változott. Az Alaptörvény I. cikke ugyanis nem feleltethető meg az Alkotmány 8. cikkének. Az Alaptörvény a korlátozást és az alanyi kört illetően részletesebb rendelkezéseket tartalmaz, ez azonban nem más, mint az eddigi alkotmánybíróági gyakorlat alaptörvényi szintre emelése. Más megfogalmazást alkalmaz az Alaptörvény a tiszteletben tartás tekintetében, az ugyanis mindenki – tehát nem csak az állam – kötelezettségeként jelenik meg. A tiszteletben tartás azonban – a védelemmel ellentétben – nem jelenik meg az állam elsőrendű

⁵³ Drinóczi: i.m. 228. o.

⁵⁴ Uo.

kötelezettségeként, és az alapjogok érvényesítésének biztosítása sem szerepel állami feladatként.”⁵⁵

Úgy látom, hogy a tulajdonhoz való jogból következő minimális társadalmi felelősség a jogkövető magatartás esetén mindenképpen korlátozza a tulajdont. Ezek közé sorolom az adók és kötelező járulékok megfizetését, a más személy tulajdonhoz való jogának és egyéb jogainak biztosítását, a közérdek céljából valóban szükséges korlátozások megfizetését, a közérdekű cél megvalósításához szükséges javak rendelkezésre bocsátását (így például a kisajátítás esetét véve). Meglátásom szerint azonban a korlátozás maximumát is valahol ebben a mértékben kellene megállapítani, mivel a szabályozásban említett társadalmi felelősség és annak meghatározhatatlansága nem indokolja a tulajdon további elvonását. A közös szükségletek pedig sosem mondhatóak ki „mindenki” közös szükségleteinek, mint ahogy a közérdek sem fedheti le mindig minden személy érdekeit: mindig lesznek olyanok, akiknek az aktuálisan meghatározott „közös szükséglet” nem lesz szükséglete.

3. A társadalmi felelősség meghatározásával kapcsolatos kérdések

A társadalmi felelősség meghatározásával kapcsolatban további kérdések vethetők fel: egyfelől az, hogy mely állami szerv jogosult a korlátozás meghatározására, illetve alkalmazására, másfelől pedig az, hogy mely jogforrási szintet kíván meg az alapjog korlátozása.

Az Alaptörvény rendelkezése⁵⁶ szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg, így tehát a jövőben a tulajdonhoz való jog korlátozását érintő kérdésekre is ez vonatkozik. Az Alaptörvény e rendelkezése beemelte az Alkotmánybíróság által korábban kialakított szükségességi-arányossági tesztet, valamint a jog kiüresítésének tilalmát, mint a korlátozás korlátozásával kapcsolatos keretet.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó utólagos normakontroll azonban jelenleg korlátozás alatt áll, mivel az Alaptörvény – kisebb módosítással – fenntartotta az Alkotmánybíróság hatáskörének már korábban megállapított szűkítését. Ez alapján „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a konkrét utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz, a nem *actio popularis* jellegű utólagos normakontroll hatásköreiben – a tulajdonhoz való jogot nagy eséllyel érintő – pénzügyi tárgyú törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az

⁵⁵ Drinóczi: i.m. 228-229. o.

⁵⁶ Alaptörvény I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és csak ezek sérelme miatt semmisítheti meg”.⁵⁷

Ezt egészíti ki az Alaptörvényhez kapcsolódó Átmeneti rendelkezések 28. cikkének (1) bekezdése: „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság vagy az Európai Unió Bírósága döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére se pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani”.

Itt tehát megjelenik a „közös szükségletek” egyik fajtája. Felmerül azonban, ha az Európai Unió Bírósága vagy az Alkotmánybíróság az államot kötelezi valamely követelés teljesítésére, van-e jogosultsága az államnak azt az Alaptörvény XXX. cikke alapján a polgárookra áthárítani. Ez a két bíróság nem véletlenszerű indokok alapján terheli meg az államot fizetési kötelezettséggel, hanem általában valamilyen preventív célja, vagy valódi alapja van.

Meggyőződésem szerint, ha a törvényhozás a bűncselekmények büntetési tételén fáradozik folyamatosan, azzal indokolva ezt, hogy az aktuális nem éri el azt az elrettentési eredményt, amit várnak tőle, akkor a fizetési kötelezettséget, amelyet az államra, és nem a polgárookra személyesen szabnak ki, szintén nem lehet áthárítani, tovább korlátozva ezzel az egyén tulajdonhoz való jogát.

Tekintettel arra, hogy egyelőre még az Alkotmánybíróság a törvényhozó szerv ellenőrző szerve, visszásnak találok a hatásköre korlátozásának bevezetését, illetve fenntartását. Az Alkotmánybíróság nagyon fontos feladata a törvények minden irányú felülvizsgálata, mivel jelenleg csak ez a szerv képes a polgárokat megvédeni a törvényhozás hibáitól, amelyek általában elkerülhetetlen módon előfordulnak. A polgárok többsége viszont nem rendelkezik kellő jogismerettel, illetve jogértvényesítési lehetőséggel ahhoz, hogy ezt a védelmi funkciót elvonják tőlük. Mivel a törvényhozás szükségképpen minden téren szabályoz, így szükségszerűen alapvető jogokat is korlátoz. Manapság rendszeresen kerül elő a tulajdonhoz való jog (ki nem mondott) korlátozásának sokféle módja, ezért tartom kifejezetten fontosnak

⁵⁷ Drinóczi: i.m. 229. o.

az Alkotmánybíróság jogosultságának megfelelő kiterjesztését, hogy az ellenőrző és alapjogvédő funkciója a továbbiakban is megmaradhasson.

A tulajdon korlátozásának a társadalmi felelősségre tekintettel történő meghatározása az Országgyűlést, mint törvényhozó szervet illeti meg, mert ilyen szintű korlátozást csak törvényi szinten szabad megállapítani. Ezzel szemben áll az Alkotmánybíróság, amelynek amiatt, hogy alapjog korlátozásról van szó, feltétlenül meg kell adni azokat a jogosultságokat, amelyek alapján a törvények alaptörvény-ellenességét csak az alkotmánynak alárendelve értelmezheti, szükség esetén pedig az alaptörvény-ellenes szabályozást megsemmisítheti.

Az Alaptörvény – az indokolása szerint – 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 teszik lehetővé. Az alapvető jogok mellett az alapvető kötelezettségekre vonatkozó szabályokat is törvény állapítja meg.⁵⁸

Ebből levonható az a következtetés, hogy a törvényhozás számára hiába került be újabb felhatalmazási alap a tulajdonhoz való jog korlátozására, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot követve, ennek a felhatalmazásnak, immár az Alaptörvény szabályozása alapján, eleve adott korlátai vannak.

4. A társadalmi felelősség körének meghatározása

Az eddig felvázoltak alapján társadalmi felelősség körébe sorolható:

- az elesettek és szegények megsegítése,
- a hozzájárulás az állami és közösségi feladatok ellátásához,
- a szülőkről való gondoskodás,
- a közös szükségletek fedezése,
- a hozzájárulás a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátásához, valamint
- az Alkotmánybíróság vagy Európai Unió Bírósága által meghatározott, központi költségvetésből nem finanszírozható fizetési kötelezettségek.

Az Alaptörvény nem határozza meg a tulajdon fogalmát, sem azt, hogy mit kell érteni a tulajdonhoz kapcsolt „társadalmi felelősség” alatt. Tekintettel arra, hogy fogalmat nem ad, ragaszkodnunk kell a fentebb, még a korábbi Alkotmány rendelkezései alapján megalkotott fogalom-meghatározásokhoz. A XIII. cikkhez fűzött indokolás szerint a tulajdonhoz való jog „nem egy

⁵⁸ Lásd az Alaptörvény I. cikkéhez fűzött indokolást

eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik.” Eszerint tehát az alaptörvényi tulajdonfogalom a mindenkori normatív szabályozás függvénye, de ennek vannak korlátai. A normatív szabályozás nem lehet tetszőleges: az Alaptörvény más rendelkezéseivel való összhangnak fenn kell állnia, továbbá el kell ismerni a tulajdon mint jogintézmény lényegét.

Az indokolás szerint a XIII. cikk (1) bekezdés 2. mondata a „tulajdon társadalmi kötöttségét” fejezi ki, és „társadalmi felelősséget társít hozzá”, anélkül azonban, hogy ennek lényegét rögzítené, így az értelmezőre hárul az a feladat, hogy ennek tartalmát meghatározza. A „társadalmi kötöttség” többféleképpen értelmezhető. Alkalmazható a tulajdon korlátozására és a tulajdonra vonatkozó kötelezettségként, ahogy ezt a fentiekben elemeztem. Ez alapján a társadalmi kötöttség lehet konkrétan meghatározott kötelezettség, amely a tulajdont vagy a tulajdonhoz való jogot korlátozza, meghatározott cél érdekében, meghatározott módon és eszközökkel. Más vonatkozásban a társadalmi felelősség jelentheti a társadalomért (népért, közösségért, nemzetért vagy a közjóért) viselt felelősséget, ami a tulajdon és a tulajdonos jogainak korlátozását teszi lehetővé. Itt a társadalmi kötöttség kérdését a cél irányából közelíthetjük meg, megnevezve azt a konkrét célkitűzést, ami érdekében a korlátozás jogos lehet, megmagyarázva ezzel, hogy mit jelent a „társadalmi” jelző a felelősség alapjaként. A „társadalmi” értelmezési lehetősége megjelenhet a „magán” relációjában, vagyis a magánhasznosság és a magánérdek mellett egyidejűleg a társadalom, a közösség érdekét is szolgálnia kell. Ebben az esetben kifejtethető, hogy az értelmezéshez szükséges mindkét fogalom kibontása. Mi a magánérdek és ennek tekintetbe vételével mi minősül társadalmi érdeknek, illetve társadalmilag hasznosnak. Így tehát a társadalom érdekének megfelelő lesz az, ami a köz javát szolgálja, vagyis a többség érdekében szükséges, ami a társadalmi kötöttség értelmezéséhez közelebb visz.

Valószínű, hogy ezeknek az értelmezéseknek bármelyike használható, ám ennek törvényben történő körülhatárolása, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat általi konkretizálása a későbbiek folyamán elengedhetetlen, tekintettel arra, hogy a társadalmi felelősségre hivatkozó korlátozás egyike sem lehet korlátlan, mert

- nem jelentheti a tulajdon, mint jogintézmény lényeges tartalmának csorbítását;
- nem jelentheti a társadalmi érdekre való korlátlan hivatkozást.

Mind a közérdekre való korlátlan hivatkozás, mind a jog lényeges tartalmának csorbítása azzal a következménnyel jár, hogy a tulajdonhoz való jog kiüresedik, formálissá válik és gyakorlása ellehetetlenül. Ennek elkerülése feltétlenül célszerű, mert különben a tulajdonhoz való jog – mint

alapvető jog – megszűnik, és döntő mértékben sérül az emberi méltósághoz való jog is. Ez utóbbi viszont szükségessé teszi az Alkotmánybíróság hatáskörének felélesztését, és a törvényhozó szerv kontrollját.

Megjegyzendő továbbá, hogy a társadalmi felelősség tulajdonhoz kapcsolása a tulajdoni formákra tekintet nélkül történik, mert nincs nevesítve, hogy milyen tulajdonról van szó. Bár a magántulajdon kifejezést az Alaptörvény nem használja, de a különböző tulajdoni előírások együttes vizsgálatából kiderül, hogy a társadalmi felelősség elve csak a magántulajdonhoz kapcsolható. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amelynek az Alaptörvényben konkrétan meghatározott célja és rendeltetése van.⁵⁹ Mivel a tulajdonhoz való jog esetében alapvető jogról van szó, így a közhatalom a tulajdon vonatkozásában nem e jog alanyaként, hanem kötelezettjeként jelenik meg. E megállapításból az is következik, hogy a magántulajdon az Alaptörvény rendelkezéseiben a társadalom érdekeinek alárendelt: a tulajdonhoz kapcsolt társadalmi felelősség a tulajdonos jogainak korlátozását eredményezi. Ennek kapcsán a legjelentősebb kérdés az, hogy ez a korlátozás meddig mehet el, illetve hol húzhatók meg a határai. Nyilvánvaló, hogy nem lehet korlátlan és általános jellegű, hanem konkrétan és meghatározott terjedelműnek kell lennie, mivel eleget kell tennie a tulajdonkorlátozás törvényi úton történő meghatározásának.⁶⁰ Ebből következik:

- A célszerűség, arányosság (alkalmasság, megköveteltség) elvének alkalmazása, mert másképp nem lehet alapjogot korlátozni.⁶¹
- Valamely alkotmányos érték, amely alapján a társadalomra való hivatkozás indokolt, amely alapján a korlátozás célszerűsége kitűnik.
- A lényeges tartalom védelme, amelynek meghatározása szintén problémás, mert felvethető, hogy ki jogosult ennek meghatározására vagy a feladat ellátására. Ha a meghatározásra a törvényhozás jogosult, az tovább csökkentheti a védelmi szintet. Ha azonban az Alkotmánybíróság jogosult kibontani a lényeges tartalom fogalmát és jelentését, akkor a jelenleg fennálló akadályok miatt lehet, hogy védelmi jogosultságát nem tudja megfelelően és kellőképpen gyakorolni.
- Szükséges – az emberi méltóságra tekintettel is – a tulajdonos érdekének, a tulajdonjoga fennállásának, valamint a „társadalmi felelősségből” adódó közjó-közérdek mint korlátozási hivatkozásnak az egymáshoz viszonyított mérlegelése, amelynek a korlátozást

⁵⁹ Vö. az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével.

⁶⁰ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

⁶¹ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

igazolnia kell. Ha ez hiányzik, akkor a tulajdonkorlátozó törvényhozó önkényes lehet.⁶²

- Más alaptörvényi rendelkezések figyelembe vétele (a méltóság mellett az egyenlőség elve,⁶³ a jogállamiság-jogbiztonság elve stb.).

Ezt követve kitűnik, hogy hiába szűkíti az alapjog körét az alaptörvényi rendelkezés, az elvárt minimumnak a továbbiakban is fenn kell állnia, nem lehet indokolatlan, az egyén lehetőségeihez képest nem lehet túlzott. Mégis kelt bizonyos félelmet ez az új előírás, mert a későbbiekben felhatalmazást adhat további tulajdont korlátozó rendelkezések bevezetésére.

5. Az alapjog védelmi szintje csökkenésének megállapíthatósága

A szakirodalomban megfogalmazást nyert, hogy „az Alaptörvény elfogadásával a tulajdonhoz való jog védelmi szintje csökkent; az Alkotmánybíróság jövőbeni értelmezési gyakorlatán múlik, hogy a testület képes lesz-e a tulajdonvédelem növelésére, a korábbi védelmi szint elérésére. Erre az Alaptörvény szövege elvileg lehetőséget ad, mert ebből az eddigi gyakorlatot támogató értelmezés kiolvasható; sajnos azonban ennek ellenkezője is.”⁶⁴ Ennek alapján nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az újonnan bevezetett korlátozás tükrében csökkenni fog-e a tulajdonhoz való jog védelmi szintje. Véleményem szerint azonban minden alkalommal, amikor majd a törvényhozás során a tulajdon társadalmi kötöttségére vagy a közös szükségletekhez való hozzájárulásra hivatkoznak, a tulajdonhoz való jog korlátozása valósul meg. A védelemre kevesebb lehetőség lesz, mert ha esetleg az Alkotmánybíróság ki is mondja, hogy adott és konkrét korlátozás az eset körülményeinek fényében nem volt szükséges és arányos, az csak utólagos védelmet fog nyújtani, ami esetenként megkésetté és így nem kielégítővé válhat.

6. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának követhetősége

Meglátásom szerint a korábbi alkotmányi és az új alaptörvényi szabályozás túlnyomó részében megfeleltethető egymással, de az újonnan bekerült korlátozás akár határozott változást is hordozhat magában, mivel az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére az R) cikk (3) bekezdésének segítségével kell sort keríteni. „Az alkotmányos jogfolytonosság és a jogbiztonság miatt ezt az értelmezést kellene követni (jelesül az eddigi, 21 éves alkotmánybírósági gyakorlatot), azonban maga a Nemzeti hitvallás

⁶² 4/2004. (II.20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72. A közérdek hiánya miatt alkotmánysértő korlátozás.

⁶³ Alaptörvény XV. cikk

⁶⁴ Drinóczi: i.m. 231. o

tekinti érvénytelennek azt az Alkotmányt, amelyre az alkalmazandó gyakorlat épült. Másrészt – pozitivista megközelítésben – a chartális alkotmányra épülő alkotmánybíróági gyakorlat nem igazán értelmezhető történeti alkotmány vívmányaként. Ugyanakkor az is igaz, hogy teljes mértékben nem lehet elszakadni az eddigi gyakorlattól, mivel a keret, vagyis a jogállamiság, az alapjogok tiszteletben tartásának és védelmének kötelezettsége stb. – legalábbis alaptörvényi, deklaratív szinten – megmaradt.”⁶⁵ Egyetérték a következő megállapítással is, mely szerint „*annak eldöntése, hogy ez a változás egyúttal a védelmi szinten is változtat-e, a jövő alkotmánybíróági gyakorlatnak lesz az eredménye.*”⁶⁶

Joggyakorlat hiányában még nem világos, hogy a bírói praxis e szabályoknak és a hitvallásban megfogalmazottaknak milyen jelentőséget fog tulajdonítani. Ezért még nem tudható, hogy a tulajdonhoz való jog tartalmát, korlátozását mennyiben befolyásolja (befolyásolja-e majd) a bírói értelmezésre megállapított alaptörvényi rendelkezés, így annak feltételezése, hogy a jogszabályok gazdaságos cél szolgálnak, illetve a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének tiszteletben tartása.⁶⁷

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése gazdasági szempontból meglehetősen irreális, és megdöbbenésre okot adó mozzanat, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság feladata elsősorban nem gazdasági döntések meghozatala, hanem az ország Alaptörvényének védelme, a jogszabályok közötti összhang és egységesség elősegítése. Hatáskörének szűkítése ilyen módon a tulajdonhoz való jog értelmezésének és a társadalmi felelősség kibontásának is akadályát jelentheti. A társadalmi kötöttség elve ugyanis rendkívül széleskörű jogalkotásra adhat alapot, amely a jogbiztonság elvét is sértheti, miközben a tulajdonhoz való jogot korlátozza.

V. Összefoglalás

A tulajdonhoz való jog és a hozzá kapcsolódó társadalmi felelősség kérdése rendkívül összetett, illetve részben bizonytalan, különös tekintettel utóbbi határozatlan tartalmára. E problémakör vizsgálata közben több kérdés merült fel, és a rendelkezés újszerűsége miatt ezek nem mindegyikét sikerült megválaszolni. Az elemzés során kitűnt, hogy az alkotmányozó az Alkotmánybíróság eddigi alapjog-korlátozási gyakorlatát – különösen a szükségességi, arányossági, célszerűségi tesztet – beemelte az Alaptörvény rendelkezései körébe. A tulajdonhoz való jog – külön nevesítve – megtartotta a kisajátítás intézményét, amelyhez egyéb feltételeket is szabott, a korábbi, alkotmányi szabályozással, valamint a vonatkozó törvényi szabályozással

⁶⁵ Drinóczi: i.m. 227. o.

⁶⁶ Drinóczi: i.m. 229. o.

⁶⁷ Drinóczi: i.m. 227-228. o.

egyezően. Benyomásom továbbra is az, hogy a tulajdonhoz való jog esetében így immár két korlátozási lehetőség jelenik meg, továbbá az, hogy a kettő nem azonos: a kisajátítás a társadalmi felelősség körébe tartozik, szűkebb és konkrétabb meghatározás, így viszont lehetséges, hogy a továbbiakban nem szükséges külön bekezdésben szabályozni, mivel az levezethető a társadalmi felelősséggel meghatározott korlátozásból.

Valamely alapjog vizsgálata során mindig tanulmányozni kell annak jogosultsági, illetve kötelezettségi oldalát is, mert ezek párban állnak egymással. Az Alaptörvény az indokolásában a tulajdonhoz való jogról rendkívül szűken tesz említést. Elismeri „mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá”. Garanciális elemként kívánja rögzíteni, hogy „tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor”, mindamellett, hogy a rendelkezés szövegében csak a kisajátításhoz párosítja e feltételeket. Tekintettel arra, hogy sem az Alaptörvény, sem annak indokolása nem tér ki kifejezetten a tulajdon társadalmi kötöttségére, ezek tartalmának kibontása meglehetősen nehéznek tűnik. Ennek ellenére úgy gondolom, megalkotásának határozott rendeltetése volt, feltehetően több célt is szolgál. Így többek közt az egyének közötti, egymásra való odafigyelés, mint morális kötelezettség erősítését, valamint az állami és egyéb feladatok ellátásához szükséges anyagi bevételek megalapozását. Az Alaptörvény rendelkezéseit figyelmesen vizsgálva, úgy vélem, ezek olvashatóak ki. Értelmezésem szerint a társadalmi kötöttség, társadalmi felelősség köre valóban olyan, a társadalom, a köz számára szükséges igények kielégítésére szolgáló elvonásokat jelent majd, amelyek így szociális töltetet kapnak. Az állam feladata lesz ennek ellátása, mivel a társadalom működését szolgálja, de az egyének tulajdonát korlátozó rendelkezések útján lesz majd beszédhető, például az adók és járulékok mintájára. Ez alapján viszont a kisajátítás külön bekezdésben történő szabályozása okafogyottá válik. Annyi a különbség, hogy míg a kisajátítás csak ingatlanra vonatkozik, a többi vonatkozhat ingóra, ezen belül is a pénzeszközökre, anyagi javakra.

Fontosnak érzem ezzel kapcsolatban, hogy a törvényhozásnak minden korlátozás megalkotásakor figyelemmel kell lennie a már meghatározott korlátokra, valamint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára, mivel a közérdek túl széleskörű értelmezése veszélyeket hordoz magában.

Dolgozatom megírása alatt az a véleményem alakult ki, hogy a tulajdonhoz való jogot illetően hiába került be az Alaptörvénybe egy újabb korlátozás, ez az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatán és a korlátozás mértékén nem változtat. A törvényhozás az, ami tágabb teret kapott a tulajdon korlátozásában, és amely így nagyobb felhatalmazással rendelkezik az egyén

tulajdonának korlátozására. Emiatt viszont az alapjoghoz eddig kapcsolódó védelem mértéke, szerintem, jelentősen csökkenhet. A korlátozás végső, eddig is meghatározott korlátai a továbbiakban is fennállnak, ám azokat minden alkalommal a köz érdekét vizsgálva veszik majd figyelembe, nem pedig az egyén érdekeit nézve. Ez az egyén egyfajta társadalmi felelőssége, mivel a saját tulajdonhoz való jogának konkrét esetekben meghatározott mértékével a köz érdekét szolgálja. Úgy látom, hogy így a legnagyobb felelősség jelenleg a törvényhozó hatalomra hárul, elsősorban neki kell figyelemmel lennie a továbbiakban arra, hogy a különböző, immár széles körben, a társadalom érdekében meghatározott korlátozásokkal ne lépje túl a mostanra már az Alaptörvénybe is bekerült határokat. A törvényhozás feladata, hogy ne csak a konkrét esetben legyen figyelemmel a korlátozás szükséges, arányos, célszerű, valamint a köz érdekét szolgáló jellegére, hanem az újabb kikötések vizsgálatakor valamennyi, korábban felállított megszorításra is tekintettel ne lépje túl a maximális, legfelső határt, mert különben akár ki is üresíti az alapjogot. Nem gondolom, hogy ez előre megállapítható, de úgy vélem, az Alkotmánybíróság a továbbiakban is ragaszkodni fog a korábban felállított gyakorlatához. Mindazonáltal a hatásköri fenntartásokat is figyelembe véve, az Alkotmánybíróság védelmi funkciója ellátására nagyobb szükség lesz, ha a törvényhozó hatalom mégsem lesz tekintettel az egyén tulajdonhoz való joga korlátozhatóságának mértékére.

Vizsgálódásaim során különös tekintettel voltam a társadalmi felelősség kérdésére. Igyekeztem összegyűjteni a kötöttség körébe vonható alaptörvényi rendelkezéseket, így megállapítottam, hogy e körbe vonható

- az elesettek és szegények megsegítése,
- az állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás,
- a szülőkről való gondoskodás,
- a közös szükségletek fedezése,
- a hozzájárulás a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátásához, valamint
- az Alkotmánybíróság vagy Európai Unió Bírósága által meghatározott, központi költségvetésből nem finanszírozható fizetési kötelezettségek.

Vizsgáltam továbbá az ehhez kapcsolódó problémákat, mint pl. a jogalkotás során a felhatalmazás és a jogforrási szint kérdését. Ezek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében a felhatalmazást az Országgyűlésnek adja, azzal a meghatározásával, hogy a korlátozó rendelkezéseket törvényben szabályozza. Ennek vizsgálata mellett merült fel az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó alapjogi védelem kérdése. Nézetem szerint, mint azt fentebb is megfogalmaztam, a korlátozások köre bővült, így az alapjog alanyának nagyobb védelemre lesz szüksége, de

legalábbis az eddigi védelem mértékének a visszaállítására. Foglalkoztam a korlátozás mértékének határaival is. Az Alkotmánybíróság általános alapjogkorlátozási tesztjének, amely az Alaptörvénybe is bekerült, további figyelembe vételét láttam megfelelő megoldásnak, kifejezetten arra nézve, hogy itt a cél maga a közérdek lesz, a társadalom szükséglete, és emellett vizsgálni kell a felmerülő magánérdeket, amely a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódik. Maximális korlátként pedig, úgy gondolom, továbbra is az alapjog kiüresítésének tilalma szolgál iránymutatásul.

Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság, mint azt a 22/2012. (V.11.) AB határozatában már megfogalmazta, az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt már alkotmányjogi kérdésekkel összefüggésben alkalmazott, kialakított. Természetesen lehetséges, hogy ennek ellenére a későbbiekben mégis változtatnak majd ezeken a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban, mindazonáltal – álláspontom szerint – az eddig általuk kialakított közérdekre hivatkozó korlátozás, valamint a kisajátítás esetein kívül eső korábbi korlátozások vizsgálatával kapcsolatban kialakított tesztek gyakorlatán nem fognak gyökeresen módosítani.

Kiemelném, hogy alkalmazási és értelmezési gyakorlat híján nehéz feladat a tulajdonhoz való jog társadalmi felelősséggel korlátozott területével foglalkozni. Mégis azt gondolom, nem volt felesleges, mivel megvilágított olyan pontokat mind az Alaptörvényben, mind a hozzá kapcsolódó jogi normákban (mint korábban az Átmeneti rendelkezések), amelyek alapul szolgálhatnak a társadalmi kötöttség kérdésének megválaszolására.

Végezetül leszögezném, hogy a tulajdonhoz való jog és a társadalmi felelősség kapcsolatát tovább lehetne elemezni, tekintettel arra, hogy mindig megjelennek olyan vizsgálati szempontok, amelyeket nem vettem figyelembe, vagy kutatásaim során nem ismertem fel. Ennek alapján úgy vélem, hogy e témát tovább lehet kutatni, példaként említve az alkotmánybírósági gyakorlat még mélyebb megismerését, áttekintését, vagy a társadalmi felelősség körének további szempontok alapján történő vizsgálatát, ám a jelen dolgozatra megállapított terjedelmi korlátok ezt már nem tették lehetővé.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének alapjogi aspektusai*

Tanulmányom a XXXI. OTDK-n bemutatott pályamunkám alapján készült. Az ott szerepelt dolgozathoz képest azonban jelentős változások tapasztalhatók. Nemcsak az eltérő terjedelmi korlátok miatt, hanem az OTDK-n elhangzott kritikai észrevételekre reagálva is, melyeknek egy részével magam is egyet értek. Másik részével kapcsolatban azonban ellentétes álláspontot foglaltam el, így ezeknek a részeknek az olyan kifejtése szükséges, amelyek egyértelműbbé teszik az eredeti gondolati ívet.

A jelzett változások mellett kiemelendő, hogy hatályba lépett az Alaptörvény negyedik módosítása. Ez több szempontból érintette a tisztességes eljáráshoz való jogot. Mégis a legjelentősebb változás, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybíróági határozatok a hatályukat veszítették.¹ Eredeti dolgozatom érvelését alkotmánybíróági határozatokkal támasztottam alá, így e módosítás folytán dolgozatom rendkívül ingatag alapra került. Az indokolás szerint e rendelkezésnek a célja, hogy *„az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.”*² Véleményem szerint, ha korábbi alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezéseket összevetjük megállapítható, hogy a két vizsgált rendelkezés esetében a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében nem történt jelentős mértékű változás. Csupán a tisztességes eljáráshoz való jogon belül az egyes részelemek vonatkozásában történt egymáshoz képesti jelentőség-változás. Így továbbra is úgy gondolom, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében a

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Alkotmányjog III.” tagozatban került bemutatásra. Konzulens: Dr. Kocsis Miklós adjunktus

¹ Alaptörvény negyedik módosítása 20.cikk (2). bek.,
<http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0055.pdf> (2013.07.29.)

² Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás,
<http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> (2013.07.29.)

jövőben is alkalmazható, így kiváló kiindulópontot jelenthet jelen téma vizsgálatához.

I. A tisztességes eljáráshoz való jog jellemzői

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint: *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”* Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Az idézett szabály szerint a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.³ A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog.⁴ Ha az eljárások résztvevőit nem az eljárás alanyaiként, hanem sokkal inkább tárgyaiként kezelik, akkor ez oda vezet, hogy emberi méltóságról nem lehet beszélni.

Az Alkotmánybíróság szerint az eljárás tisztességét *„az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«.”*⁵

A tisztességes eljáráshoz való jog korlátozásával kapcsolatban elmondható, hogy *teljes egészében nem, csak egyes elemei tekintetében korlátozható.* Ezzel kapcsolatban az az elvárás, hogy a részösszetevők korlátozása nem vezethet oda, hogy maga a tisztességes eljáráshoz való jogot kiürítse, és így az eljárás tisztességtelenné váljon.⁶

A korlátozás lehetséges indokai között lehetséges a személyes adatok védelme, személyiségi jogok védelme, de bizonyos esetekben az állami érdekek is előtérbe kerülhetnek a minősített adatok védelme kapcsán.⁷ A korlátozás az alapjog-korlátozás szabályai szerint érvényesülhet, így minden egyes részjogosítvány esetében egyenként vizsgálni szükséges, hogy korlátozható-e és milyen mértékben.

³ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Dialóg Campus kiadó, Budapest – Pécs 2006. 270-273. o.

⁴ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 270-273. o.

⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

⁶ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 270-273. o.

⁷ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 270-273. o.

II. A tisztességes eljárás elemeinek csoportosítása és alkotmányjogi értékelése

Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog egy „jogcsokor”, amely elemeinek együttes, az egész eljárás egészben történő vizsgálata tud választ adni az eljárás tisztességét illetően.⁸ Azonban az elemek elkülönült vizsgálata mindenképpen szükséges és indokolt, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot megfelelően értékelni lehessen. Az alább tárgyalandó részösszetevők alkotják a tisztességes eljáráshoz való jog komplex jellegét, hiszen felölelik az igazságszolgáltatási szervezetrendszer alapelveit és az egyes eljárási jogok alapelveit is. Ezek az elvek önmagukban is olyan jelentőséggel bírnak, hogy elkülönült vizsgálatuk is elegendő lenne egy dolgozat alapjául, így nem törekszem az elvek részletes bemutatására, de rövid ismertetésük elengedhetetlen a tisztességes eljáráshoz való jog garanciarendszerének megismeréséhez. A tisztességes eljárás elemeinek taxatív felsorolása, a fent mondottakra figyelemmel is, nem lehetséges, azonban a legfontosabbakat szükségesnek látszik kiemelni. Az elvek csoportokba rendezése és a csoportok merev határokkal való rendezése első megközelítésben nem tűnik szerencsésnek, hiszen az elemek rendkívül nagy kölcsönhatásban állnak egymással. A könnyebb tárgyalhatóság végett az alábbiakban *csoportokba rendezem e jogokat és elveket*. Csoportosításom elsődleges szempontja az általános, azaz a minden eljárásban érvényesülendő és a speciálisan a büntetőeljárásban érvényesülendő többletkötelezettségek közötti elhatárolás. Az általános kategórián belül aszerint tettem különbséget, hogy az adott elv elsődlegesen az eljáró szervhez, vagy magához az eljáráshoz kapcsolódik.

1. Törvény előtti egyenlőség

A tisztességes eljáráshoz való jog szoros kapcsolatban áll a törvény előtti egyenlőséggel, azaz egyenlőként való kezelést, bánásmódot ír elő.⁹ Az Alaptörvény XV. cikke is megfogalmazza. Csoportosításomban is kiemelt helyet kapott, hiszen belátható, hogy a törvény előtti egyenlőség megsértésének súlyos hatásai lehetnek, mert az addigi bírói gyakorlat által meg lett határozva egy előre láthatóság, ami a jogbiztonság elvét szolgálja. Azonban ha a bíróság ettől a gyakorlattól akár negatív, akár pozitív irányban (azaz egy esetet a gyakorlati mércénél kedvezőbben illetve szigorúbban büntet, illetve értékel) indokolatlanul vagy megalapozatlan indoklással eltér,

⁸ Sulyok Márton: „InAllFair-ness” avagy Igazság szerint... In: Badó Attila (szerk.): A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Gondolat kiadó, Budapest 2011. 91-133. o.

⁹ Chronowski – Drinóczi – Petrétai – Tilk – Zeller: i.m. 270-273. o.

akkor a társadalom bizalma a bíróságokban az önkényes igazságszolgáltatás miatt megrendülhet.

A Közigazgatási hatósági eljárások és szolgáltatások általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) 2. § (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.¹⁰

Az Alaptörvényben külön szabályozott törvény előtti egyenlőség szoros kapcsolata a tisztességes eljáráshoz való joggal, különösen a pártatlanság követelményével ebben a szabályozásban is egyértelműen megfogalmazódik. Nyilvánvaló, hogy ilyen többalanyú jogviszonyokban az egyik félnél megjelenő jogosultság a másik oldalon kötelezettséggé, főként a jogosultság megsértésétől való tartózkodásban manifesztálódik. Jelen esetben az egyenlőtlen hatalmi súllyal rendelkező felek között nem lenne ésszerű ezt a szabályozási utat választani. Így helyesen a jogalkotó a hatalmi túlsúlyban lévő hatóság kötelezettségévé teszi az egyenlő bánásmód követelményének megtartását és minden ezt sértő intézkedést tilalmaz.

Az egyenlő elbánás követelményének jelentősége az egyes eljárások kapcsán abból is kiderül, hogy a nem állami jogalkalmazó intézmények előtti eljárásban is nevesített követelményként fogalmazódik meg. A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 27. §-a is kimondja, hogy a feleket a választottbírási eljárás során egyenlő elbánásban kell részesíteni, és mindegyik félnek meg kell adni a lehetőséget, hogy ügyét előadhassa.¹¹

2. Eljáró szervekhez kapcsolódó elemek

a) Törvényes bírótól való elvonás tilalma

Tulajdonképpen a törvényes bíróhoz való jog negatív megfogalmazása. Történetileg a törvényes bíróhoz való jog a jogállamiság kialakulásához köthető, ahol az igazságszolgáltatás védelmére alkották a végrehajtó hatalom beavatkozásai ellen. Később ez a szemlélet a törvényhozó hatalommal szembeni követelménnyel bővült. Jelenleg a törvényes bíróhoz való jog szemlélete formális oldalról a törvény által alapított hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság eljárásának követelményét, míg materiális

¹⁰ Ket. 2. § (1) és (2) bek.

¹¹ 1994. évi LXXI. törvény 27. §

oldalról olyan minőséget jelent, mint például a bírói függetlenség illetve pártatlanság.¹²

A formális oldalról történő megközelítésnek a magyar szabályozás eleget tesz, hiszen a 2011. évi CLXI. és CLXII. törvények határozzák meg a bíróságok szervezeti felépítését illetve a bírák jogállását, illetve az bíróságok hatásköréről és illetékességről az egyes eljárási törvények rendelkeznek, mint az 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.), illetve az 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.).

b) Eljáró szerv függetlensége, pártatlansága

Ez az elv, mint az előbbieken láttuk a törvényes bíróhoz való jog materiális oldalát is jelenti. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Ez a § biztosítja a bírák független ítélezési tevékenységét. A másik két hatalmi ágtól való függetlenségét példázza még, hogy a bírákat a köztársasági elnök nevezi ki.¹³ A függetlenség biztosítására szolgál a bírák (az előzetes fogalmazói, titkári tisztség és a határozott idejű kinevezés után) határozatlan időre történő kinevezése.¹⁴

A függetlenség és a pártatlanság legtöbbször egymással összefüggésben kerül említésre, a két fogalom közötti különbség azonban tisztázást érdemel. A fentebb részletezett szabályozásból kiindulva a bíróság függetlensége a szervezeti értelemben vett önállóságát jelenti. A pártatlanság azonban a felekkel szembeni követelményként manifesztálódik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külsőbefolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli

¹² Albin Eser: A „törvényes bíró” és kijelölése a konkrét ügyben. Fordította: Dr. Pusztai László. http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6259/pdf/Eser_A_toervenyes_biro.pdf (2012.06.17.)

¹³ Alaptörvény 26. cikk (2) bek.

¹⁴ Rácz Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései. Jogtudományi Közlöny 2002. 9. sz. 373-377. o.

követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.(...) Ez azonban természetesen nem jelenti a bírói hatalom korlátlanágát. Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítélkezési tevékenység törvényi alávetettségét, mint a bírói függetlenség alkotmányos korlátját. A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelent, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint nem a bíróság, mint hatalmi ág a független, hanem az ítélkező bíró. Azaz csak abban a helyzetben speciális a bírák helyzete, hogy az ügyek pártatlan eldöntését biztosítani lehessen.¹⁶

A pártatlanság követelményét az Alkotmánybíróság több ítéletében is megfogalmazza: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.”¹⁷ Így a pártatlanság követelményének megtartását szolgálják a bíró kizárására vonatkozó szabályok.

A függetlenség és pártatlanság jogosultságként való felfogása nem a bíróknak ad jogot a megfelelő munkakörülményekre, hanem a bíróság előtt félként megjelenőknek ad jogot arra, hogy ügyüket a bíróság tárgyilagosan, részrehajlástól mentesen bírálja el.¹⁸ Azonban ez az alkotmánybírósági álláspont az utóbbi időben csorbulni látszik és már a bíró oldalán jelentkező jogként is megjelenik.¹⁹ Mint korábban említettem az egyik oldalon megjelenő jogosultság a másik oldalon kötelezettséget jelent. Így a felek oldalán megjelenő jog a bíróság oldalán kötelezettséget keletkeztet, és hatalmi súlyából fakadóan a felek jogának biztosításában jelentkezik. Erre kitűnő példa a Pp. 1. §-a, amely szerint ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan

¹⁵ 19/1999 (VI.25.) AB határozat

¹⁶ Rácz: i.m. 376. o.

¹⁷ 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, 14/2002. (III. 20.) AB határozat

¹⁸ Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007.

¹⁹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.

E bíróság és tágabb értelemben vett hatóság oldalán jelentkező kötelezettségek konkrétabb megfogalmazásával találkozunk a Ket. 1. § (2) bekezdésében: A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.

Látható, hogy az egyes ágazati részletszabályok körültekintően körülbástyázzák a hatóság illetve bíróság előtt félként megjelenő személyek jogát és a hatóságok illetve a bíróságok kötelezettségévé teszik ennek a jognak a biztosítását.

Ennél a jognál említést érdemel a hatóságok, illetve bíróságok tájékoztatási kötelezettsége is annak okán, hogy ha a hatóság a felek valamelyikének tájékoztatást illetve segítséget nyújt, akkor a felek egyensúlyi helyzetében törés áll be és sérül a pártatlanság követelménye.²⁰

A Pp. a 7. §-ban megfogalmazza, hogy a bíróság – jogszabályban előírt esetekben – kérelemre segítséget nyújt ahhoz, hogy a fél jogai, illetve törvényes érdekei védelmében bírósághoz fordulhasson; ezek teljesülése érdekében a bíróság köteles a felet – ha nincs jogi képviselője – perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeiről, valamint a pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezésének lehetőségéről a szükséges tájékoztatással ellátni. A bíróság jogszabályban meghatározott esetben és módon a felet – kérelmére – részben vagy egészben mentesíti a pervitellel összefüggő költségek előlegezése, illetve viselése alól.

A fenti szabályozáshoz tartalmilag hasonlóan rendelkezik a Ket. is.²¹

Véleményem szerint *a tájékoztatáshoz, illetve segítségnyújtáshoz való jog ugyan korlátozhatja a pártatlanság követelményét, de megállapítható, hogy a*

²⁰ Osztovits András: Új magyar Polgári perrendtartás szükségességéről. Magyar Jog 2010. 3. sz. 158-163. o.

²¹ Ket. 5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. (2) A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (3) Jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. (4) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekeltnek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az érintettekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.

felek általában jogi képviselő nélkül való eljárás során tarthatnak igényt a bíróság segítségnyújtására, ami hatékonyabb joggyakorlás érdekében ugyancsak tájékoztatásban tud megnyilvánulni. Így ha ezt mindkét fél számára azonos feltételekkel, a felek által kért és számukra szükséges mértékben végzik a hatóságok, akkor az megfelel a pártatlanság követelményének és hozzájárul a többi elv, így áttételesen a tisztességes eljáráshoz való jog hatékonyabb érvényesítéséhez.

Külön érdemes szólni a büntetőeljárásbeli szabályozásról, mert a büntetőeljárásban rendszerint nem egy másik természetes személlyel áll szemben a fél, hanem az állam büntetőigényével. Így az államot képviselő és azt megtestesítő hatóságoknak nem egy természetes személyek közötti jogvitát kell eldönteni, hanem az állam és egy természetes személy közötti vitában kell döntést hozni. A büntetőeljárás sajátos garanciarendszerébe tartozó, de a függetlenséghez kötődő szoros kapcsolódása miatt itt tárgyalandó a kontradiktórium elvének első része, azaz a vád, a védelem és az ítélezés viszonya. A Be. 1. § kimondja, hogy a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítélezés egymástól elkülönül. E szabály által megakadályozható, hogy az a jogállamiságot sértő történelmi helyzet álljon elő, miszerint „a vádló legyen a bíró”.

3. Eljáráshoz kapcsolódó elemek

a) Eljárás nyilvánossága

A nyilvános tárgyaláshoz való jog a tisztességes eljárás egyik legfontosabb alapeleme.²² A nyilvánosság biztosítja az igazságszolgáltatás működésének társadalom általi ellenőrzését, és amelynek célja a büntetőjog parancsainak, tilalmainak eljuttatása a közösséghez.²³ A nyilvánosság elvének is több eleme van, több szintéren és formában valósulhat meg, érintheti az eljárást, illetve a szervezetet is. A hatékony társadalmi ellenőrzéshez mindegyik elemet, a szervezetet érintő elemeket is vizsgálni kell.²⁴ Magyarországon a Be. és Pp. rögzíti azokat az eseteket, ami felhatalmazást ad a bírónak, hogy a tárgyalásról kizárja a nyilvánosságot, de itt is az ítélethirdetésnek nyilvánosan kell történnie.²⁵ Elmondhatjuk, hogy *a transzparencia biztosítása érdekében a nyilvánosság követelményének megtartása különlegesen fontos kérdéskör.* Azonban a tárgyalásban részt vevő felek, illetve az ügy kapcsán felmerült

²² Baka András: A bírósági tárgyalások nyilvánossága. Magyar Jog 2010. 7. sz. 385-387. o.

²³ 58/1995 (IX. 15.) AB határozat. Lásd még Nagy Anita: Büntetőeljárást gyorsító rendelkezések az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaiban, az Európai Unióban és a hazai jogalkotásban. 100-104. o.

²⁴ Navratil Szonja: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága. In: Badó Attila (szerk.): A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Gondolat Kiadó, Budapest 2011. 156-179. o.

²⁵ Be. 237. § (3) bek., 239. § (2) bek., Pp. 5. § (2)-(3) bek.

állami érdekek gyakran összeütközésbe kerülnek a nyilvánosság elvével. Ilyenkor kézenfekvőbb a nyilvánosság elvét korlátozni, természetesen csak a szükséges mértékig, hiszen a tisztességes eljáráshoz való jog elemei között nagyon kényes egyensúly áll fenn.²⁶ A korlát korlátja ez esetben az ítélet kihirdetésének nyilvánossága, amelynek zárt tárgyalás esetében is meg kell történnie. Ugyanakkor a nyilvánosság korlátozása esetében is a bíróságnak törvényesen kell eljárnia, hiszen, ha törvényes ok hiányában zárja ki a nyilvánosságot és a fellebbezés folytán a másodfokú bíróság ezt megállapítja, akkor az első fokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi és a fórumot új eljárásra utasítja.²⁷ A gyakorlati tapasztalatok fényében megjegyzést érdemel, hogy a nyilvánosság nem tudja feladatát kellőképpen ellátni, hiszen a társadalom és a büntetőeljárás kapcsolata nem megfelelő.²⁸ *A társadalom széles rétegeihez leginkább azok a bírói ítéletek jutnak el, amelyeket a média eljuttat hozzájuk.* Ezek főként közszereplőkkel, vagy akár az egész ország állampolgárainak felháborodását kiváltó bűnesetekkel kapcsolatosak. A média által legjobban felkapott ítéletek, amelyekben a társadalom „elvárását” nem tükröző eredmény született. A bírónak ilyen esetekben rendkívül nehéz a munkájuk, hiszen a közvéleménytől való függetlenségük akár sérülhet is, ha a média által felkapott esetet kell szakszerűen eldönteniük. A bírósági ítéletek társadalmi kontrollja pozitívan is értékelhető lenne a transzparencia szempontjából, azonban mindenképpen sérelmesnek tartom, hogy a végrehajtó hatalom e társadalmi kritikákat felhasználva próbál befolyást gyakorolni az ítélethozatalra és ezzel csorbítja a bíróságok függetlenségét.²⁹ A nyilvánosság elve nemcsak a bíróságok társadalom általi ellenőrzését segíti elő, hanem eljuttatja a társadalom számára a büntetőjog parancsait is. Ebben is jelentős szerepe lehet a médiának, de e tevékenysége nem zavarhatja a bíróság munkáját, hiszen ellenkező esetben a fél szempontjából az eljárás már nem minősülhetne tisztességesnek. A túlzott nyilvánosság éppen a

²⁶ Baka: i.m. 387. o.

²⁷ Be. 373. § (1) II. f) pont

²⁸ Antal Dániel: A nyilvánosság és büntetőeljárás. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, Pécs 2010.* 219-239. o.

²⁹ Az elmúlt időszak legfelkapottabb ítélete a Stohl, illetve a Damu-ügyek mellett a Cozma gyilkosság ítélete, ami a társadalom felháborodását váltotta ki. Ezt felkarolva az igazságügy miniszter kérte a Kúria elnökét a bírói gyakorlat felülvizsgálatára, mert szerint az nem felel meg a társadalom elvárásainak. A Kúria elnöke ezt a kérést elutasította (szerintem teljesen jogosan), mondván, hogy a bíróság csak a törvényeknek van alávetve és nem a társadalom elvárásainak.

http://index.hu/belfold/2012/05/14/navracsics_a_fobirohoz_fordul_a_cozma-itelet_miatt/ (2012.06.17.), http://index.hu/belfold/2012/05/18/darak_lepattintotta_navracsicsot/ (2012.06.17.)

tárgyalás zavarását idézné elő, és ezáltal éppen annak az eljárásnak a tisztességét csorbítaná, amelynek biztosítására egyébként hivatott lenne.³⁰ Ezzel ellentétben a választottbíróági eljárás az 1994. évi LXXI. törvény 29. §-a szerint a választottbíróági eljárás – a felek ellenkező megállapodása hiányában – nem nyilvános. Ez az eltérés azzal indokolható, hogy a vitában részt vevő felek szabad akaratukból választották ezt az alternatív vitarendezési módot, és ezáltal éppen az állami hatóságok eljárását akarták kikerülni. Ezen kívül a választottbíróági eljárásban a kijelölés szabályait figyelembe véve az egyik fél mindig gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó személy;³¹ ilyen személyek körében gyakran merül fel az üzleti titkok köre, amely esetében nem lenne szerencsés azt a nyilvánosság elé tárni.

b) Eljárás ésszerű időtartama

„Egy jogállam életképességének mércéje a társadalomnak a jogintézményekbe, az igazságszolgáltatásba vetett bizalma, amelynek a legfontosabb megalapozói a hitelesség és a hatékonyság. A bírói fórumok igénybevétele nagyban meghatározza az, hogy a várt eredményt milyen időn belül várhatja az, aki valamely ügyét jogi úton kívánja rendezni.”³²

Az idézet is kiválóan szemlélteti a tisztességes eljáráshoz való jog, különösen az eljárás ésszerű időtartamának a jelentőségét. Az egyénnek mindig komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy ügyében minél előbb döntés szülessen, hiszen az igényének lezáratlanul hagyása a jogbiztonságot sértő állapotot eredményezhet.³³ Az Alaptörvény XXVIII. cikke fogalmazza meg az ügyek ésszerű határidőn belül történő elbírálását a tisztességes eljáráshoz való joggal szoros kapcsolatban. Az ésszerű időtartam be nem tartása leggyakrabban az indokolatlanul hosszú eljárásokban manifesztálódik. Ilyenkor a jogbiztonságot sértő helyzet áll elő, hiszen a túlságosan elhúzódó ügyek kapcsán a félnél érdekmúlás állhat elő, illetve a szankció sem érheti el a kívánt eredményt. Így az ésszerű időtartam betartása miatt a jogalkotó az egyes eljárási szabályokba iktat be eljárási határidőket.

A Ket. 7. §-a tartalmazza, hogy a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. Az eljárás

³⁰ Baka: i.m. 387. o.

³¹ 1994. évi LXXI. törvény 3. §

³² Nyilas Anna: A bíróság és a felek perceseikmenyei a gyorsaság és hatékonyság szemszögéből. Jogtudományi Közlöny 2009. 2. sz. 65-73. o.

³³ Pócza Róbert: A polgári eljárást gyorsító szabályok érvényesülése a gyakorlatban. Magyar Jog 2006. 3. sz. 153-161. o.

ésszerű időtartama azt a követelményt támasztja a hatósággal szemben, hogy a lehető legrövidebb időn belül járjon el az ügyben. Ugyanakkor a hatóság számára nem elegendő, hogy a saját tevékenységét megfelelő időkorlátok közé szorítja, tevékenysége során az ügyfél számára is határidőket szab az eljárás mielőbbi befejezése érdekében. Jelen esetben az eljárás ésszerű időtartama összekapcsolódik a költséghatékonyság elvével; ennek jelző nélküli használata ugyanakkor felvet néhány problémát. A költséghatékonyság túlpörgetése és korlátok nélkülsége annak az esetnek a valószínűségét hordozza magában, hogy az eljárás a szakszerűtlenség irányába mozdul el.

A polgári peres ügyekben ugyancsak fontos alapelv az ügyek lehető leggyorsabban történő elintézése. A Pp. rendelkezéseit figyelve egyértelműen megállapítható, hogy ennek az elvnek a biztosítása szintén a bíróság feladata, sőt a bíróság feladatai között első helyen szerepel,³⁴ ugyanakkor az ésszerű határidő követelménye szintén a felek oldalán jelentkező jogosultságként található meg, habár a bíróság előnyét is szolgálja az elv betartása.

A polgári eljárásban alapelvi követelményként jelentkezik a Pp. 3. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezési elv, és ehhez szorosan kapcsolódóan a (3) bekezdésben foglalt tárgyalási elv. Azaz a polgári perben az „ügy urai” a felek.³⁵ A rendelkezési elv azonban nem vezethet odáig, hogy a felek magatartása a hatékony pervezetést gátolja.³⁶ Ez ugyanis egy másik Pp. alapelvet, a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét sértené.³⁷ Emiatt a bíró szerepe nő meg, aki köteles megakadályozni minden olyan eljárást, cselekményt vagy egyéb magatartást, amely a jóhiszemű joggyakorlás követelményével ellentétes, így azt, amely a per elhúzására irányul, vagy erre vezethet.³⁸

Az eljárás időtartamának legnagyobb részét a bizonyítási eljárás teszi ki, így annak hossza alapvetően befolyásolja az egész eljárás időtartamát.³⁹ Annak ellenére, hogy a törvény az első tárgyaláson történő befejezés kívánalmát írja elő.⁴⁰

Ennek ellenére lehetőség van a törvény által a perek akár több éven át tartó elhúzására.⁴¹ Érdemes lenne az eljárás gyorsítása érdekében a határidők rövidítése és az elhúzás erőteljesebb szankcionálása.⁴²

³⁴ Nyilas: i.m. 65. o.

³⁵ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2010. 74-77. o.

³⁶ Nyilas: i.m. 69. o.

³⁷ Pócza: A polgári eljárást... 154. o.

³⁸ Pp. 8. § (2) bek.

³⁹ Nyilas: i.m. 70. o.

⁴⁰ Nyilas: i.m. 65. o.

⁴¹ Jobbágyi Gábor: A Polgári eljárás gyorsítása az eljárások elhúzásának és elhúzódásának megakadályozása. Magyar Jog 2011. 2. sz. 103-106. o.

⁴² L. részletesen erről: Jobbágyi. i.m.

Különlegesen fontos érdek az ügyek gyors elbírálására a büntetőeljárás kapcsán. A büntetőeljárás hátrányos helyzetű alanya, a terhelt érdeke kívánja különleges jelentőséggel az ügy minél gyorsabb elbírálását, hiszen a terhelt gyakran előzetes letartóztatásban van. Az ügy elhúzódása ennek az előzetes szabadságelvonnásnak tulajdonképpen szankciós jelleget kölcsönöz, pedig az előzetes letartóztatásnak a célja nem a büntetés előre hozatala. A jogerős ítélettel kiszabott büntetés tartamába az előzetes letartóztatás tartamát be kell számítani.⁴³

Az eljárás elhúzódásának a terhelt oldaláról történő értékelése mellett az állami érdek vizsgálata is kiemelkedő jelentőségű. Kérdésként merül fel, hogy a büntetés mennyire lehet hatékony, ha sok év elteltével az elkövetett cselekmény után történik a terhelt felelősségre vonása? A büntetés speciál- illetve generál-preventív célja ebben az esetben nem érné el a kellő hatást.

A különeljárások között kaptak helyet az olyan eljárási formák, amelyek az „általános” büntetőeljárásnál gyorsabban eredményeznek döntést. Ezek a bíróság elé állítás, amely a leggyorsabb büntetőeljárási forma (30 napon belül sor kerülhet az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésére), a tárgyalás mellőzése és a tárgyalásról lemondással való eljárás. A terhelt távollétében történő való eljárást szintén ide soroljuk, hiszen az eljárásnak gyakori oka, hogy a terhelt ismeretlen helyen vagy külföldön van. Erre nyújt megoldást a terhelt távollétében történő eljárás.⁴⁴

A büntetőeljárás gyorsítását célul tűző kormányzati elgondolások 2010 után újabb lendületet kaptak;⁴⁵ az ilyen irányú törekvések kapcsán született meg a 2011. évi LXXXIX. törvény az egyes eljárási és igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról. Ennek egyik legnagyobb visszhangot kiváltó intézkedése a kiemelt jelentőségű ügyek eljárási szabályainak rendezése volt. A törvény szerint a meghatározott kiemelt bűncselekmények (amelyeknek szankcionálásához jelentős állami érdek társul) soron kívüli elbírálása szintén az eljárás gyorsítását szolgálja.⁴⁶ A beiktatott eljárásnak azonban vannak alkotmányjogi szempontból kifogásolható elemei. Ezek az elemek a tisztességes eljáráshoz való jog más elemeit érintik, de a logikai egység érdekében tárgyalásuk ehelyütt elengedhetetlennek látszik. Ezek az elemek a Be. azóta 166/2011. (XII. 20.) AB határozattal alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített Be. 17. § (9) bekezdése, 554/G. valamint 554/J. §-ai.

⁴³ Herke Csongor: Az előzetes letartóztatás elméleti és gyakorlati kérdései. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Herke_Csongor_Tezisek.pdf (2012.06.18.)

⁴⁴ Herke Csongor – Hautzinger Zoltán: Büntető eljárásjogi alapkérdések. AndAnn kiadó, Pécs 2011

⁴⁵ <http://www.origo.hu/jog/lakossagi/20101130-gyorsitana-a-buntetoeljarasokat-a-kormany.html> (2012.06.18.)

⁴⁶ Be. 554/K § (1) bek.

A rendelkezések szerint az általános őrizet időtartama 72 óra, illetve a fogva lévő gyanúsított kihallgatására rendelkezésre álló idő 24 óra. Mindkét időtartam 2 nappal kibővíthető, így kérdéses, hogy az eljárás gyorsítását szolgálja-e az időtartamok meghosszabbítása. Azonban ahhoz nem férhet kétség, hogy e szabályok a tisztességes eljáráshoz való jog egyéb elemeit, így különösen a törvényes bíróhoz való jogot, a pártatlanság követelményét, a védelemhez való jogot, a fegyverek egyenlőségének a követelményét jelentős mértékben csorbítják.⁴⁷ Kérdés, hogy *az eljárás gyorsítása vajon olyan érdek-e amely megengedi a védelemhez való jog ilyen mértékű csorbítását?* Az Alkotmánybíróság válasza ebben a kérdésben helyeselhető, hiszen nem engedte meg a beavatkozást az egyébként is hátrányos helyzetű fél jogainak csorbítására.⁴⁸

c) Döntéshez való jog

Itt akaratlagosan hagytam a döntés szót jelző nélkül. A bíróságnak nem célja az igazságos döntés vagy az igazság elérése, helyette a jogvita eldöntése. Azonban, ha mégis az igazság fogalmát használnánk, érdemes azt a Spiegelman-féle megközelítésben felfogni. Szerinte az igazság „*tisztességes eljárás alapján elért tisztességes eredmény*”.⁴⁹ Egy megfelelő garanciákkal körülbástyázott eljárás keretében létrejött eredmény, döntés állhat legközelebb a materiális igazság fogalmához.

A bírósághoz fordulás joga magában foglalja az ügyek érdemi elbírálásának garanciáját is. A hatásköri és illetékességi szabályok a hatóságok részéről nemcsak az ügyben való eljárási jogosultságot, hanem az ügy elbírálására vonatkozó eljárási kötelezettséget is jelentik. A személyek, akik bírósághoz fordulnak, remélik, hogy a bíróság az ügyüket eldönti, azaz érdemben jogerős határozatot fog hozni.

Ehhez kapcsolódik a büntetőeljárás hivatalból való eljárás elve, ami szoros kapcsolatban áll a büntetőjogi legalitás elvével. Ez alapján, ha fennállnak a bűncselekmény megvalósulásának feltételei, akkor az elkövetőt a törvényben meghatározott szankcióval kell sújtani.⁵⁰ Az állam szervei ennek érdekében megalapozott gyanú esetén kötelesek eljárást indítani és azt lefolytatni.⁵¹

A Pp. az előző elvnel idézett 2. § (1) bekezdésében az ésszerű időn belül történő befejezést fogalmazza meg. Ez a szakasz tehát nemcsak az ésszerű időn belüli eljárást, hanem annak tényleges eldöntését is jelenti.

⁴⁷ Tóth Mihály: Az Alkotmánybíróság határozata a kiemelt ügyek egyes büntetőeljárási szabályairól. Jogesetek Magyarázata 2012. 2. sz. 10-19. o.

⁴⁸ 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

⁴⁹ J.J. Spiegelman: Seento be Done: The Principle of Open Justice. Idézi: Sulyok Márton: i.m. 95. o.

⁵⁰ Herke – Hautzinger: i.m. 16. o.

⁵¹ Nagy: i.m. 96. o.

A Ket. is hasonló megfogalmazást tartalmaz a 4. § (1) bekezdésében, miszerint „*az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga*”. Az idézett szakasz több elvet is magába foglal, azaz az általános tisztességes eljáráshoz való jogot, az ésszerű határidő követelményét, a döntéshez való jogot, illetve az anyanyelv használatának jogát.

A döntéshez való joghoz véleményem szerint szorosan kapcsolódik az indoklási kötelezettség elve. Ez azt jelenti, hogy ha az eljáró hatóság illetve bíróság már döntést hoz, akkor kellően indokolja meg, hogy mely tények, bizonyítékok alapján jutott arra a következtetésre, ami a döntés alapjául szolgált. Ez által az ügyfél, perben a felek és egyéb érdekelt megismerhetik, hogy a döntés miért az lett ami. Az indoklás felvázolja azt a logikai folyamatot, amely az ügyben döntést hozót elvezette a tényektől és bizonyítékoktól a végleges döntésig. Az indoklási kötelezettség emellett a jogorvoslati jogosultság érvényesülésének könnyítését is szolgálja, miszerint a fél illetve a vizsgáló fórum is látja azt a hibát a folyamatban, ami a hibás döntés megszületését eredményezte.⁵² Így nem kell az egész eljárást az elejétől a végéig vizsgálni, elég azt az egy mozzanatot, logikai tévedést, rossz konklúziót helyesbíteni, ami az egyébként ezáltal következtelen, hibás döntéshez vezetett. Természetesen vannak olyan esetek, amikor az indokolásban olyan jelentőségénél fogva kiemelkedő súlyú hiba van, ami a felülbírálatra alkalmatlanná teszi, így az elsőfokú fórum új eljárása a szükséges.⁵³

d) Jogorvoslati jogosultság

A jogorvoslati jogosultságról két értelemben beszélhetünk. Egyrészt beszélhetünk a jogorvoslatról, mint jogérvényesítésről egyes jogok megsértése esetén.⁵⁴ Másik értelemben pedig a határozatok jogorvoslatáról, azaz egy másik fórum általi felülbírálatáról. Jelen esetben csak e második értelmet fogom vizsgálni. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Ez a megoldás felel meg a jogállamiság és jogbiztonság követelményének, amely teljesen szinkronban van a tisztességes eljáráshoz való joggal; ezt mi sem mutatja jobban, mint alaptörvényi elhelyezkedése, aholis ugyanabban a

⁵² Turkovits István: A jogorvoslatához való jog jogelméleti aspektusairól. Miskolci Jogi Szemle 6. évf. 2. sz. 101-109. o.

⁵³ Lásd Be. 373. § (1) bekezdés III. pont

⁵⁴ Nagy Anita: i.m. 113. o.

cikkben található. A döntési pozícióban lévő személy is ember, azaz tevékenységében benne van a hiba lehetősége. Ha e hiba folytán a félre sérelmes döntés születik, akkor a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság azt kívánja, hogy e sérelmes döntés ne maradjon benn a rendszerben. Főleg hogy az átláthatatlan jogszabályok hálójában egy szakértő ember, a bíró is eltévedhet, nem csoda, hogy döntéshozói pozícióban lévő nem nagy szakértelemmel rendelkező ember is hozhat hibás döntést.⁵⁵ Természetesen, ha e hiba szándékos volt, akkor célszerű, hogy nem az első döntést hozó hatóság, bíróság járjon el a jogorvoslat során, hanem egy attól elkülönült szerv.

Jelentőségénél fogva eljárásjogaink részletesen szabályozzák a jogorvoslat igénybevételének lehetőségeit és a jogorvoslati eljárást is.⁵⁶

A választottbíráskodásról szóló 1994. évi törvény 54. és 57. §-ai is ide tartoznak, holott a választottbírási ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye, csak az ítélet érvénytelenítése kérhető a „rendes” bíróságoktól. Azonban ez az intézmény is lehetőséget ad a sérelmes döntés jogrendszerből történő eltüntetésére, így hatása és célja ugyanabban áll, mint az eljárási törvényeinkben taxatív felsorolt jogorvoslatok akármelyikének.

e) Anyanyelv használatának a joga

A Magyarországon hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok és bíróságok előtti eljárásban a magyar nyelvet használják. Az Európai Unióhoz való csatlakozás okán ugyanakkor az élénkebb személyforgalom, illetve a globalizáció kapcsán jelentős a Magyarországon tartózkodó külföldiek száma, akik nem ismerik a magyar nyelvet. A törvény előtti egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalom elvéből fakadóan is tisztességtelen lenne elvárni, hogy egy nemrég Magyarországra érkezett külföldi rögtön tanuljon meg magyarul, ezért a magyar fórumok előtti ügyekben engedélyezni szükséges, hogy használja anyanyelvét, illetve általa választott egyéb értett nyelvet. Ezt juttatja kifejezésre a Be. 9. § (1) bekezdésének második mondata, miszerint a magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány. Ugyanezt fogalmazza meg a Pp. 6. § (1) bekezdésének második mondata is. A Be. és Pp. szabályai összhangban vannak az Alaptörvény rendelkezésével: Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.⁵⁷ Ez természetesen azt a terhet rója a magyar fórumra, hogy az iratok

⁵⁵ Turkovits: i.m. 109. o.

⁵⁶ Pp. Harmadik rész, Ket. VII. fejezet, Be-ben elszórtan szabályozva.

⁵⁷ Alaptörvény XV. cikk (2) bek.

lefordításáról gondoskodjon.⁵⁸ A tolmácshoz való jog a büntetőeljárásban a védelemhez való jog részeleme, azonban az anyanyelvhasználattal való szoros kapcsolata miatt itt kerül említésre. Kiemelendő, hogy tolmács kirendelésére nem csak büntetőeljárásban, hanem polgári peres és közigazgatási hatósági eljárásban,⁵⁹ továbbá hallássérült illetve siketvak személyek kihallgatásánál is lehetőség van.⁶⁰ A tolmács főként az anyanyelv használatának elvét hivatott biztosítani.

Az 1994. évi LXXI. törvény 30. §-a szerint az eljárás során használandó nyelvben a felek szabadon állapodhatnak meg. Ilyen megállapodás hiányában az eljárás nyelve magyar. A felek eltérő rendelkezése hiányában, a meghatározott nyelvet kell alkalmazni a felek nyilatkozataira, a tárgyalásra, a választottbíróság határozataira vagy bármely más közlésére. Az eljárás jellegére tekintettel a nyelvválasztás szabadságát a felekre bízni megfelel a tisztességes eljárás követelményének. Hiszen a felek olyan nyelvet fognak választani, amely mindkettejüknek megfelel. A szabályozás csak szubszidiáriusan rendeli a magyar nyelv használatát. Nemzetközi választottbírósági eljárás során a nyelvet választás hiányában a bíróság fogja meghatározni.⁶¹ Ugyanakkor ilyen esetekben felmerülhet, hogy a fél nem fogja érteni az eljárás nyelvét, de ebben az esetben is gondoskodhat a bíróság az iratok lefordításáról.⁶²

f) Kártalanításhoz való jog

Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésének rendelkezése szerint: mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. A hibás döntés rendszerben maradásának esélye igencsak csekély, figyelemmel, hogy a rendes jogorvoslati fórumokat megjáró ügyben a hiba orvoslásának lehetősége adott.⁶³ Azonban még a legnagyobb odafigyeléssel is maradhatnak a rendszerben olyan döntések, amelyek következtében a fél sérelmet szenved. Ilyen esetekben nem egyszerű reparálni azt a kárt, amit a hatóság az egyébként jogszerű tevékenysége során jogellenesen okozott. Ezt segíti a kártalanítás intézménye. A polgári perben a már idézett Pp. 2. § (3) bekezdésében foglalt ésszerű eljárási idő be nem tartása miatt keletkező érdeksérelem miatti kártérítéssel találkozhatunk. Az ott kifejtett kártérítési felelősségre itt csak utalok.

⁵⁸ Be. 9. § (3) bek.

⁵⁹ Ket. 4. § (1) és 9-11. §

⁶⁰ Be. 114. § (2) bek.

⁶¹ 1994. évi LXXI. törvény 48. § (1) bek.

⁶² 1994. évi LXXI. törvény 48. § (2) bek.

⁶³ Pákozdi Zita: A bírói jogkörben okozott károk megtérítése és a tisztességes eljárás. Miskolci Jogi Szemle 6. évf. 2. sz. 87-100.o.

A Ket. 4. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.

Ezek a szabályok a kárt szenvedő fél számára teremtenek jogosultságot, hogy a hatóságoktól illetve bíróságoktól a jogsértő eljárással a félnek okozott károk megtérítését követelhesse.

4. A büntetőeljárás sajátos alkotmányjogi garanciarendszere

A tisztességes eljáráshoz való jog különös jelentőséggel rendelkezik a büntetőeljárásban, hiszen e során nyílik lehetőség az emberek jogainak legnagyobb mértékű csorbítására. Ezért az előző elvek bemutatása során is *különösen nagy hangsúlyt fektettem az elvek büntetőeljárás során történő érvényesülésre.* Ezek mellett azonban *a büntetőeljárás lefolytatása alatt bizonyos többletkövetelményeket is be kell tartani annak érdekében, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülhessen.* Jelen tanulmányban eltekintek az ide tartozó elvek bemutatásától, csupán felsorolásukra szorítkozom a teljesség igénye nélkül. Ebbe a csoportba sorolom:

Ártatlanság vétele. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése fogalmazza meg, hogy senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás olyan alapintézményének tekinti, amelyet nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni.⁶⁴

Védelemhez való jog. A védelemhez való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése deklarálja, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. Megvan a terhelt joga arra, hogy a büntetőeljárás során személyesen vagy védő útján védekezhet. Ugyanakkor a védelemhez való jog is több elemből tevődik össze:

- fegyverek egyenlőségének elve;
- tájékoztatás a vádról;
- védekezés megfelelő előkészítése;
- tárgyaláson személyes jelenlét és védőhöz való jog;
- favor defensionis esetei;⁶⁵
- önvádra kötelezés tilalma.

Ez az alapelv a hatóságok irányába támasztott tilalom. A vallomástétel szabadságát, bizonyítékok szolgáltatásának és a bizonyítási eljárásban történő közreműködésnek megtagadásának jogát hivatott biztosítani. A terhelt esetében az elv érvényesülése az ún. „Miranda figyelmeztetésen” keresztül

⁶⁴ 11/1992. (III.5.) AB határozat

⁶⁵ Herke – Hautzinger: i.m. 15-16. o.

érvényesül, amelyben a hatóság köteles figyelmeztetni a terhelt e jogáról. Ugyanakkor ez az elv érvényesíti a vallomás kikényszerítésének tilalmát.⁶⁶

A fiatalkorúak különleges védelme. A PPJNE 14. cikk 4 pontja kimondja, hogy a fiatalkorú személyek esetében az eljárásnak figyelemmel kell lennie az életkorukra és az átnevelésükhöz fűződő érdekekre. A Be. XXI. fejezete tartalmazza a fiatalkorúak elleni büntetőeljárás speciális szabályait. E szabályok a terhelt életkorát figyelembe véve kerültek a speciális szabályozás körébe. A fiatalkorúak büntetésénél elsődlegesen a reparáció kerül előtérbe a represszív igények helyett.

Kétszeres elítélés tilalma. Az Alaptörvény is hasonló megoldást követ: a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.⁶⁷

A *ne bis in idem* elve a jogállamiság és jogbiztonság követelményével nagyon szoros kapcsolatban áll. Ha egy személyt jogerősen felmentenek valamely bűncselekmény elkövetése alól, akkor tisztességtelen lenne vele szemben, ha az állam újabb büntetőeljárást indítana az egyszer már elbírált tényállás alapján. Tulajdonképpen a jogerősen elbírált ügy következtében *res iudicata* keletkezik, amely minden azonos tényálláson alapuló, azonos felek közötti újabb eljárását kizáró követelményt támaszt.⁶⁸

Összességében megállapíthatjuk, hogy a tisztességes eljáráshoz való jognak számos olyan részeleme van, ami meghatározza, hogy az eljárás megfelelő módon folyjék le. A tisztességes eljáráshoz való jog jogcsokorként való felfogása helytálló, hiszen ezek a részelemek az igazságszolgáltatási szervezetrendszer és az egyes eljárási törvények alapelveiből tevődnek össze, amelyek maguk is jogokat határoznak meg a felek számára. Ezeknek a jogoknak a másik oldalán főként a hatóságnál jelentkező kötelezettségek találhatók. A dolgozatban attól függően használtam a kötelezettség vagy a jog kifejezést, hogy az adott részelemnek melyik oldalát domborítottam ki.

Helyeselhető az Alkotmánybíróság álláspontja a tekintetben, hogy az eset összes körülményeinek vizsgálata szükséges a tisztességes eljárás érvényesülésének megállapításához. Hiszen *egyes elemek hiánya esetén is lehet az eljárás tisztességes, míg az összes elem megléte esetén is tisztességtelen. Az elemek, mint látjuk gyakran egymással is összeütközésbe állhatnak és maradéktalan betartásuk nem lenne lehetséges.*

⁶⁶ Herke – Hautzinger: i.m. 14. o.

⁶⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bek.

⁶⁸ Herke Csongor: Súlyosítási tilalom a büntetőeljárásban. PTE-ÁJK, Pécs 2010. <http://digitalia.tudaskozpont-pecs.hu/?p=3167> (2012.06.19.)

Bűnügyi tanulmányok

Felismerésre bemutatás és annak hibái mint justizmord forrás^{*}

Témaválasztásomat az elmúlt években Magyarországon ismertté vált justizmord esetek jelentősen befolyásolták, amelyekben a felismerésre bemutatás hibás lefolytatása miatt téves bizonyítékok és ítéletek keletkeztek. A rendelkezésemre álló szakirodalomból egyértelművé vált, milyen precizitással és aprólékossággal kell megszervezni e cselekményt, hogy hatásos és a továbbiakban felhasználható legyen, mert nagymértékben tudja segíteni a nyomozóhatóság, illetve a későbbiekben a bíróság munkáját. Ugyanakkor nagy hibaszázalékot is tartalmazhat, ha nem kellő figyelemmel, vagy éppen szándékos befolyásolással hajtják végre. Ezeket a részeket kívánom bővebben kifejteni a dolgozatomban, bemutatva az előkészületet, a lefolytatását és az eredményesség vagy sok esetben az eredménytelenség értékelését, és nem utolsósorban egyes jogeseteken keresztül a leggyakoribb hibákat, és annak kiküszöbölését, feloldását. A tanulmány konkrét jogesettel kerül kibővítésre, ahol az előzőekben lefektetett alapokat felhasználva lehet majd magasabb, tudományos szinten értékelni a justizmord kialakulását, a nyomozóhatóság mulasztását, és a következmények fényében a helyreállítást, kiküszöbölést. A témaismertetéshez hasonlóan a problémát, amelyre írásom választ kínál, abban látom, hogy kényes, néha nehezen kivitelezhető eljárási cselekménnyel állunk szemben, azonban ha az összes formai követelményt betartjuk, és a gyakorlatban szerzett tapasztalatokat beépítjük, több eredményes felismerésre bemutatás születne, amely valós tényeken alapul. Azonban az eredményorientált rendőri munka során előfordulhat, hogy a statisztikák javítása elsőbbséget élvez, így a kapkodás, a figyelmetlenség, vagy épp a formai követelmények megszegése téves, hamis megállapításokhoz, végső soron justizmordhoz vezethet. Kutatómunkám célja hogy bemutassam és értékeljem a felismerésre bemutatás lefolytatását és felhasználhatóságát magyarországi viszonylatban.

Tanulmányommal választ keresek a felismerésre bemutatás hibáinak kialakulására, végigelemezve a pontos eljárási feltételeket, tanulmányozva a felismerő személyt, a felismerendő tárgyakat, széleskörűen bemutatva a lefolytató hatóság feladatait, kiszűrve a hibalehetőségeket, és górcső alá veszem a nem egyszer súlyos, néha korrigálhatatlan következményeit, amik téves ítéletekben manifesztálódhatnak. Középpontba helyezem annak

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Kriminálisztika” tagozatban I. díjban részesült. Konzulens: Dr. Fenyvesi Csaba egyetemi docens

megválaszolását, hogy a lefolytatás során milyen tényezők torzíthatják az eredményt: a felismerő személyében lévő hibák, a felismerésre bemutatott tárgyak – személyek, a felismertetést végzők cselekményei, vagy esetleg rajtuk kívülálló objektív elemek, mint a megvilágítás, időjárás, helyszín.

Széleskörű tudományos kutatást végeztem a Dél – Dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpontban fellelhető szakirodalom és szakfolyóiratok alapján, továbbá e dolgozat elkészüléséhez hozzájárult a két hónapos szakmai gyakorlatom, amit az Országos Rendőr- főkapitányságon töltöttem, amelynek során a gyakorlatban is láthattam a felismerésre bemutatás lefolytatását, és lehetőségem nyílt a jegyzőkönyv vezetésére, az eredmény rögzítésére.

I. Felismerésre bemutatás fogalma

Mielőtt mélyrehatóbban megvizsgálom a felismerésre bemutatás fogalmát, feladatát és jelentőségét fontosnak tartom magát a kriminalisztikát és azon belül azt az ágát, amelybe témám is tartozik, a krimináltaktikát bemutatni. A kriminalisztika a bűncselekmények megelőzésére, felderítésére és bizonyítására dolgoz ki tudományosan megalapozott módszereket annak érdekében, hogy tanulmányozza a bizonyítékok keletkezésének törvényszerűségeit, módszereket dolgoz ki a bizonyítási eszközök felkutatásához, összegyűjtéséhez és értékeléséhez.¹ A krimináltaktika lényege, hogy megoldást kínáljon a *mit* és *hogyan* kérdésében, ideértve azt, hogy a nyomozás során a jogi előírások keretei között *mit kell és/vagy lehet* tenni, továbbá az adott feladatot *hogyan* lehet hatékonyan és célszerűen végrehajtani. A krimináltaktika azokkal a kérdéscsoportokkal foglalkozik, amelyek részletes vizsgálata lehetővé teszi a feladatának teljesítését, tételeinek kidolgozását, úgymint a bizonyítékok keletkezésének törvényszerűségei, a bizonyítási eszközök és eljárások, valamint a nyomozási cselekmények és intézkedések sajátosságainak kérdései.²

A felismerésre bemutatás fogalmát a hazai szakirodalom már sokféleképpen megfogalmazta, ebből hármat emelnék ki.

- A felismertetés során tanú kihallgatása révén arról kell meggyőződni, hogy a hatóság elé állított személy azonos-e azzal, akit a tanú máskor, más helyen látott.
- A felismerésre bemutatás önálló bizonyítási eszköz, személynek, vagy tárgynak a terhelt illetve a tanú által való kiválasztására, és/vagy azonosítására irányuló eljárás.

¹ Krimináltaktika I. – Jegyzet a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói részére. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest 1993. 5. o.

² Kriminalisztikai jegyzetek és tanulmányok: Kriminalisztikai Alapismeretek. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest 2005. 18. o.

- A terhelt vagy a tanú kihallgatásának olyan válfaja, amelynek keretében sajátos követelmények mellett személy- vagy tárgy kiválasztása történik.³

A felismertetés, más néven személykiválasztás szükségessége akkor merült fel, amikor a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatban észlelt személyt a szemtanú a hatóság előtt álló terhelttel összehasonlította, s ennek eredményeként azonosította.⁴

II. A szembesítés és a felismerésre bemutatás

A fogalmi fejtegetésnél célszerűnek tartom másik eljárási intézménnyel való szembeállításával, hogy jobban kirajzolódjanak a felismerésre bemutatás egyes ismérvei.

A szembesítéshez legközelebb álló „ikertestvérnek” is tekinthető a felismerésre bemutatás, olyannyira, hogy az angolszász országokban a „confrontatio” kifejezés alatt a felismerésre bemutatást értik. Még a német irodalomban alkalmazott „Gegenüberstellung” kifejezés egyaránt jelenti a felismerésre bemutatást és az azonosításos szembesítést is. Mindkettőben szembeállítás van, azonban gyakorta a felismerő védelme érdekében már csak francia tükrön (egyirányúan átlátható, „detektív”) keresztül történik ez. Céljában és taktikájában is eltérések vannak, hiszen a felismertetés esetében a személyazonosítás és nem a vallomás ellenőrzés áll a középpontban. Amíg ez lehet titkos is, a szembesítés sohasem, amely csak nyílt lehet, úgy a nyomozási, mint a tárgyalási szakban; fogalmilag kizárt a titkos formális szembesítés. Előbbi a felismerő vonakodása, ellenállása esetén is végrehajtható, kikényszeríthető, míg a szembesítést nem lehet a szembesülő akarata ellenére végrehajtani. A felismerésnél a múltban rögzült személyképet, emlékképet kell összehasonlítani a felismerő elé táruló valós személyekkel, míg a szembesítésnél fel kell idézni az emlékképeket, azokat aktivizálni (reprodukálni) és közvetíteni is kell. Mindig több személyt mutatunk be a felismerőnek, szembesítésnél pedig mindig csak egy személy ül vele szemben. Az előbbit többes vagy választásos, az utóbbit egyéni konfrontációnak is nevezhetjük. Ha a felismerésre bemutatásnál hibázik a felismerő, végzetes következményei lehetnek, szinte korrigálhatatlan az eljárás során. A tapasztalatok és kutatások szerint a későbbiekben erőteljesen ragaszkodnak a felismerők hibás döntésükhöz, ami sok esetben justizmordhoz, jogi halálhoz, téves ítélethez vezetett. A felismerésre bemutatás jóval nagyobb, alaposabb előkészületeket kíván, mint a

³ Anti – Barta – Bócz – Krispán – Lakatos – Romasz: Krimináltaktika II. Rejtjel Kiadó, Budapest 2005. 15. o.

⁴ Pusztai László: Szemle a büntetőeljárásban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1977. 146. o.

szembesítés, továbbá megismételhetetlen is. Gyakran helyhez, szituációhoz kötődő, ami nem követelmény a szembesítésnél. Sőt kifejezetten hátrányos lehet, ha nem az erre a célra alkalmas, erre készített kihallgató helyiségben történik. Az is fontos elvi tétel, hogy nem helyettesíthetők egymással, azaz nem lehet szembesítés keretében felismerést tartani, és felismerés keretében nem lehet szembesítést tartani. Időrendiségük is jelzi a különbséget, mert tilos szembesítés után a felismerésre bemutatás, ám felismerésbe bemutatás után megengedett a szembesítés alkalmazása. A felismerési eljárás hangtalan, nincs kölcsönös párbeszéd, vita, személyes konfliktus, a szembesítés pedig „hangos”, kimondó. Vak felismerő és felismertetett személy is lehet, mivel létezik hangfelismerés is. A szembesítésnél mindig van előzetesen két ellentmondó vallomás, a felismerésnek ez nem előfeltétele. Végül egyezőség a két intézményben, hogy mindkettőnek vannak szoros kölcsönhatásban levő pszichológiai, büntetőeljárás jogi és kriminalisztikai aspektusai.⁵

III. Törvényi szabályozása, jogi kerete

A felismerésre bemutatás lényeges ismérveit a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban Be.) 122. § foglalja össze.

„122. § (1) bek.: A bíróság, illetőleg az ügyész felismerésre bemutatást rendel el és tart, ha az a személy vagy tárgy felismerése céljából szükséges. A terheltnek vagy a tanúnak felismerésre legalább három személyt vagy tárgyat kell bemutatni. A terheltnek vagy a tanúnak – ha más lehetőség nem áll rendelkezésre – felismerésre személy vagy tárgy fényképen, illetőleg más adathordozón rögzített kép-, illetőleg hangfelvétele is bemutatatható.

(2) A felismerésre bemutatás előtt azt, akitől a felismerés várható, részletesen ki kell hallgatni arról, hogy a kérdéses személyt vagy tárgyat milyen körülmények között észlelte, milyen kapcsolata van vele, milyen ismertető jeleiről tud.

(3) Személyek bemutatása esetén az ügytől független és a felismerést végző által nem ismert, továbbá a kérdéses személlyel a fő ismertető jegyekben megegyező tulajdonságú – így különösen vele azonos nemű, hasonló korú, testalkatú, bőrszínű, ápoltságú és öltözetű – személyeket kell a kérdéses személlyel egy csoportba állítani. Tárgyak bemutatása esetén a kérdéses tárgyat hasonló tárgyak között kell elhelyezni. A kérdéses személynek vagy

⁵ Fenyvesi Csaba: A szembesítés büntető eljárásjogi aspektusai. Miskolci Jogi Szemle 1. sz. 8-10. o.

tárgynak a csoporton belüli elhelyezkedése a többitől jelentősen nem térhet el, és nem lehet feltűnő.

(4) A bemutatást több felismerő személy esetében is külön-külön, egymás távollétében kell végezni.

(5) Ha a tanú védelme szükségessé teszi, a felismerésre bemutatást úgy kell végezni, hogy a felismerésre bemutatott a tanút ne ismerhesse fel, illetőleg ne észlelhesse. Ha a tanú személyi adatainak zárt kezelését rendelték el, erről a felismerésre bemutatásnál is gondoskodni kell.”

A törvényi szabályozás egyértelműen magában foglalja elsősorban, hogy a felismerésre bemutatás önálló nyomozati cselekmény, amely önmagában nem bizonyítási eszköz, hanem bizonyítási eljárás, továbbá a felismerésre bemutatás nagyon közel áll a kihallgatás intézményéhez, mert szükségszerűen kelléke a terheltnek vagy a tanúnak az előzetes kihallgatása arról, hogy miről ismerné fel a kérdéses személyt vagy tárgyat. Végül magában foglalja a törvény, hogy arról is ki kell hallgatni előzetesen a tanút, hogy milyen körülmények között észlelte a személyt vagy a tárgyat. Arról azonban nem rendelkezik, hogy lehetőleg az eredeti észlelési körülmények között szükséges megtartani a felismertetést.⁶

Véleményem szerint e tétel szükségszerű része lehetne a törvénynek, amelynek hiányát mihamarabbi szabályozással pótolni kellene, mert sokkal eredményesebb lehetne az eljárás, ha a nyomozóhatóság lehetőséget teremtene arra, hogy az észlelési körülményeknek megfelelő helyen és módon vegyen részt a tanú az eljárásban, pszichológiailag serkentően hatna rá, és több emlékkép előhívására sarkallná.

IV. Felismerésre bemutatás lényegi ismérvei

A felismerésre bemutatás jelentősége – verziók kialakítása, ellenőrzése, bizonyítékok ellenőrzése, újabbak beszerzése mellett – döntően abban rejlik, hogy:

- a szakértői vizsgálatoknál általában egyszerűbben, gyorsabban és olcsóbban végezhető el az objektumok azonosítása;
- tárgyasult elváltozások, vagy ezekkel az elváltozásokkal összehasonlítható objektumok, illetve minták hiányában is elvégezhető a releváns objektumok azonosítására;
- az ember azokat a korábban már észlelt objektumokat is képes felismerni, amelyeket nem tud emlékezetében felidézni, illetve egzakt módon leírni;

⁶ Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminálisztika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 330-331. o.

- többé-kevésbé minden felismertetés alkalmas a kihallgatott személy szavahihetőségének ellenőrzésére;
- a felismerésre bemutatás új bizonyítékot eredményezhet, így különösen tárgyak kiválasztása esetén;
- negatív eredménye is fontos támpontot jelenthet, illetőleg bizonyos szempontból mentő bizonyítékot is;
- jelentősége abban is áll, hogy biztosíthatja személyek (a személyazonosítást tekintve kétes vagy ismeretlen holttestek) vagy a bűncselekmény szituációval összefüggő tárgyak (eszközök, nyomhordozók, iratok) azonosítását, választ adhat arra a kérdésre, hogy ezek a személyek, tárgyak kihez kötődnek, ki a tulajdonosuk, honnan származnak.⁷

A felismerésre bemutatás a hatóság által bemutatott objektumok emlényomok alapján történő azonosítására kidolgozott krimináltaktikai módszer. E leegyszerűsített definíció alapján a felismerésre bemutatás alanya az a személy, akinek az azonosítandó objektumot bemutatják, illetve aki ennek során az objektumok azonosítását az emlékezetében rögződött ismérvek alapján végzi. A felismerésre bemutatás alanyai, tárgyai a gyakorlatban igen széles kört ölelhetnek fel. A személyek lehetnek gyanúsítottak, tanúk, sértettek, a lényeg, hogy dokumentálhatóvá illetve cáfolhatóvá váljon, egy meghatározott helyen, időben, bizonyos körülmények között látta őket a felismerő személy. Ez történhet a bűncselekmény felderítésével összefüggésben, de azért is, hogy a személyazonosságukat letagadók vagy emlékezetvesztésben szenvedők azonosíthatóak legyenek. A bizonyítási eljárás célja a felismerésre bemutatás tárgyának azonosítása, vagyis azonosságának vagy különbözőségének megállapítása. A cél tehát nem pusztán az azonosság megállapítása, hanem az azonosítás, amelynek egyaránt lehet eredménye az azonosság megállapítása vagy kizárása. A gyakorlatban sokszor tévesen eredménytelennek minősítik a felismerésre bemutatást, ha a felismerő kijelenti, hogy a kérdéses objektum nincs a bemutatottak között. Ez így azért nem igaz, mert a nemleges válasz adott esetben éppen azt jelenti, hogy a bemutatott objektum irreleváns: nem azt találták meg, amit kerestek, nem helyes a vele kapcsolatos felvetésük. A felismerő ekkor is azonosítást végez, amelynek eredménye az azonosság vagy különbözőség megállapítása és kijelentése, nem pedig csak a pozitív értelemben vett felismerés.⁸

Felkészülésnél mindenekelőtt az ügy adatainak gondos tanulmányozása alapján kell megvizsgálni és eldönteni azt a kérdést, hogy szükség van-e felismertetésre és hogy annak melyik válfaját kell előkészíteni. Igen fontos

⁷ Bíró Gyula: Kriminálisztika. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2004. 120. o.

⁸ Anti – Barta – Bócz – Krispán – Lakatos – Romasz: i.m. 17. o.

része a felismerésre felkészülésnek a gyanúsított vagy a terhelt előzetes kihallgatása és ennek során különösen az észlelés körülményeinek, továbbá a felismerés ismérveinek, támpontjainak feltérképezése. Az előzetes kihallgatás során tisztázni kell azt, is, hogy van-e a kihallgatott részéről a felismertetés vonatkozásában együttműködési készség, illetőleg ennek van-e akadálya. A terhelt minden további nélkül megtagadhatja mind a vallomástételt, mind pedig a felismeréshez szükséges aktív tevékenységet, a passzív jelenléte viszont nem, habár az együttműködésének hiánya taktikai nehézségeket okoz. A tanú ezzel szemben nem csak vallomásra, hanem aktív magatartásra is köteles. Ha a tanú védelme szükségessé teszi, a felismerésre bemutatást úgy kell végezni, hogy a felismerésre bemutatott a tanút ne ismerhesse fel, illetőleg ne észlelhesse. Ha a tanú személyi adatainak zártan kezelését rendelték el, erről a felismerésre bemutatásnál is gondoskodni kell.⁹

Tapasztalataim szerint a felkészülési szakban a tanú észlelésének körülményeire, egyedi sajátosságaira nem fektet akkora hangsúlyt a nyomozóhatóság, mint amennyire szükséges lenne egy eredményesebb eljárás lefolytatásához. Időhiány miatt minél hamarabb megtörténik a bizonyítási eljárás, hogy a nyomozás az eredmény fényében a megfelelő irányba továbbhaladhasson.

A felismerésre bemutatás sarkalatos kérdése, hogy az befolyásmentesen történjen, azaz a felismerő az azonosítást ténylegesen a saját emlékképeire alapozva végezhesse. Ezért előírja a Be., hogy a felismerőt a releváns körülmények tisztázása végett előzetesen ki kell hallgatni, hogy a kérdéses objektumot legalább három másik hasonlóval együtt kell bemutatni, a felismerésre bemutatást olyan körülmények között kell végrehajtani, amelyek a felismerő befolyásolását kizárják. Véletlen mozzanatok is befolyásolhatják a felismerő tanú választását. Gondot jelent az is, ha a tanú kutatás vagy az első kihallgatás során a tanúknak megmutatták a terhelt fényképét. (Mindkét nehézség felmerült a Magda-ügyben. Az egyik felismerő tanú már az első kihallgatás kapcsán, várakozás közben látott egy megbilincselte férfit – a terheltet –, ahogy elvezették a folyosón. Ugyanebben az ügyben a két kisiskolás felismerő tanúnak előzetesen megmutatták több férfi arcképét és ezek közül ők Magda Jánost választották ki, erre azonban a felismertetési jegyzőkönyv nem utalt. Márpedig felismerésre bemutatást meggyőző erővel ismételni aligha lehetett.)

Személyek bemutatása esetén az ügytől független és a felismerést végző által nem ismert, továbbá a kérdéses személlyel a fő ismertetőjegyekben megegyező tulajdonságú – így különösen vele azonos nemű, testalkatú, bőrszínű, azonos korú, ápoltságú, öltözetű – személyeket kell a kérdéses személlyel egy csoportba állítani. Kivételesen a holttest (vagy testrész, pl.

⁹ Bíró Gyula: Kriminálisztika. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2004. 118. o.

tetoválással, sebbel, műtéti heggel kapcsolatosan) önmagában kerül bemutatásra. Sajnos ez növeli annak veszélyét, hogy a felismerő ijedtségében, felindultságában felületesen azonosítja a holttestet, nem lévén valódi választás elé állítva. Ugyancsak veszéllyel jár az is, ha az általános jegyek tekintetében van lényeges eltérés a választási objektumok között.¹⁰

A felismerésre bemutatás lefolytatásának egyik előfeltétele, hogy az az objektum, amelynek azonosítására a felismerésre bemutatás irányul, valamilyen formában a hatóság rendelkezésére álljon. A Be. 123. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a terhelt, a tanú, a sértett, és más személy a felismerésre bemutatásnak köteles magát alávetni, a birtokában lévő tárgyat a felismerésre bemutatás céljából köteles rendelkezésre bocsátani, e kötelezettségek teljesítésére a terhelt kényszeríthető, a sértett és más személy pedig rendbírsággal rászorítható. A rendelkezéshez fűzött indoklás szerint a (4) bekezdés olyan közreműködési kötelezettséget állapít meg a terhelt, a tanú, a sértett és más személy részére, amelyet az adott esetben a hatóság kikényszeríthet. A törvényszöveg és az indoklás két alapvető kérdést vet fel, a kötelezettség és a kikényszeríthetőség kérdését. A kötelezettség kérdése megosztja a szakembereket, többen úgy vélik, csupán jelenlétre, nem pedig aktív közreműködésre kötelezhetők a felsorolt személyek, így az nem ellentétes az önvádra kötelezés tilalmával. A kikényszeríthetőséget illetően a szakemberek álláspontja egységes: a személy azonosítására irányuló felismerésre bemutatás esetén a személyes közreműködés kikényszerítése gyakorlatilag elképzelhetetlen. Kikényszeríthetőség hiányában pedig a kötelezettségnek inkább csak elméleti a jelentősége. Mindezekre tekintettel úgy vélik, amennyiben az azonosítással érintett személy kijelenti, hogy nem kíván részt venni, illetve közreműködni a felismerésre bemutatásban, úgy a hatóságnak azokat a változatokat kell alkalmazni, amelyek az ő hozzájárulása, közrehatása nélkül is lefolytathatók. Ilyen pl. a rejtett és adathordozó útján végzett felismerésre bemutatás, amelyekhez a szükséges adathordozókat a hatóság elkészítheti szemle, vagy rabosítás keretében, lefoglalhatja házkutatás, motozás, helyszíni szemle, halottszemle során, megkérheti a különféle nyilvántartásokból, televíziós társaságoktól. Az eljárásjogi előírások értelmében az azonosítás tárgyát több, ún. indifferens objektum között kell bemutatni. E rendelkezés a végrehajtás befolyásolásmertességét és az eredmény hitelességét hivatott biztosítani. Ilyen szituációban ugyanis a felismerésre bemutatás alanya kénytelen megvizsgálni és az emléknymaival összevetni a bemutatott objektumok tulajdonságait, sajátosságait ahhoz, hogy az azonosság kérdésében dönten tudjon. Két kivételt azonban meg kell említeni: az egyik a holttest felismerésre

¹⁰ Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminálisztika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 333. o.

bemutatása, ahol csak a felismertetni szándékozott holttestet kell bemutatni, a másik az ún. egyedi objektumok köre (képző- vagy iparművészeti alkotás, ritka állat- vagy növényfaj példányai stb.) amelyek vonatkozásában belátható, hogy a „használó” objektumok közötti bemutatás értelmetlen és csupán látszatintézkedés lenne. Az indifferens objektumok számát kettőben jelöli meg a törvény, amikor úgy rendelkezik: „a terheltnek vagy a tanúnak felismerésre legalább három személyt vagy tárgyat kell bemutatni”. A kriminalisztika általában 3-6 között ajánlja a bemutatott objektumok számát megválasztani, vagyis 2-5 indifferens személy, tárgy alkalmazását tartja elfogadhatónak. Indokolt és elégséges ez a szám, de csak abban az esetben, ha az objektumok megfelelnek az alábbi követelményeknek, úgy is lehet mondani, hogy nem a mennyiség, hanem a minőség számít.¹¹

Egy konkrét eset útján szeretném még jobban megvilágítani az indifferens objektumok és az adathordozó útján történő felismerésre bemutatás sajátosságait, amelyekről Dr. Anti Csaba László, a Rendőrtiszti Főiskola oktatója is véleményt formál.

A történet 2005. augusztus 6-án hajnalban kezdődött, amikor a Keleti pályaudvaron, a pénztárnál egy akkor éppen italozó, már erősen ittas állapotban lévő nőt és férfit ismeretlenek – feltehetően romák – megtámadtak. A férfitől a támadók először tüzet kértek, majd ütlegelni és rugdosni kezdtek, később – állítása szerint – elvették tőle a karóráját és az arany nyakláncát. A helyszínre hajnali 3.40 perckor érkező rendőrség az igazoltatások során nem talált – a sértettek által megadott személyleírásnak megfelelő – gyanúsítottakat. Augusztus 7-én éjszaka viszont felfigyeltek Setétre és Adura, akik hangosan zenét hallgattak egy személygépkocsiban, és lányokkal beszélgettek. A rendőrök igazoltatták őket (a rendőrök vallomása szerint illett rájuk a személyleírás), majd másfél hónappal később meggyanúsították őket csoportosan elkövetett rablással. Az igazságszolgáltatás gépezete működésbe lépett: a két huszonéves büntetlen előéletű fiatal előzetes letartóztatásba került, amit kezdetben rossz viccnek és félreértésnek hittek; úgy vélték, az ügy hamarosan tisztázódik. Nem így történt: első fokon a bíróság – Perjési Judit elnökletével – 4 év letöltendő börtönbüntetésre ítélte Setétet és Adut. Hiába hangoztatták folyamatosan ártatlanságukat, a “szabad eget” csak 17 hónap raboskodás után láthatták meg ismét. (Az eset lerövidítése érdekében az alibi és a poligráfos vizsgálat elutasításának kérdését mellőzném, mert témámhoz kevésbé kapcsolódik, bár az ügy kimenetelében fontos tényezőt játszottak.) Az esetről megkérdezték Dr. Anti Csaba Lászlót, a Rendőrtiszti Főiskola oktatóját, aki a konkrét bűncselekményt nem ismerve általánosan beszélt a fénykép útján történő felismerésre bemutatásról. Az adathordozó (fénykép, hang és videó felvétel)

¹¹ Anti – Barta – Bócz – Krispán – Lakatos – Romasz: i.m. 38 -40. o.

útján végzett felismerésre bemutatásnál a felvételnek tükrözni kell a gyanúsított – azonosítás szempontjából jelentős – tulajdonságait, jellegzetességeit – mondta az oktató. Fontos továbbá, hogy a gyanúsított fényképét több, minimum három indifferens, vagyis olyan semleges személy fényképe között kell elhelyezni, akiknek a tulajdonságai (nem, kor, testalkat, bőrszín stb.) megegyeznek a tanú által megjelölttel, illetve a gyanúsítotton észlelhetőkkel. Ebből adódóan, ha az elkövető – a tanú elmondása alapján – egy barna hajú férfi volt, és a gyanúsított is megfelel ennek a személyleírásnak, úgy az ő portréját nem helyes (pl.) szőke hajú férfiak, illetve barna hajú nők fényképei között bemutatni, mert ez – amellet, hogy szabályellenes – befolyásoló is. Végül megjegyezte: *„nem egyszerű a magyar rendőrök dolga, ha felismerésre bemutatást kell tartani, hiszen senki sem kötelezhető arra, hogy indifferens személyként közreműködjön, vagy ilyen célból a fényképét a hatóság rendelkezésére bocsássa”*.¹²

V. A végrehajtás

A felismerésre bemutatás végrehajtásánál a tájékoztatást a hatósági tanúkkal kell kezdeni. Most már a többi résztvevő (védő, terhelt stb.) jelenlétében kell tisztázni és rögzíteni, hogy a hatósági tanúk az ügyben érdekeltek-e, illetve a velük szemben támasztott követelményeknek megfelelnek-e. A zökkenőmentes lebonyolítás érdekében figyelmeztetni kell őket, hogy fordítsanak különös figyelmet arra, hogy a felismerő önállóan, befolyástól mentesen, kellő alapossággal, magabiztosan végzi-e az azonosítást; az azonosítás milyen eredménnyel jár; a felismerésre bemutatás menete, körülményei, eredménye a valóságnak megfelelően lett-e rögzítve. Hogy mindezekről valóban bizonyosságot szerezhessenek, úgy válasszák meg tartózkodási helyüket, hogy az eljárási cselekményt nyomon tudják követni. Az eljárás befejeztével figyelmesen olvassák el a jegyzőkönyvet és mellékleteit, majd amennyiben a benne foglaltak megfelelnek a valóságnak, aláírásukkal hitelesítsék azokat. A cselekmény lefolytatása alatt ők maguknak is tartózkodniuk kell az eljárás akadályozásától, és minden olyan magatartástól, amely az eljárás rendjét zavarná, vagy a résztvevőket befolyásolná. Továbbá fel kell hívni a figyelmüket titoktartási kötelezettségükre is.

A résztvevők felkészítését a felismerővel célszerű folytatni; az ő személye még több odafigyelést igényel. A felismerő felkészítését a jogaira és kötelességeire történő kioktatásával kell kezdeni. Ha a felismerő megtagadná a közreműködést, úgy ennek tényét rögzítve a felismerésre bemutatást be kell fejezni. Ha az aktív közreműködésnek nincs akadálya és az előzetes

¹² <http://nol.hu/archivum/archiv-497611> (2012.04.21.)

kihallgatásra nem a felismerésre bemutatást közvetlenül megelőző időpontban került sor, akkor tisztázni kell, hogy a kihallgatás óta eltelt idő alatt – fizikai, pszichikai állapotában – történt-e az azonosítást befolyásoló változás; érte-e újabb benyomás, behatás; jutott-e eszébe az üggyel kapcsolatban újabb adat. Mindemellett célszerű elmondani vele, hogy hol, mikor, milyen körülmények között észlelte a releváns objektumot, annak milyen ismérveiről tud. Ezután ismertetni kell a felismerésre bemutatás célját, programját és a felismerő feladatát. Fel kell hívni a figyelmét, hogy a bemutatott személyeket kellő alapossággal vizsgálja meg, és ismérveiket vesse össze az általa korábban észlelt személy ismérveivel. Ki kell oktatni, hogy az összevetés eredményét hol, és hogyan juttassa kifejezésre. Ezzel kapcsolatban a szakirodalomban többféle álláspont található, így például:

- a bemutatottak előtt egyáltalán ne nyilatkozzon;
- nyíltan mutasson rá a felismert személyre;
- mindig a konkrét esetben kell eldönteni, hogyan reagáljon.

A bemutatásra kerülő személyek felkészítését célszerű az azonosítandó személlyel kezdeni, mert az ő szerepe ugyancsak meghatározó az eljárási cselekmény szempontjából. Először őt is a jogaira és kötelességeire kell figyelmeztetni. Pozitív válasz esetén, az esetleges kifogások elkerülése végett célszerű megkérdezni, hogy az indifferens személyek küllemét megfelelőnek találja-e. Amennyiben nem merül fel kifogás, úgy az azonosítandó személyt fel kell hívni, hogy a választása szerinti helyet foglalja el a bemutatásra kerülő személyek között. Ezután az eljárási cselekmény vezetőjének balról jobbra haladva, emelkedő számsorrendben ki kell osztania a számtáblákat, majd jegyzőkönyvezéssel és fényképezéssel rögzíteni kell az elhelyezkedésüket. Az azonosítandó és az indifferens személyeket egyaránt tájékoztatni kell az eljárás menetéről, és arra, hogy tartózkodjanak az azonosítást befolyásoló, annak rendjét zavaró magatartástól. Ennek megfelelően: nézzenek egyenesen előre, ne forgolódjanak, ne süssék le a szemüket, a számtáblákat azonos módon tartsák, ne kommunikáljanak senkivel, azaz lényegében ne tegyenek semmi olyat, amivel önmagukra vagy egymásra irányítanak a felismerő figyelmét. Az azonosítandó személy vonatkozásában vizsgálni kell azt is, hogy nem akar-e „főszereplővé válni” például azáltal, hogy megfélemlíti, megfélemlíti a felismerőt, vagy más módon igyekszik az eredményt kétségesé tenni – ha ennek legkisebb gyanúja is felmerül, célszerű úgynevezett kvázi vakpróbát tartani, ahol nem a valódi felismerővel folytatják le a cselekményt.¹³

¹³ Anti – Barta – Bócz – Krispán – Lakatos – Romasz: i.m. 48-53. o.

VI. A felismerésre bemutatás eredményének rögzítése

A felismertetés eredményeinek jegyzőkönyvi rögzítésénél – a büntető eljárásjogi alaki és tartalmi kellékeken túlmenően – alapvető jelentősége van annak, hogy a fent vázolt taktikai követelmények teljesítését hitelesen tükrözze, továbbá a felismertetésen részt vevők kérdéseit, észrevételeit is tartalmazza, személykiválasztás esetén pedig azt a körülményt is, hogy a felismert személy saját maga választotta ki a helyét a többi személy között. A felismerésre bemutatás rögzítésének általános módja a jegyzőkönyvezés. A bevezető részben nem elegendő a konkrét bemutatás helyszínét rögzíteni, hanem fel kell tüntetni minden olyan helyet, amely a felismerésre bemutatás által érintett. A felismerésre bemutatáson jelen lévő személyek adatainak rögzítése során figyelembe kell venni, hogy a tanúk adatainak zárt kezelésére vonatkozó rendelkezéseket a bizonyítási eljárás során is érvényesíteni kell. Az indifferens személyként közreműködők személyi adatait mindig szerepeltetni kell. Rögzíteni kell a felismerésre bemutatás célját, végrehajtásának módját, s ha jelentőségük van, az időjárási-, látási-, hallási-, fény- stb. viszonyokat, továbbá az úgynevezett előzményi adatokat. A befejező részben a szokásos formaságok mellett fel kell sorolni a jegyzőkönyvhöz csatolt mellékleteket, a jegyzőkönyvet a felismerőnek, a tolmácsnak, büntetőeljárásban pedig a jelenlévő gyanúsítottak is minden oldalon alá kell írnia. Felismerésre bemutatás esetén azokról a részletekről kell fényképfelvételt készíteni, amelyek az azonosítás, és ezen keresztül az eredmények értékelése szempontjából jelentőséggel bírnak.¹⁴

VII. Felismerésre bemutatás hibái

A szakirodalmi fejtegetések helyett három konkrét esettel szeretném bemutatni, milyen hibákat is véthetnek a nyomozóhatóságok a felismerésre bemutatás során a gyorsabb, ám annál igazságtalanabb eredmény érdekében. Az első esetről röviden: 2003 júliusában történt, a Gellérthegyén több férfi állt körbe egy padon ülő fiatal párt, akik először ellenállást tanúsítottak, de a késsel való fenyegetőzés után készségesen átadták a nő táskáját és a férfi mobiltelefonját. Az eset után rögtön riasztották a rendőrséget, ahol próbáltak személyleírást adni a támadókról, amelyben említést tettek arról, hogy az elkövetők romák voltak, vagy legalábbis volt közöttük roma személy. A rendőrség ez alapján kezdte meg kizárólag roma személyek keresését. A rendőrség hamar fel is figyelt öt romára. A sértettek megérkezésekor a férfiakat sorba állították, majd az autóban ülő lány rámutatott egyikükre. A fiú ugyan megjegyezte, hogy ő a sorban állók közül egyiket sem véli

¹⁴ Anti – Barta – Bócz – Krispán – Lakatos – Romasz: i.m. 63-67. o.

felismerni, ennek ellenére mind az öt roma férfit előállították a rendőrkapitányságra. Az előállítottak mindegyike tagadta, hogy a bűncselekményt elkövették volna, illetve mindannyian elmondták, hogy hol jártak aznap éjjel. Ezen túlmenően az iratok átvizsgálása során több olyan ellentmondó sértetti nyilatkozat is a felszínre került, ami azt látszott alátámasztani, hogy a terheltek nem követték el a bűncselekményt. Figyelemre méltó volt továbbá, hogy a sértettek a felismerésre bemutatás alkalmával olyan fényképeket láthattak, amelyeket a gyanúsítottakról ugyanabban a ruhában készítettek, amelyben elfogták őket. Ezen túlmenően nagyobb erőfeszítés nélkül megállapítható volt, hogy a gyanúsítottak a fényképeken másképp vannak „elhelyezve” a többiekhez képest: míg a „kontrollcsoport” tagjai többé-kevésbé azonos módon voltak lefotózva, általában nyaktól felfelé, addig a terheltek többségének látszott a válla, ujjatlan pólóban fényképezték le őket, vagy egyéb olyan jellegzetesség tűnt fel a képen, ami a felismerő figyelmét erre terelheti. Álláspontjuk szerint teljes mértékben sérti az eljárási szabályokat az, hogy a felismerésre bemutatottat a felismerők – esetünkben a sértettek – egy ízben már látták ugyanabban a ruhában, amelyben a fényképen is szerepelnek. Másrészről az is jogszabálysértő, ha a bemutatottak fényképei nem azonos beállítás, elhelyezkedés szerint készültek, vagy netalán olyan, feltűnően eltérő tulajdonságú személyeket válogatnak össze, aminek révén a csoport egy tagját valamely tulajdonsága kiemeli a többiek közül.¹⁵

A második esetben Kumbor Tibor ügyében csak konkrétan a védői panaszra, a hibákra szeretnék rámutatni: *„a felismertetések nem az előírt módon zajlottak – ingatta fejét kérdésünkre Bálint Gyula. Engem nem értesítettek, amikor az ügyészségen a sértetteknek és a tanúknak bemutatták védencem fotóját, így nem is tehettem fel nekik kérdéseket. Az ügyésznek értesítenie kellett volna a felismertetésekről, de ezt a tárgyaláson tett nyilatkozata szerint elfelejtette. Tapasztalatom az, ha ott van a védő, akkor a felismerésre bemutatás végkimenetele nem ugyanaz, mint ha távol marad. A bemutatott fotó fantomképszerű volt, így könnyen félrevezető lehetett”*. A védő azt is kifogásolja, miért fotón kellett Kumbort bemutatni, amikor semmi akadály nem volt a törvény szerinti személyfelismertetésnek, azaz hogy Kumbor ott legyen a kiválasztandók között. Hogy nem így történt, azt az ügyészségen azzal magyarázták, náluk nincs speciális helyiség, amely ilyen célt szolgálna. Kérdésükre egyébként Imolya Imre, a Szegedi Ügyészségi Nyomozó Hivatal vezetője úgy nyilatkozott, hogy véleményét a Kumbor-ügyről a vádirat tartalmazza.¹⁶

¹⁵ http://www.neki.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=263:v-attila-v-oszk&catid=22:hivatali-bncselekmények&Itemid=84 (2012.04.24.)

¹⁶ <http://www.zsar.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=1203> (2012.04.24.)

A harmadik jogesetemmel a német bírósági gyakorlatot kívánom bemutatni, miként alakul a bizonyítékértékelési tilalom, és milyen hibát vétettek a hangazonosítás, mint a felismerésre bemutatás egyik alcsoportjának végzése során. 1994-ben egy hangcsapdával (Stimmenfalle) kapcsolatos ügy került a Szövetségi Bíróság elé. A nyomozás során az erőszakos közöszlész sértegette a rendőrségen nyitott ajtón keresztül hallgatta, ahogy a szomszéd szobában a rendőr a terhelttel beszélgetett. Miután egy ideig hallgatta a beszélgetést, a sértegetett kijelentette, hogy támadója hangját teljes bizonyossággal felismerte. A terheltet a sértegetett ezen vallomása alapján elítélték. A Szövetségi Bíróság az elé került ügyben kifejtette, hogy itt tulajdonképpen felismerésre bemutatásról van szó, csupán nem az arca vagy alkata alapján kellett a terheltet felismerni, hanem hangja alapján. Ezért a felismerésre bemutatás szabályai szerint több személy hangját kellett volna bemutatni a sértegetettnek, hogy azok közül válasszon. Ennek hiányában nem feltétlenül megbízható a sértegetett vallomása, azonban az sem mondható, hogy az egyáltalán nem rendelkezne bizonyító erővel. Ezt a bíróságnak kell mérlegelnie. Az önmagában azonban nem teszi jogellenessé a felismerésre bemutatást, hogy a terheltet nem tájékoztatták a hangjának vizsgálatáról és nem kérték ehhez beleegyezését. Kifejtette a Szövetségi Bíróság, hogy az StPO 136. § szerinti hatóság általi megtévesztés esete sem áll fenn. Ez ugyanis akkor lenne megállapítható, ha a terhelt kifejezetten megtagadta volna hangjának összehasonlító vizsgálatát, és ezt követően került volna sor a beszédének titkos meghallgatására. A döntés végeredményét az irodalom túlnyomórészt elfogadta, azonban az indokolás komoly hiányosságait többen is kritikával illették. Ilyen kritika például, hogy a Szövetségi Bíróság szembehelyezkedett az Alkotmánybíróság korábbi döntésével, amely szerint a német alkotmány 1. és 2. cikke a személyiség megnyilvánulásának tekinti a beszédet, és mint ilyet alkotmányos védelemben részesíti.¹⁷

VIII. Nemzetközi kitekintés

Az angolszász jogrendszerben is ismert a felismerésre bemutatás intézménye, több elnevezéssel illetik jellegükre tekintettel. A szakirodalomban megtalálható a „confrontation”, mint szembesítés, vagy az „eyewitness identification”, mint szemtanú általi azonosítás, illetve ismeretes még az „identity parade” és a „line-up” megnevezés is. Sajátos nevet adnak magának az eljárásnak, úgymint „pretrial identification confrontation”, ez utóbbit kívánom bővebben bemutatni.

A legtöbb bűncselekmény nem követhető el szemtanúk nélkül. Miután ezek a személyek kapcsolatba lépnek az elkövetővel, szerves részét képezik az ügy

¹⁷ Tatár László: Bizonyítékértékelési tilalmak a német bíróságok gyakorlatában. http://drtatar.hu/beweisverwertungsverbote_hu.htm (2012.04.24.)

lefolyásának, és az elkövető megbüntetésének, ha azonosítják őt a tárgyalást megelőző felismerésre bemutatás során. Az eljárást a rendőrség végzi, és az eredmény érdekében sokszor azonosítást erőszakolnak ki, amely, mint tudjuk, téves azonosításhoz, végső soron téves ítélethez vezethet.¹⁸ Ennek kiküszöbölése végett előfordul, hogy az eljárást a tárgyalás alatt folytatják le, mivel az eredményének majdnem ugyanolyan jelentősége van, mint magának a tárgyalásnak. A tárgyalást megelőző azonosítás során sokkal több eredmény születik, de ezek valóságossága megkérdőjelezhető, míg a tárgyaláson lezajló felismerések esetében ezek kevésbé vitathatók. Egyértelmű, hogy sok „azonosítás” igazságtalan a gyanúsítottakhoz. Ez sokszor abból következik – a magyar szabályozás sokrétűségétől és részletességétől eltérően –, hogy kevés szabály ad előírást, segítséget a lefolytatásához, ellenőrzéséhez. Mindezek után, a hiányos szabályozottságra tekintettel három fő fajtája alakult ki a felismerésre bemutatásnak: a „corporeal lineups” – a magyar jogrendszerben ismert személyek felismertetésével azonos –, a „showups” és a „photographic lineups” – a nálunk honos, adathordozó útján végzett eljárással azonosítható.¹⁹

William J. Brennan tömören, gyakorlati szempontból foglalja össze a felismerésre bemutatás lényegét. *„Erőteljes hatás az esküdtszékre, minden jel arra enged következtetni, hogy szinte semmi sem meggyőzőbb az esküdtszék számára, mint egy élő emberi lény, aki az állványon az ujját a terhelte emeli, és azt mondja: Ő az!”*²⁰

Egy másik tanulmány is arra a következtetésre jutott, nincs is drámaiabb helyzet a tárgyaláson, mint amikor a sértett azonosítja az elkövetőt. Kutatást végeztek, amelynek során bebizonyosodott, hogy ennek az eljárásnak az eredménye nem olyan megbízható, ahogy azt az emberek hiszik. Abban azonban mindenki egyetértett, hogy csak a megbízható és ellenőrzött felismerés eredményét lehessen bizonyítékként felhasználni a tárgyaláson. Az elkövető azonosítása kétféleképpen történhet: vagy a tárgyaláson, egy szemtanú által, vagy a tárgyalást megelőző felismertetési eljárás keretében.

IX. A móri eset

Magyarország egyik leghírhedtebb ügyét szeretném bemutatni, röviden vázolva az esetet, és nagyobb hangsúlyt fektetve a felismerésre bemutatásra,

¹⁸ Patrick R. Anderson – Donald J. Newman: Introduction to Criminal Justice. McGraw-Hill Inc. 1998. 146. o.

¹⁹ James W. Osterburg – Richard H. Ward: Criminal investigation – A Method for Reconstructing the Past. LexisNexis, 2010. 229. o.

²⁰ Watkins v. Souders, 449 U.S. 341, 352 (1982) (Brennan, J. dissenting) http://en.wikipedia.org/wiki/Eyewitness_identification (2012.04.25.)

amelyben súlyos, korrigálhatatlan hibákat követett el a nyomozóhatóság, amelynek évekig volt kihatása az igazságszolgáltatásra és emberi életekre.

2007. február 16-án a rendőrség – kizárólag a vak véletlennek köszönhetően – elfogta N. Lászlót és W. Róbertet, s hamarosan egyértelműen bebizonyosodott: ők követték el 2002-ben a nyolc halálos áldozatot követelő móri bankrablást. Ujj-, tenyér- és láblenyomatuk azonos a Móron találtakkal; az egyikük lakásán felfedezték azokat a fegyvereket, amelyekkel leadták a halálos lövéseket, mobiltelefonjaik cella-információi megerősítik, hogy a bankrabláskor Móron voltak, ráadásul mindketten beismerték, hogy ők az elkövetők. Ekkor bizonyosodott be, hogy Kaiser Edét – legalábbis Mór tekintetében – ártatlanul ítélték ténylegesen letöltendő, életfogytig tartó fegyházbüntetésre.

Az időben visszalépve 2002. május 9-én délben a Fejér megyei Móron okkalgattal az évszázad bűnügyének tartott bankrablás zajlott, a mindössze hétmillió forintos zsákmányért nyolc embert öltek meg az Erste Bank fiókjában. Az ORFK speciális nyomozócsoportot hozott létre a Móron történt bűncselekmény elkövetőinek azonosítása, tartózkodási helyének felkutatása és elfogása érdekében, azon nyomban felkínáltak tízmillió, majd huszonötmillió forintot a nyomravezetőnek, s nem sokkal később jelentkezett is egy ügyvéd, kinek állítása szerint védencének – akit jelenleg is körözi a rendőrség – nem akármilyen információja van Mórról: tudja, kik az elkövetők. Így a rendőröknek még aznap este tudomásukra jutott Kiglics Attila és Kaiser Ede neve. Kiglics nyomban bevádolta Kaisert, és sikerült valamiféle kvázi vádalkut összehoznia, nem szabályos vádalkut – akkor nem vált volna a Kaiser-per III. rendű vádlottjává –, hanem a színpad mögött, titokban megkötött (tehát szabálytalan, törvénytelen) paktumot. Kiglics a kvázi vádalku birtokában szép sorban előadott néhány – nagyon is „hézagpótló” – tényállítást, amely addig feltűnően hiányzott a rendőrök bizonyítékai közül, s később a bíróság előtt is Kaiser bűnösségének kizárólagos bizonyítékaként szerepelt. Ő állította, hogy Kaiser 2000-ben, majd 2002-ben újra a móri bankrablásra készült, később aztán a rendőrök jelentései, az ügyészek vádiratai és Varga bíró úr verdiktje számos ponton kizárólag az ő vallomására támaszkodott. A Kiglics szájából elhangzottakat ugyanis tényként fogalmazták meg – anélkül, hogy bizonyításukkal bibelődtek volna. Ahelyett, hogy információit a pénzért és kedvezményekért mindenre hajlandó besúgóval szembeni kötelező fenntartással fogadták volna. Több nyomozó is jelezte az ügyben illetékeseknek, hogy rossz nyomon járnak, megérkeztek az első szakértői jelentések, és semmi nem utalt Kaiserék bűnösségére. Nem stimmeltek az ujjlenyomatok, nem az övék volt a lábnyom, bizonytalankodtak a szemtanúk. Az ítélet megkerülhetetlen bizonyítéknak tartotta, hogy éppen Kaiser Edét ismerik föl a szemtanúk, aki a móri bank kirablását tervezte. Varga Zoltán ítélete Kiglics hazudozására és a

felismerő tanúk vallomására épült, akik Kaisert azonosították, mint aki a bank ajtajában állt az elkövetéskor. Csakhogy a szemtanúk korántsem adtak egyértelmű leírást a bank ajtajában álló tettesről, sőt összesen vagy ötféle személyleírást adtak arról, akit a vádirat Kaiserként nevezett meg. Egyik tanú szerint sapkát viselt az elkövető, másik szerint furcsán hosszú haját, tán parókát. Az ügyészek a vádban ezt így foglalták írásba: *„Kaiser Ede a későbbi felismerések megelőzése érdekében hol a fejére tette, hol levette az álcázás végett magukkal vitt baseball-sapkát, illetve parókát, és a számítógépek lefagyására vagy más műszaki hibára hivatkozva elküldte az érkezőket”*.

A felismertetések kétségkívül bizarr képet mutattak, amiről nem annyira a tanúk, inkább a rendőrök tehettek. A Kaiserék bűnösségét görcsösen bizonyítani próbáló nyomozók addig-addig puhították a tanúkat, míg részben olyan válaszokat nem kaptak, amilyeneket vártak. Amikor a bíróság bekérte a felismertetések videó kazettáit, a nyomozók olyan kazettát adtak át, amelyen mindössze az nem volt hallható, hogy mit kérdez a rendőr a tanúktól, s ki mit válaszol a kérdésre. A videón csak az látható, hogy a felismerésre előállított Kaiser, Hajdú, valamint más, érintetlen, az eset szempontjából közömbös emberek álldogálnak egymás mellett, olykor valami halk instrukció hallatszik, hogy ki hova álljon, merre forduljon – ám a felismerő tanúkhöz intézett kérdések és az ő válaszaik nem. Egyik sem, ráadásul a képeken egyetlen tanú sem látható. Mivel a nyomozók maguk is érezték, hogy a felismertetések meglehetősen felemásra sikeredtek, másfél évvel később ismét kihallgatták a tanúkat és kiszedték belőlük az immár majdhogynem határozott vallomást, miszerint Kaisert és Hajdút látták. Ugyanakkor minden alapfokú kriminálpszichológiai tankönyv leírja, hogy ha a felismerő tanú időközben a sajtóból, különösen a tévéből bizonyítottnak látja az elkövető személyét, akkor ezután bizonyosságként adja elő korábbi bizonytalan álláspontját. E szemtanúk zöme először egészen más személyleírást adott, mint amilyen férfiban aztán később felismerni vélte azt, aki a bank bejáratánál eltanácsolta. Személyleírások között szerepeltek: barna bőrű, fehér bőrű, borostás arcú, simára borotvált, bajszos, egyben azonban valamennyi tanú egyetértett, és pontosan ugyanazt mondta: az ajtóban álló, őket elküldő ember feltűnően, kifejezetten magas volt, 185-190 centi körüli, Kaiser viszont mindössze 178 centire nőtt, ami cseppet sem feltűnő magasság. Olyan tanú egyetlen egy sem akadt, aki határozottan, egyértelműen és kategorikusan azt állította volna, hogy száz százalékgig biztos abban, hogy Kaisert látta a bank ajtajában. Annak ellenére sem, hogy a rendőrök a tanúk többségének először fotóalbumot mutattak, amelyben ott volt Kaiser fényképe is, majd az „élő felismertetésen” az albumban szereplők közül egyedül Kaisert állították be a sorba, senki mást azok közül, akiknek a fényképét már láthatta a tanú az albumban. Ezt nevezi a kriminalisztika

irányított felismerésnek: olyan embert állítani a sorba, akinek a fényképét már látta a tanú. Hasonló ez a rendőrök gyakori másik trükkjéhez, amikor a felismerendő gyanúsított „véletlenül” ott álldogál a folyosón, amint a tanút a felismertetésre viszik. Aki a felismertetés előtt nem sokkal – ha nem is az életben, de legalább fotón – látta Kaisert, az könnyen esik abba az akaratlan hibába, hogy fölismeri véli őt, mert ismerősnek tűnik. Alapfokú kriminalisztikai tanfolyamon is oktatják, hogy a legnagyobb fenntartással kell kezelni azoknak a szemtanúknak a vallomását, akik semleges helyzetben találkoztak a gyanúsítottal, tehát semmi különösebb okuk nem volt alaposabb megfigyelésére, arra hogy emlékezetükbe véssék. Attól remélhető viszonylag pontos személyleírás és aztán talán megbízható felismerési eljárás, aki lát egy bűncselekményt, s azzal a szemmel, azzal a tudattal veszi szemügyre annak elkövetőjét, hogy ő most a bűnözőt, a rablót, a gyilkost látja.²¹ Ezeknek a sorozatos hibáknak az ellenére a felismerésre bemutatást eredményesnek tekintették, bizonyítékként kezelték, és elítélték Kaiser Edét.

X. Justizmord összefoglalóan

Összefoglalóan elmondhatom, hogy a móri ügyben több olyan alapvető problémát is vétett a nyomozóhatóság, amelyek véleményem szerint könnyedén kiküszöbölhetők lettek volna. Az idő hiánya, a társadalmi – felettesi elvárás és nyomás nyilván nagy fokban befolyásolta őket munkájuk végzésében, hogy egyszerűbbnek látták az ellenmondások elsimítását, és a pontatlan, nem szabályszerű felismerésre bemutatás lefolytatását. Öt évre volt szükség, míg ezek a hiányosságok mindenki előtt egyértelművé váltak, és úgymond korrigálták a szerintem korrigálhatatlan cselekményeiket, döntéseiket.

Nem feltétlen értek egyet a jogirodalomban említett tétellel, amely szerint csak akkor várható precíz felismerésre bemutatás, ha valaki annak tudatában figyel meg egyes eseményeket, személyeket, hogy tisztában van azzal, hogy épp egy bűnelkövetőt, gyilkost néz. Szerintem ez emberfüggő tulajdonság, képesség, ki hogyan éli a mindennapjait, úgymond mennyire jár nyitott szemmel, és figyel a körülötte lévő személyekre, miközben mondjuk áll a sorban, vagy felszáll a buszra. Szerintem sok ember annak ellenére is figyelemmel kíséri, és az emlékezetébe vési embertársai jellegzetességiét, hogy éppen nincs rá semmi oka. Később még adhat pontos leírást az elkövetőről, annak ellenére, hogy nem tudta gyilkost nézett 10 percig tanulmányozóan. A gyakorlati időm alatt részt vettem felismerésre bemutatáson, mi több, az eredményt rögzíthettem, a jegyzőkönyvet felvehettem. Bátran állíthatom, hogy az összes tartalmi és alaki feltételnek

²¹ Kende Péter: Elorzott igazság. Hibiszkusz Könyvkiadó Kft., 2008. 25- 48. o.

megfelelt az eljárás, az indifferens személyek semmiben sem tértek el a felismerendő személytől, a megvilágítás tökéletes volt, a tanú minden profilból láthatta a felismerésre bemutatott személyeket, kétszer vonultatták fel őket különböző sorrendben, előtte nem látott képet róla, nem találkozott vele a folyosón, és semmiféle befolyásolás nem érte. A bizonyítási eljárás eredményre vezetett, amelynek minden egyes szakaszát rögzítettük, a tanú aláírásával megerősítette állításait, bizonyítékként lehetett felhasználni a további eljárásban.

Az igazságszolgáltatás rendszere szükségszerűen magában hordozza a tévedés lehetőségét. Közelebbről megvizsgálva már a nyomozati szakban felmerülhetnek olyan tévedések, hibák, amelyek végül megakadályozhatják az adekvát ítélet meghozatalát. E körülményből pedig adódik a kérdés, hogy a justizmord csak bírói tévedés, vagy a büntetőeljárás más alanyainak hibái is hozzájárulnak. A justizmord tágabb értelemben az igazságnak meg nem felelő büntető ítélet hozatala, szűkebb értelemben pedig ártatlan egyénnek halálra ítéltése és kivégzése, lényegében tehát az „igazság megölése”. A sértett és a tanúk szerepének a bűncselekmény rekonstruálásánál, az elkövető azonosításánál fokozott jelentősége van, így a rosszul megfigyelt események, a hibás emlékképek már a nyomozás kezdetétől gátjai lehetnek a valós történések feltárásának. A bíró, mint végső döntéshozó esetén a problémát az a sajátosság jelentheti, hogy az ő személyét éri a legnagyobb befolyás a nyomozóhatóságok és az ügyészség részéről, mert az e hatóságok által rendelkezésre bocsátott iratok alapján ismeri meg az adott ügyet. Ez a momentum pedig objektíve a vád oldalára állíthatja a bírót, mivel a védelem oldalán nincs ilyen súlyú információforrás. Hasonlóképpen a nyomozás közben elkövetett krimináltaktika hibák következményei is a bírósági szakban meghozott téves ítéletben csapódnak ki. Követelményként lehetne megfogalmazni a „helyesnek hitt” verzióhoz való ragaszkodás mellőzését a nyomozó hatóságok részéről. *„A tévedés lehetősége tehát Damoklesz kardjaként lebeg az egész büntetőeljárás felett, márpedig ez helyrehozhatatlanul megingathatja a társadalom igazságszolgáltatásba, sőt jogállamiságba vetett hitét, bizalmát.”*²²

A témát feldolgozva egyértelműen állíthatom, hogy a felismerésre bemutatás középpontjában a felismerő emléknymoi állnak. Amilyen aprólékosan és pontosan vagyunk képesek megjegyezni egy szép emléket, olyan torzítóan és elmét bénítóan hat ránk egy előttünk lezajló bűncselekmény. Míg mindent hosszabb ideig és erőteljesebbnek érzünk, úgy mosódnak el az elkövető fontos, egyedi jellemvonásai, az elkövetés részletei. E kettős nehézséget kell leküzdenie a nyomozóhatóságnak, külön figyelmet szentelve a befolyástól

²² Handrik Adél: A justizmordok okai – tévedési források a büntetőeljárásban. Belügyi szemle 2011. 9. sz. 41-61. o.

mentes segítségnyújtásnak. Ezt támasztja alá az a nézet, miszerint az eljárási cselekmény lefolytatásához és értékeléséhez az eljárásjogi és kriminalisztikai ismeretek mellett a pszichológiai tudásra is nagymértékben szükség van. A szemtanú, illetve a sértett a benne kialakult verziót próbálja előadni a hatóságnak, akikre komoly feladat hárul, mivel ki kell szűrni a használható, valós, a torzulásoktól mentes segítő információkat, amelyekkel bemérhetik az elkövetőt, felállíthatnak egy profilt. Így az is egyértelművé válik számomra a folyamat kapcsán, hogy a nyomozóban is kialakul egy verzió, ami nem minden esetben esik egybe a tanú által elmondottakkal vagy éppen a valósággal, és emberi tulajdonság, hogy meglévő hipotézisüket próbálják igazolni. Véleményem szerint ez az első mozzanat, ahol a felismerésre bemutatás tévútra térhet. Azonban, ha itt még nem is következik be eltérés, ellentmondás, a következő veszélyes szakaszt a felkészülésben és a lefolytatásban látom. Előfordul, hogy a tanú a felkészülés közben a folyósón, vagy régebbi fotók között meglátja azt a személyt, akit pár perccel később, az emlékenyomok befolyásoltsága miatt kiválaszt, holott e momentum nélkül lehet, másra esett volna a döntése. Lefolytatásnál hiba lehet a felismerendő személyhez képest eltérő ismertetőjegyekkel rendelkező indifferens személyek felhasználása, amely akaratlanul is a felismerendő személyre fogja irányítani a figyelmet, és befolyásolja a felismerőt. További gond lehet még a (jogesetem által is taglalt) fényképről történő felismerés, ahol nem ugyanolyan pózban, magasságban készítik el a fényképeket, ezzel is a felismerendő személyre terelve a sértett, illetve a tanú figyelmét. Álláspontom szerint a téves felismerés és a justizmord elkerülésére az lehet a megoldás, hogy a nyomozóhatóság a verzió felállítás mellett maradjon kissé laikus, járjon nyitott szemmel, és a gyors, a társadalom által elvárt eredmény leszolgáltatása helyett jobban törekedjen a több időt, munkát és türelmet igénylő precíz eljárás lefolytatására.

Hohner Éva

Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés, annak okai és lehetséges megelőzése*

I. Témaválasztás megindokolása, probléma felvetése

Elsősorban azért esett e szomorú és sajnos mai napig aktuális bűncselekmény kriminológiai elemzésére választásom, mert azon túl, hogy mélyen elszomorít és szociálisan megérint egy-egy a híradásokban hallott csecsemő tragédiája, jogilag is rendkívül érdekes kérdések merültek fel bennem. Felvetődik rögtön a tényállás elhatárolási kérdése az emberölés alapesetétől, mert korábban külön privilegizált esetként tartotta számon a Büntető törvénykönyv, viszont a jelenlegi szabályozás nem tér ki rá külön, hanem az emberölés egyik minősített esete foglalja magában. Vajon melyek azok a tényezők, amelyek arra késztetnek egy neméből fakadóan is az anyaságra rendeltetett nőt, hogy saját kezével vessen véget újszülöttje életének? Nem elhanyagolható probléma, hogy amennyiben a gyermeket inkubátorprogramon keresztül a feltételezett anya megyei kórház előtt erre a célra elhelyezett inkubátorba helyezi, vajon hogy alakul a csecsemő további jogi státusza? Örökre adhatóvá válik csupán e jelzés értékű „lemondási nyilatkozattal”? Mennyiben sérül az a joga, hogy tisztában legyen a későbbiek során származásával, szülei kilétével? Vajon ténylegesen a szülő anya helyezte-e el a gyermeket az inkubátorban, esetleg más, erre jogosulatlan személy cselekedetének eredménye ez? Az inkubátor igazi, vagy csupán álmegoldás a felmerülő problémára? Számos ehhez hasonló kérdés vetődött fel bennem miközben ezt a témakört tanulmányoztam, és sajnos számos megválaszolatlan kérdésem is maradt.

Munkámat az általam készített közvélemény-kutatással színesítem, amelynek mögöttes célja: felmérni a lakosság véleményét és rálátását e problémakörre.

II. A téma ismertetése

Az újszülött-gyilkosságok nemcsak a médiában keltenek nagy visszhangot, hanem számos gondolatot ébresztenek a társadalom valamennyi tagjában. Vizsgálódásomban a szülő nőben lezajló folyamatra, a közrejátszó körülményekre, okokra, a szabályozásra és a megelőzésre helyeztem a hangsúlyt. Lékó Eszter és Cseres Judit statisztikai alapján Magyarországon az

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Kriminológia” tagozatban III. díjban részesült. Konzulens: Dr. Korinek László egyetemi tanár

emberölések 10-20%-a újszülött-gyilkosság. „Hazánkban hosszú évek átlagában évente mintegy 220 nyomozás indul befejezett emberölés miatt. Az emberölés áldozatainak kb. 20%-a újszülött.”¹ Igaz, az 1980-as adat és százalékszám napjainkban a felére csökkent, de ez nem vigasztal és nem vigasztalhat minket. Nem tűnik soknak, de olyan országban, ahol szerencsére az emberölés nem kirívóan nagy számok által jelzett befejezett bűncselekmény, ott a 10-20 % is sajnos elszomorító. Vajon ezek a valós adatok? Mekkora a látencia? Hány olyan eset van, amit csak sejtünk, hogy elkövettek, vagy esetleg tudomásunk sincs róla?

III. Mikortól beszélhetünk újszülöttről? Fogalmi meghatározások

Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés nem új keletű bűncselekmény, már az emberi fejlődés kezdetétől jelen van. Az újszülöttek megölése kortól és gazdasági helyzettől függően változott és változik a mai napig a társadalmakban, de a legfőbb kérdés talán az, hogy mennyire tekintették és tekinti a mai kor embere a gyermeket értéknek. A bűncselekmény alanya a szülő nő, tárgya más ember élete, elkövetési tárgya az élő újszülött. Minderről a törvény indokolása így rendelkezett: „[a] cselekmény jogi tárgya az emberi élet, közelebbről az újszülött élethez való jogának büntetőjogi védelme. A cselekmény passzív alanya az újszülött”. Kulcsfontosságú kérdésnek tartom az emberi élet kezdőpontjának a meghatározását, megállapítását, amelyre szintén a törvény indokolásában találjuk meg a választ. „Az emberi élet a szülési folyamat megindulásától, a magzatnak az anya testétől való elszakadási folyamat kezdetétől, az ún. tolófájások megindulásától értékelhető büntetőjogi értelemben életnek.”²

Magyarország új Alaptörvénye ezzel kapcsolatosan már kétségeket ébreszthet bennünk, mert szabályozása szerint: „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”.³

A társadalmi erkölcsi-szemléletek közül a katolikus-keresztény valláserkölcsei felfogás úgy tartja, hogy a magzatelhajtás, a méhmagzat elhajtása emberölésnek minősül.⁴

A magzat, illetve méhmagzat, mint jogi kategória felöleli az embrió és a magzat fogalmát is. Fontos, hogy a magzat jogilag nem ember, nem jogalany.

¹ Rózsa János: Az emberölés nyomozása. Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok, 1980. XVII. sz. 432-436. o.

² Angyal Miklós: Igazságügyi orvostan a büntetőjogi gyakorlatban. Tansegédlet. Pécs 2006. 49. o.

³ Magyarország Alaptörvénye II. cikk

⁴ Juhász Zsuzsanna – Karsai Krisztina – Maráz Vilmosné – Nagy Ferenc (szerk.) – Szomora Zsolt- Vida Mihály: A magyar büntetőjog különös része. HvgOrac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 668. o.

Többek között ez is magyarázat arra, hogy a magzatelhajtás bűncselekményének az emberöléstől független és önálló helye van Büntető törvénykönyvünkben.⁵ Alapvető feltétel, hogy a magzat rendelkezze a méhen kívüli élethez elengedhetetlenül szükséges szervekkel. Az ezt a fejlettségi szintet el nem érő magzat világrajöttekor nem szülésről, hanem a terhesség megszakításáról beszélhetünk, ezért a magzatot az abortusz során elpusztító tevékenység emberölést nem valósít meg.⁶

Korábban felmerültek más felfogások is, de később a nemzetközi gyakorlatban is a tolófájások fellépését tekintették és tekintik az emberi élet kezdő időpontjának. Ez az az időpont tehát, amely lehetővé teszi a magzatelhajtás és az emberölés közötti elhatárolást, mert a tolófájdalmak megkezdése előtt történt beavatkozások magzatelhajtásként értékelendők, míg az azt követő cselekmények már emberölésnek minősülnek.⁷

Hazánkban még a XIX. század elején az újszülöttjét megölő nőre halálbüntetés várt, szabadságvesztésre csak akkor kerülhetett sor, ha a gyermek halálát a szülés eltitkolása és a segítség hiánya idézte elő. Az 1843. évi Btk. javaslat enyhébben rendelte büntetni a cselekményt, a Csemegi kódex pedig az uralkodó felfogásához híven a gyermekölést a szándékos emberölés egyik privilegizált eseteként szabályozta.⁸

Az 1961. évi V. törvénynek a hatálybalépésével a gyermekölés kikerült az emberölés privilegizált változatai közül. Az 1978. évi IV. tv-t megelőző kodifikáció során ismét elvetették, hogy az újszülött sérelmére elkövetett ölés az emberölés privilegizált esete legyen. A gyermeköléssel kapcsolatban a miniszteri indokolás arra mutatott rá, hogy a Csemegi kódex megalkotása idején fennállt viszonyokhoz képest alapvető változások következtek be a nők társadalmi helyzetében a házasságon kívül született gyermekek jogállása tekintetében. Ezen az 1998. évi LXXXVII. tv. 40. §-a változtatott, amely „Újszülött megölése” elnevezéssel az alábbi privilegizált esetet iktatta be a Btk.-ba:⁹ *az a nő, aki születő gyermekét a szülés alatt, vagy megszületett gyermekét közvetlenül a szülés után megöli, büntetett követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő* (166/A. §).¹⁰ A tényállás e büntetési tétellel keretet adott a büntetéskiszabás számára, anélkül, hogy a

⁵ Fehér Lenke – Horváth Tibor – Lévay Miklós: Magyar büntetőjog különös rész. 1. kötet. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 96. o.

⁶ Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész a 2012. évi C. törvény alapján. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012. 65. o.

⁷ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: Magyar büntetőjog különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 93-97. o.

⁸ Fadgyas András: A gyermekölések kriminológiai vizsgálata. Országos Kriminológiai Intézet. Kriminológiai tanulmányok IV. Budapest 1966. 36-67. o.

⁹ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 63. o.

¹⁰ 1998. évi LXXXVII. tv. 40. §

bírói gyakorlatnak enyhítő szakaszhoz kellett volna folyamodnia.¹¹

Az 1998. évi tv. a szülő nő kivételes testi és lelki állapota, eshetőleg beszámítási képessége miatt iktatta be a tényállást törvénykönyvünkbe. E tényállás megalkotása elsősorban a szülő nő szüléskori állapotából indult ki és nem a sértett személyének eltérő minőségéből fakadt.¹² Fontos tudni, hogy a pszichés állapotot nagymértékben befolyásolják az egyén adottságai, valamint, hogy hányadik szülésén esett át az anya. Az igazságügyi orvosszakértői vélemények szerint a szüléshez kapcsolódó rendkívüli állapot 72 órára tehető. E néhány óra alatt helyreáll a szervezet normális működése. A „közvetlen” időszak más országokban tágabb időkeretet foglal magában, mert például az USA északi részén az újszülött-gyilkosságok alá sorolják azokat az eseteket is, ahol 12 hónapos korig történik a gyermek elpusztítása. Hazánkban nem gyakori a több napos újszülött megölése, inkább az a jellemző, hogy a szülés alatt, vagy közvetlenül az azt követő néhány órán belül kerül erre sor.¹³ A beiktatott szakasszal kapcsolatban, a gyakorlatban számos probléma merült fel. Nem minden esetben volt tisztázott, hol húzódik a határ az újszülött megölése és az emberölés 166. § (2) bekezdés i) pontja szerinti minősített esete között.¹⁴ Mivel a hosszú jogi vitát követő privilegizálás mégsem hozta meg a hozzá fűzött reményeket, így 2002-ben, a Hatodik Magyar Jogászgűlés keretében, Varga Zoltán felszólalásában felmerült a tényállás hatályon kívül helyezésének igénye.¹⁵

A 2003. évi II. tv. 2003. március 1. napjától a tényállást hatályon kívül helyezte, vagyis az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés újra beleolvadt az emberölés tényállásába, mint annak minősített esete.¹⁶

A jelenlegi szabályozás a Btk. 160. § (2) bekezdés i.) pontja alapján a következőket mondja ki: *a büntetés tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha az emberölést tizennegyedik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el.*¹⁷ A hatályos szabályozás alapján a bűncselekmény alanya a szülő nő, tárgya más ember élete, az elkövetési tárgy pedig az újszülött.¹⁸

¹¹ Kovács Gyula: Az újszülött megölése (Btk. 166/A. §) hatályon kívül helyezése, avagy a ló túlsó oldalára történő átesés tipikus esete. *Collega* 2004. 3. sz. 15-22. o.

¹² Pócza Róbert: Az újszülött megölése: alap-, minősített vagy privilegizált eset? *Magyar Jog* 2005. 3. sz. 153-159. o.

¹³ Barta Endre: Az újszülött megölése. *A Rendőrtiszti Főiskola, Rendvédelmi füzetek* 2002/40. 24 o.

¹⁴ Dunai Tamás: Az embrió, a magzat és az újszülött büntetőjogi védelme. *Nemo prudens punit*, Budapest 2006. 185-212. o.

¹⁵ Mészáros Ádám: Az újszülött és a 14. életévét be nem töltött személy ellen elkövetett emberölés. *Belügyi Szemle* 2003. 11-12. sz. 145-153. o.

¹⁶ Angyal: i.m. 2006. 48-50. o.

¹⁷ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

¹⁸ Angyal: i.m. 48-50. o.

Témaválasztásomnak egyik, már a fentiekben említett célja a jelenlegi szabályozás hatékonyságának és a 2003. évi II. tv. előtti szabályozáshoz hasonló állapot szükségességének felvetése. Szükség van-e az anya által az újszülött sérelmére elkövetett emberölés privilegizált szabályozására a jelenleg hatályos Büntető törvénykönyvünkben? A 2003. évi II. törvény azért helyezte hatályon kívül az addig hatályban lévő és Büntető törvénykönyvünkben megtalálható 166/A. §-t, mert az nem mutatott hatékonyságot. Ha azt az oldalát közelítjük meg a szabályozási kérdésnek, hogy miért került ki Büntető törvénykönyvünkéből a fent jelzett szakasz, arra jutunk, hogy miért is merülne fel az a gondolat, hogy szükség lenne a cselekmény újbóli önálló, privilegizált szabályozására a Büntető törvénykönyvben, ha egyszer már kudarcot vallott. Fontos azonban, hogy nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy a szülés után az anya zavart, valamilyen szinten beszűkült tudati állapotba kerülhet. Igaz mindez akkor, ha ez az állapot nem olyan fokú, hogy kóros elmeállapotúvá, beszámíthatatlanná, vagy pszichésen zavarodottá válna, tehát figyelmen kívül lehet hagyni a Büntető törvénykönyv 17. és 82. §-ait.

Ezt az érvet hozták fel a különböző nőszervezetek is (mint pl. Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség, Magyarországi Női Alapítvány, Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen Egyesület) az új, 2012. évi C. Büntető törvénykönyv tervezetének a nők elleni erőszak különböző formáit érintő részeinek vonatkozásában. Véleményük szerint a 2003-ban megszüntetett privilegizált tényállás visszaállítását a megváltozott tudatállapotú szülő nő speciális helyzete megköveteli. Igazságtalan és a szülő nő testi és lelki állapotát figyelmen kívül hagyó a Büntető törvénykönyv tervezetének a jelenlegi szabályozást konzerváló rendelkezése, amely a szülő nő által újszülött gyermeke sérelmére elkövetett emberölést a szándékos emberölés tényállása alatt rendeli büntetni, figyelmen kívül hagyva ezáltal a tudatot akár súlyosan is befolyásolni tudó állapotot. Javaslatuk szerint az alábbi tényállás beiktatására lett volna szükség az új Büntető törvénykönyvünkbe: *az a nő, aki születő gyermekét a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után megöli, bűntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*¹⁹

19

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:qKEHGICNqiEJ:nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2012-btk-javaslatmarc-9-nane-patent-mona-ne-benyujtva.pdf+&hl=en&gl=hu&pid=bl&srcid=ADGEEShdnfQfqxY47FpsG2JewRV1_g6THg6e66zlVRCHzPoemOBxuV2t0zXtBADzLBynxL5gJZuQsbAGgfbR5Qfd4fU0IosQhP3eqcNi0pewt2FHVQLfTuIRlRy-loSy0QJdDzdsx8j&sig=AHIEtbRvhIpLFEtLWLzkZmb6Jj7tYn1Xjg (2012.10.15.)

IV. Nemzetközi kitekintés a büntetőjogi szabályozás területén

Nemzetközi kitekintést végezve két eltérő felfogással találkozhatunk. Az egyik az újszülött oltalmát helyezi előtérbe, míg a másik nagyobb súlyt fektet a szülő nő állapotára. Privilegizáló törvényi tényállást alkalmaz Ausztria, Svájc, Dánia, Olaszország, míg Franciaország emberölésnek minősíti és akár életfogytig tartó fegyházbüntetéssel sújtja az újszülöttjét megölő nőt. Az osztrák büntető törvénykönyvben külön került szabályozásra a gyermekét a szülésnél megölő nő cselekménye: „[a]z anya, aki gyermekét a szülés alatt, vagy amíg még a szülés lefolyásának hatása alatt áll megöli, 1 évtől 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.²⁰ A spanyol büntető törvénykönyv szintén privilegizált esetként tartja számon, itt rövidebb tartamú szabadságvesztés fenyegeti a gyermekét megölő nőt. A francia törvénykönyv tartalmazza a legsúlyosabb, míg a spanyol a legenyhébb büntetést.²¹ Az USA-ban az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés, csakúgy, mint hazánkban, az emberölés tényállásába értendő bele. Az ítélkezési gyakorlatot tekintve láthatjuk, hogy az USA államaiban más és más a büntetés fajtája és mértéke. Találkozhatunk 20 éves fegyház, 3 éves börtönbüntetéssel, de akadnak olyan államok is (Louisiana), ahol kényszermunkát szabnak ki büntetésül.²² Az egyes jogrendszerek közti különbségek arra vezethetők vissza, hogy e bűncselekmény sok olyan jellegzetességgel rendelkezik, amely szigorúbb büntetés kiszabását indokolná, de ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a sérült jogi tárgy az emberi élet első szakaszának tekinthető ugyan, de mégis másfajta minőséget képvisel, mint egy már „kialakult” emberi élet.²³

Véleményem szerint a magyar jogrendszer átvehetné az osztrák megoldást, kiegészítve annyival, hogy nem csak a szülés alatt, hanem azt követően, amíg az anya még a szülés lefolyásának hatása alatt áll (kivételes testi-lelki állapotban van) és öli meg újszülöttjét, 2 évtől 8 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Fontos megemlíteni, hogy előfordulhat olyan eset, amikor a szülő nő nem csak a 14. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölést valósítja meg, hanem azt előre kitervelten, különös kegyetlenséggel (például tűzhalál), vagy aljas indokból teszi. Az említetteket az anya által az újszülött sérelmére elkövetett emberölés

²⁰ Nagy Ferenc: Az újszülött megöléséről európai kitekintéssel. Büntetőjogi kodifikáció 2002. 4. sz. 19-20. o.

²¹ Lékó Eszter: Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések. Belügyi Szemle 1993. 5. sz. 30-41. o.

²² E. Christine Moll: In Defense of TJ's Mother: Neonaticide and the Implications for Counselors. Journal of Humanistic Counseling, Education & Development 2002, Vol. 41 Issue 2, 150-158. o.

²³ Dunai: i.m. 185-212. o.

minősített eseteiként itt is lehetne szabályozni, hasonlóan az emberölés minősített eseteihez.

V. Az újszülöttjüket megölő anyákkal szemben kiszabott bírósági ítéletek a gyakorlat tükrében

A következőkben az élet és testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú irányelvet szeretném részletezni. Az irányelv kimondja, hogy az anya által történő megölés esetén elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az újszülött világrahozatalával járó különleges állapot kihatott-e az elkövető beszámítási képességére. Figyelembe kell venni azt is, hogy a szülő nőt milyen indok és ok vezette tette elkövetéséhez (például a házasságon kívül szülő nő esetében a társadalmi rosszállást). Az irányelv kimondja, hogy nincs társadalmi, erkölcsi és jogi alapja annak, hogy az újszülöttek megölése esetén általánossá váljék: a törvényi büntetési tétel legkisebb mértékén aluli büntetéseket szabjon ki a bíróság.

Emellett arról is szól az irányelv, hogy az a tény, hogy az állapotos nők nem készülnek fel kellő módon a szülésre, nem veszik igénybe az általánosan biztosított orvosi kezelést és ellátást nem alapozza meg az elkövetett bűncselekménynek az előre kitervelten való minősítését.²⁴

Igaz, az irányelv ugyan kimondja, nem válhat általánossá enyhébb büntetés kiszabása, mégis a bírói gyakorlatot tanulmányozva azt látjuk, hogy nagyrészt a Btk. 87. §-ának alkalmazásával szabják ki a büntetést, habár ennek feltétele a bűnösség kisebb foka és az enyhítő körülmények nyomatéka. Azt megállapíthatjuk, hogy az anyák esetében a bűnösség kisebb foka nem áll meg, mert befejezett és túlnyomórészt egyenes ölési szándékkal elkövetett cselekményekről beszélünk. Az enyhítő körülményeket vizsgálva pedig különösen kettőt (az irányelv által is említettet) kell szem előtt tartanunk: egyrészt, hogy a bűncselekmény elkövetésekor fennállt-e a beszámítási képességet korlátozó tényező, másrészt a házasságon kívül szülő nő esetében pedig azt, hogy a társadalmi rosszállás milyen súllyal nehezedett az elkövetőre. Általánosságban elmondható, hogy a bíróságok súlyosító körülményként értékeli a közeli hozzátartozó sérelmére elkövetett emberölést, a különösen veszélyes eszköz (pl. kés, ásó) használatát, a kitartó szándékot, a brutális, durva elkövetési módot, valamint azt, hogy a cselekmény közel áll az előre kiterveltséghez. Az enyhítő körülmények változatosabb képet mutatnak. A büntetlen előéletet általában csak kis súlyban értékelték/értékelik a bíróságok a cselekmény tárgyi súlyára való tekintettel. A fiatal felnőttkort, vagy azt, hogy az elkövetők alig haladták túl a

²⁴ 15. számú irányelv. Az élet és testi épség büntetőjogi védelméről. IV. Büntetékiszabási szempontok 5. pont

fiatalkor határát általában figyelembe veszi a bíróság, mint enyhítő körülményt, ugyanúgy, mint a feltáró jellegű beismerő vallomást, a megbánó magatartást, a családos (esetenként több gyermekes) állapotot, a betegséget, a rendezetlen családi hátteret, az infantilis személyiség szerkezetet és az öngyilkossági kísérletet.²⁵

VI. A titok és az abból levonható következtetések

Az alábbi fejezetben magára a titok motívumra és az azt kiváltó okokra szeretnék rávilágítani. A titok szinte mindegyik esetet végigkíséri, van ahol nyílt titok a később bűnössé váló nő áldott állapota, azaz mindenki tudja, vagy legalábbis sejti a környezetében és van, ahol a titok valóban titok marad. Az első esetben a közeli hozzátartozók általában nem tesznek fel kérdéseket, inkább a probléma mögé rejtőznek. Ebben az esetekben fel sem merül a férj, a védőnő szerepe, a lehetőségek-kötelelességek, a felelősség kérdése még csak elvi szinten sem. Ilyen esetben ez nyílt titok, ahol mindenki mindent tud, de nem mondja, illetve nem szól az érintettnek, csak beszél róla. Ez azt igazolja, hogy az elkövető környezete elfogadja a nő titok igényét, mert ez a kényelmesebb, és mert nincs semmiféle kialakult formája annak, hogy ez ellen tegyen valamit. Legalább ugyanennyire aggasztó az is, hogy a kihallgatások alapján úgy tűnik, nem vonják eljárás alá azt, aki tudott a dologról, mégsem tett semmit. Ez társadalmi, közösségi és kriminológiai szempontból is nagyon veszélyes üzenet.²⁶

Herczog Mária szavaival élve az ilyen rokonok, ismerősök, hozzátartozók némán asszisztálnak ahhoz, hogy az újszülöttől az anya "megszabaduljon". Ha másképpen nem is, akkor kijelentéseikkel, fenyegetéseikkel mindenképp, amelyek szerint „ez a gyermek nem születhet meg”, „el kell tűnnie”. Ez a magatartás akkor is bántalmazás, ha a tényleges cselekményt nem ők, hanem a szülő nő viszi véghez.²⁷

Az előbbivel ellentétben van olyan eset is, amikor az elkövető környezete nem tudja, nem is sejti az áldott állapotot.²⁸ Általánosságban elmondható, hogy azoknál a nőknél sikerült a titoknak igazi titoknak maradnia, ahol az elkövető alkati adottságai miatt ez lehetséges. Az elkövetők több mint egyharmada termetes, kövér, így a terhességgel járó alakváltozás nem szembetűnő. A legtöbben és leggyakrabban az elkövetők magyarázkodnak,

²⁵ Lékó Eszter: i.m. 30-41. o.

²⁶ Herczog Mária: Csecsemőgyilkosságok megelőzésének és kezelésének lehetőségei. Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok XXXVI. 1999. 99-120. o.

²⁷ Herczog Mária: Gyermekbántalmazás. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2007. 326 o.

²⁸ Cseres Judit: Eltékozolt újszülöttek. Az újszülöttölést elkövető nők helyzetének kriminológiai elemzése. BM Kiadó, Budapest 2000. 218 o.

különböző sikertelen fogyókúrákra fogják hízásukat. Jellemzően bő, lenge lebernyegeket és ruhadarabokat viselnek. A „tegyünk úgy, mintha minden rendben lenne” ajánlat más-más módon érinti a környezetet. Főként azoknak szól, akiktől a nő tart, és akiktől a terhesség kiderülése esetén az esetleges megtorlás várható. Az ajánlatot azok fogadják el, akik maguk is felelősek valamilyen formában a kialakult helyzetért. Érdemes megemlíteni, hogy az egy fedél alatt élő családtagok döntő többsége nem tud, nem is gyanít semmit, de előfordul, hogy a titok nyílt információvá válik. Jellemző, hogy ezekben az esetekben a családon kívüli külső, tartós közösség – iskola, munkahely – tagjai magas arányban sejtik, tudják, hogy a nő terhes. Az esetek egyötödében védőnő, sokszor orvos is tud a terhességről, többnyire ezek nem a településen, hanem a nő lakhelyétől távol rendelő orvosok. Jellemzően a nők csak egyszer keresik fel a szakorvost, hogy az megerősítse állapotukat, később nem jelennek meg a rendelésen, az orvos pedig nem kíséri figyelemmel állapotukat, és a területileg illetékes nőgyógyászt sem értesíti.²⁹

Az elkövetők életkorát tekintve Lékó Eszter vizsgálata alapján azt láthatjuk, hogy nem elsősorban a 18 éven aluli lányok követik el a legnagyobb számban a bűncselekményt, hanem a fiatal felnőttek, majd azt követik a 24-34 éves korúak. Az iskolai végzettséget vizsgálva egyértelműen megállapítható, hogy a büntett elkövetői inkább az alacsonyabb iskolai végzettségűek közül kerülnek ki. Ugyanakkor azt is fontos leszögezni, hogy az iskolai végzettség nem tükrözi híven a tényleges műveltségi szintet, ezért semmiképpen sem szabad általánosítanunk.³⁰

Fontos, hogy a titok a fogamzástól kezdve a terhességen át a szülésnél is jelen van, végigkíséri az egész időszakot. A terhesség eltitkolása mögötti görcsös pánikállapot a szülés időpontját is befolyásolja, így az váratlanul indul meg, és minden esetben magányosan is zajlik le. A nő ebben az állapotban is ragaszkodik titkához, akkor sem kér segítséget, ha a családtagok otthon tartózkodnak. A Cseres Judit által vizsgált legtöbb esetben megfigyelhető, hogy a szülés akkor indult meg, amikor az leginkább ideális, és zavartalan volt a lezajlása. Jellemző, hogy a szülési folyamat ezeknél a nőknél nem jár eszméletvesztéssel, hatalmas fájdalommal, gyorsan és fájdalommentesen zajlik le. Megállapítható, hogy a szülésnek a színhelye is a titkot támogató tényezőkhez igazodik: leggyakrabban konyha vagy szoba, a belső mellékhelyiség és a külső mellékhelyiség. A szülések alig 10%-a zajlik le közterületen. A gyermek megszülése a titokkényszer legnagyobb feladata, mert az anya úgy gondolja, ha 9 hónapon keresztül sikerült titokban tartania állapotát, akkor ne is derüljön ki, hogy sok esetben egészséges, életképes

²⁹ Cseres Judit: A titok. Adalékok az újszülöttgyilkosságok előzményeihez. Társadalmi Szemle 1996. 6. sz. 48-60. o.

³⁰ Fadgyas: i.m. 36-67. o.

utódot hozott a világra.³¹

Legtöbbször az újszülött halálát az elhallgattatására, az elrejtésére irányuló cselekvések okozzák, vagyis a szülés eseménysorozatához kapcsolódnak, ritkábban önálló mozzanatként jelennek meg. Az újszülöttölésre irányuló cselekmények változatosak lehetnek, a megfojtástól kezdve, az árnyékszékbe szülést követő fulladáson át, a nyak elvágásáig széles skálán mozognak.³² Ha az anya tehetetlen állapotban van a szülés, vagy a helyszín miatt, akkor nem tesz semmit az újszülöttért, az legtöbbször a köldökszínőron át elvérzik, vagy kihül. Az anyák egy része árnyékszékben szül, vannak újszülöttek, akik az ejtés következtében veszítik életüket. Sok kicsi pedig azért, mert magára hagyják, vagyis az anya szülés után passzív magatartást tanúsít. Kisebb részük fulladás, szúrás, vágás, fagyás, odavágás által válik életképtelenné. Általában az erőszak nem jellemző az anyáknál, viszont ha valaki bántalmazza újszülöttjét, akkor brutálisan teszi azt. A titokkényszer azonban az újszülött halálával még nem szűnik meg, azt el is kell tüntetni, hogy semmi bizonyíték ne maradjon arról, hogy valaha is létezett.

Legtöbben becsomagolják, táskába, vagy más erre alkalmas tárgyba rejtik el. Aki árnyékszékben szül, az jellemzően otthagyja, de többen utólagos helyszínnek választják az árnyékszéket, vagy az emésztőgödröt. A városban élők inkább a kukába teszik, vagy elhagyatott helyre viszik a tetemet.³³

Sajnálatos példa a 2012 nyarán, Pécsen történt eset is. 2012. augusztus 18-án reggel a Mentőszolgálat értesítette a rendőrséget arról, hogy egy nőt szállítottak kórházba Pécsre. A 20 éves nő kórházba szállítását megelőzően szült, azonban a gyermek nem volt meg. A rendőrség ezt követően megkezdte a gyermek felkutatását. A keresés eredményeként másnap délelőtt egy pécsi, korábban iskolaként működő romos épületben megtalálták az elhunyt újszülöttet. A rendőrség az ügyben eljárást indított.³⁴

Sok család esetében a családtagok a lezajlott események után sem vesznek tudomást a történetekről, több apa például azt állítja, a rendőri eljárás során szerzett tudomást a vele egy háztartásban élő lány terhességéről. A titok a szülés után nagy valószínűséggel kiderül. A kérdés, hogy hány olyan eset van, amelyről a hatóságok nem is szereznek tudomást. Mekkora a látencia? Ugyanis csak elvértve érkezik 1-1 bejelentés a titkot őrző közösségből.³⁵

Már az 1960-as években is úgy gondolták, hogy a bűncselekmény létrejöttét objektív és szubjektív körülmények határozzák meg. Fadgyas András szerint az objektív okok és körülmények önmagukban nem, hanem csak az elkövető személyében meglévő szubjektív okokkal és körülményekkel összefüggésben

³¹ Cseres: i.m. 218. o.

³² Barta: i.m. 24 o.

³³ Cseres: i.m. 218. o.

³⁴ http://www.police.hu/baranya/bar_hirek/BAR_20120821_02.html (2012.11.02.)

³⁵ Cseres: i.m. 218. o.

vezethetnek a titkolózáshoz és a bűncselekménynek az elkövetéséhez.³⁶

Elmondhatjuk, hogy minden esetben valamilyen egyéni többlettel bővül, súlyosodik a titok. A családanyáknál házastársi kötelességként fogja fel a nép a házaseletet, de az erőn felüli gyermekvállalást elítéli, így hát a családanya nemi életre kötelezett, de teherbe esnie nem szabad. A lányok esetében egyszerűbb a titokképlet. Hiába élünk a XXI. században, a társadalom a mai napig elítéli a házasságkötés előtti gyermekvállalást. A tilalmat leginkább a közvetlen környezet fogalmazza meg.³⁷

A továbbiakban a titkolózásért és a bűncselekmény kiváltásáért felelős okokat csoportosítom:

- a) a társadalomban még meglévő tudati maradványok és a társadalmi megbélyegzéssel kapcsolatos szégyenérzet;
- b) szerelmi csalódás;
- c) a családi környezet negatív reagálása;
- d) rendezetlen családi háttér, szociális okok;
- e) gazdasági okok, kényelmi szempontok;
- f) az egészségügyi felvilágosítás hiányosságai;
- g) egyéb.

A felsorolt okokat kifejtve és megvizsgálva az alábbiakat látjuk:

- a) Különösen vidéken, elszigetelt területeken a házasságon kívül szülő nő a közösség által erkölcsileg mai napig elítélendő. A legtöbb újszülött-gyilkosságot kis településeken élő nők követik el. Jellemző, hogy a 40 évhez közeli, vagy e kort meghaladó nők szégyenérzetből követik el a bűncselekményt, hogy a falu ne vegye őket szájára, jelszó: „ennyi idősen gyermeket vállal”, „akár az unokája is lehetne” stb.
- b) A szerelmi csalódás, mint kiváltó ok kevésbé jellemző, inkább az szokott előfordulni, hogy az áldozat apja azzal zsarolja az anyát, „ha teherbe esel, elhagylak”, „ha megszülsz, a mi kapcsolatunknak vége”. Ezek mind arra biztatják, hogy nem tarthatja meg, hogy el kell tüntesse a gyermeket, de mindenekelőtt titkolnia kell terhességét, nehogy bárki is megtudja.
- c) A családi környezet negatív reagálása általában szorosan összefügg valamely más kiváltó objektív okkal (például szegénység, szerény megélhetési körülmények, sokgyermekes család).
- d) A rendezetlen családi háttér szinte valamennyi leányanyánál kiváltó okként szerepel és azoknál az asszonyoknál is, ahol például a férj italozó életmódot folytat, vagy a meglévő gyermek nem egészséges, esetleg anyagi gondokkal küszködnek.

³⁶ Fadgyas: i.m. 36-67. o.

³⁷ Cseres: i.m. 48-60. o.

- e) Megdöbbenő, hogy néhány esetben kiváltó okként szerepel a kényelmi szempont, az elért anyagi színvonal megtartására való törekvés.
- f) Kellő felvilágosítás hiányában sajnos még mindig nem eléggé ismertek azok a lehetőségek, amelyeket az állam biztosít a nem kívánt gyerekproblémával kapcsolatban. Az elkövetők nagy köre tájékozatlan és főként közömbös is a fogamzásgátlással, és a terhesség-megszakítás legális lehetőségével szemben. A fiatalok, ha tudnak is e lehetőségről megriadnak, amikor tudomásukra jut, hogy szülői beleegyezés hiányában az nem lehetséges.³⁸
- g) Egyéb: ezek azok az esetek, amelyek nem sorolhatóak be az előbb említett kategóriák egyikébe sem. Ezek közül a jelentősebb például ha a teherbe ejtő férfi ígérete ellenére a terhes nőt nem veszi feleségül, hanem elhagyja.³⁹

VII. Inkubátorprogram: megoldás vagy álmegoldás?

Ha megállítva az utca emberét, azt a kérdést tennénk fel nekik: hogyan előzhető meg leginkább a csecsemőgyilkosság, legtöbbjük azt válaszolná: inkubátorprogrammal. Igen, a legtöbben azt gondolják, hogy az inkubátorprogram minden igényt kielégít, mert a fő cél: életben tartani az újszülöttet. A laikus és a szakmai vélemény között hatalmas ellentét tátong e kérdést tekintve, mivel a közvélemény első helyre sorolja a babamentő programok közül azokat, ahol a fő cél az újszülött megmentése és örökbeadása. Ezzel szemben a szakma úgy gondolja, hogy igen, ezek nyilván fontosak és az elsődleges cél náluk is az, hogy az újszülött életben maradjon, azonban sok program (köztük az inkubátorprogram is) nem a lényegét kívánja megragadni, hanem álmegoldást nyújt, amellyel úgymond becsapja a társadalmat. Az 1996 óta hazánkban is a kórházak elé kihelyezett inkubátoroknak egyértelmű üzenetük van. Az inkubátorprogram egyik célja, hogy minél könnyebben és hamarabb hozzájussunk az egészséges újszülötthöz, aki könnyen örökbeadható. Ezekben az esetekben eljárás nélkül lehet örökbe adni a gyermeket, megkerülve ezzel a hosszadalmas procedúrát. Ez mindenképpen ellenkezik az ENSZ Gyermekjogi Egyezségokmányával, ahol többek között azt is rögzítik, hogy a gyermeknek joga van az anyakönyvezéshez, a nemzeti hovatartozásához és szülei lehetőség szerinti ismeretéhez stb. Ugyancsak ellentmond az 1997. évi XXXI. tv-nek, amely kimondja a gyermek jogát a családban való nevelkedéshez, jogát a családhoz, elsősorban saját családjához, továbbá, hogy a gyermeket csak egészen

³⁸ Lékó: i.m. 30-41. o.

³⁹ Fadgyas: i.m. 36-67. o.

kivételes esetben lehet elválasztani anyjától.⁴⁰

Megoldás, vagy álmegoldás-e az inkubátorprogram? Első ránézésre biztatónak látszik, mert fő céljának a csecsemőgyilkosságok megelőzését és a gyermeküket az inkubátorba helyező anyák büntetlenségét tekinti. Fontos, hogy ne büntessék azokat az anyákat, akik inkubátorba teszik a babájukat, magára hagyván őket, valamint azt, hogy minél több megyei kórház elé kerüljön inkubátor, sőt jelenleg már létezik olyan pályázat is, hogy ne csak megyei kórházakban legyen erre lehetőség, hanem más egészségügyi intézményben is. Fontos megemlíteni, hogy először 2000-ben Pécsen helyeztek el olyan inkubátort, ami működött is, vagyis szem előtt tartották a kockázatcsökkentő garanciát is azzal, hogy olyan jelzőberendezéssel látták el az inkubátort, ami az újszülött behelyezésétől számított 4 percen belül működésbe lép, és jelzi az ott dolgozóknak a történeteket.⁴¹

Alaposabban megvizsgálva azt látjuk, hogy egy másik céllal is kiegészül ez a program, amely nem más, mint a gyermekek azonnali örökbeadhatósága. A gyermek helyzetét tekintve az egyik leggyakoribb érv a program mellett az, hogy legalább így nem ölték meg, viszonylag normális családi életet élhet, szerető és gondoskodó kezekbe kerül. Azonban arra semmi bizonyíték nincs, hogy valóban az anya tette-e az inkubátorba a babát, vagy esetleg kényszerítette-e valaki arra, hogy oda helyezze gyermekét. Kik a szülei, hogyan és miért került oda, mi történt volna vele, ha nincs ez a program? E kérdésekre nem kapunk választ, de a legszomorúbb, hogy maga a gyermek sem. Sosem tudja meg kik voltak a szülei, miért mondtak le róla, miért nem kellett senkinek. Fontos, hogy a nagyszülőnek, testvérnek joga van ahhoz, hogy a gyermeket megismerje, ha lehetősége van rá, akkor saját családjában felnevelje.

Nem elhanyagolható kérdés, hogy szabad-e és lehet-e a gyermekükről ilyen úton lemondó anyákat lelki segítség nélkül hagyni, tudván azt, hogy ez nekik is nagy lelki trauma, hogy a későbbiekben ez mentális problémákhoz vezethet. Sajnos nincsenek biztos adataink arra nézve, hogy az inkubátorba helyezett újszülöttek megegyeznek azokkal a lehetséges áldozatokkal, akiket szülés után megöltek volna. A legtöbb újszülött-gyilkosságot kis településen követik el. Elég kicsi a valószínűsége annak, hogy egy vidéki anya eljuttatná csecsemőjét egy tőle akár több 10 km-re kihelyezett létesítménybe. Sajnos az az érv is e mellett szól, hogy nem csökkent az újszülött-gyilkosságok száma az inkubátorok kihelyezésével.⁴²

A korábbi törvények alapján az újszülöttnak az inkubátorban történő elhelyezése büntettnak minősült, azonban az aggályos jogi helyzet

⁴⁰ Herczog Mária (szerk.): Ne hagyjuk őket magukra! Megelőzhető az újszülöttgyilkosság. Család, Gyermek, Ifjúsági Egyesület, Budapest 2001. 152 o.

⁴¹ Cseres: i.m. 218. o.

⁴² Herczog: Gyermekbántalmazás. 326. o.

megváltoztatása érdekében Vidorné dr. Szabó Györgyi országgyűlési képviselő volt az, aki 2005-ben indítványt nyújtott be az újszülötteket a kórház előtti inkubátorokba elhelyező anyák jogi helyzetének rendezése érdekében. Ezt a parlament elfogadta, módosítva így az 1952. évi IV. törvényben található örökbefogadás szabályait.⁴³

Amerikában a Safe Haven Law (Biztos Menedék Törvény) értelmében a szülők gyermeküket bármelyik kórháznál, rendelőintézetnél, terhes gondozónál, gyermekotthonnál, tűzoltóságnál, rendőrségen otthagyhathják a szülést követő 1 napon belül. Utánuk nem indul nyomozás, kilétük anonim marad. Államonként eltérő 14-30 nap áll rendelkezésükre, hogy meggondolják magukat és a gyermekért visszamenjenek.⁴⁴

Hazánkban az anyának 6 hete van, hogy meggondolja magát. Az inkubátort külön helyiségben helyezik el, és mellette különböző felvilágosító jellegű szóróanyagokat is találnak a szülők, amelyek segítenek nekik a krízishelyzetekben, támogatást nyújtanak.⁴⁵

A jelenleg működő megelőzést célzó programok mindegyike az egészségüggyel, illetve az egészségügyi intézményekkel áll kapcsolatban. A továbbiakban ezekről a megelőzést célzó programokról lesz szó, röviden bemutatva tevékenységüket, munkájukat és főbb célkitűzéseiket.

A *Schöpf-Merei Ágost Anyavédelmi Központ* programja volt az, amelyik a leginkább közelített az átfogó problémamegoldáshoz, azonban nem volt tökéletes (pl.: a különböző segítő intézményekkel való kapcsolatfenntartás és együttműködés tekintetében). Olyan kórházi krízisprogramot működtetett, amely keretében több száz krízishelyzetű nő szülte meg gyermekét és kapott segítséget ahhoz, hogy vállalni tudja későbbi nevelését. Ez a program érzékelte, hogy itt elsősorban nem orvosi munkára, hanem szociális, lélektani és gyermekvédelmi feladatok megoldására van szükség.⁴⁶

A *Szekszárdi Bölcső Alapítványt* 1995-ben alapította Budavári Zita. Az alapítvány működési módját tekintve leginkább karitatív magánvállalkozáshoz hasonlítható, amely elsősorban az örökbefogadásra szerveződött. Az alapítvány nyilatkozataiban mindig a baba életének megmentése és az örökbefogadás az, amiről szó esik, mellőzve a bajba jutott anyák és családjaiknak rászorultságát a segítségnyújtásra és a gyermekek érdekeinek valódi képviselőtét. Az alapítvány a nyílt örökbefogadásra épül, amely azt jelenti, hogy a vérszerinti szülők, illetve az örökbefogadó szülők személyesen és együttesen megjelennek a gyámhatóságon, ahol a vérszerinti

⁴³ Herczog Mária: A gyermekek elleni erőszak más megközelítésben – a bántalmazó rendszer. Belügyi Szemle 2005. 9. sz. 77-92. o.

⁴⁴ Carol Sanger: Infant Safe Haven Laws: Legislating in the culture of life. Columbia Law Review 2006, Vol. 106 Issue 4, 753-829. o.

⁴⁵ Herczog: Gyermekbántalmazás. 326. o.

⁴⁶ Uo.

szülő az ott tett nyilatkozatával lemond gyermekéről az örökbefogadók javára.⁴⁷

Az *Alfa Magzat-, Csecsemő-, Gyermek- és Családvédelmi Szövetség* 1996 óta működik Magyarországon és jelentős eredményekkel büszkélkedhet az előző két programmal együtt. A szövetség nemcsak a terhességüket titkoló anyák segítségével foglalkozik, hanem elsősorban a már megszületett és segítségre szoruló gyermekek elhelyezésében vállal nagy szerepet. Munkája kiterjed a magzat- és gyermekvédő területekre, programokra és kampányokra is egyaránt. A szövetség az emberi életet a fogantatástól kezdve tiszteli, ezért az abortusszal szemben arra biztatja az anyákat, hogy a babát szüljék meg, neveljék fel saját maguk, amennyiben erre nincs lehetőségük, akkor adják ökörbé az ő szervezetüknél regisztrált várandós párnak. A szövetség működésének alapja telefonhálózat, amely országosan működik. Mind a 19 megyénkben úgynevezett Alfa-hangok, olyan segítők kezelik ezeket a vonalakat, akik az egészségügyben dolgoznak és önkéntesen végzik ezt a segítő tevékenységet.

A *Gólyahír egyesület* is az újszülött-gyilkosságok megelőzéséért alakult egyesület, amely nemcsak az újszülött megmentésére, hanem a kétségbeesett várandós nő lelki állapotára is nagy hangsúlyt fektet. Segítenek megőrizni a titkolt terhességet. Legfőbb elvük a gyermek életének megmentése. Ingyen hívható telefonvonalat működtetnek, hogy a krízishelyzetben lévő várandós anyák, akik nem kívánt gyermeket várnak tudjanak hova fordulni, hogy meg tudják beszélni gondolataikat (inkognitóban, de őszintén) hozzáértő szakemberrel. Specializálódott szakemberek, főleg védőnők fogadják a telefonhívásokat. Anyaotthonos elhelyezést tudnak nyújtani, felvilágosítást tudnak adni az igénybe vehető juttatásokról, valamint arról, hogy milyen lehetőségei vannak az anyának a gyermek sorsát illetően, és ezek a különböző megoldások milyen hatással vannak a gyermekekre és órá. Ilyen például a nyílt örökbeadás is. Az egyesület célja, hogy az anyák felelősségteljes döntést hozzanak önmaguk, valamint gyermekük sorsáról, és csak végső esetben adják örökbe gyermeküket.⁴⁸

Az *Országos Védőnő Szolgálat*. A védőnői hálózat a prevenció legátfogóbb és legrégebbi hagyományokkal rendelkező szervezete hazánkban. Célja, hogy a gyermek egészséges növekedéséhez szükséges tanácsokat és támogatást minden család megkaphassa a gyermek születésétől, annak 18 éves koráig a hálózaton keresztül. Tevékenységét a család otthonában, családlátogatás során, tanácsadóban, tanácsadáson, fogadóórán, a várandós kismama munkahelyén, egészségügyi intézményekben, szülészeti osztályokon, újszülött osztályon, bölcsődékben és oktatási intézményekben látja el a hálózat.⁴⁹

⁴⁷ Herczog (szerk.): i.m. 152. o.

⁴⁸ <http://www.golyahiregyesulet.hu/tevekenyseg.php> (2012.11.01.)

⁴⁹ Herczog: uo.

VIII. Egyéni közvélemény-kutatásom kiértékelése

Dolgozatom kapcsán többször felmerült bennem a kérdés, vajon a laikusok mennyit tudnak az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölésről. Szembesültek-e már azzal, hogy hazánkban ez egy igenis létező bűncselekmény? Gondolkodtak-e már azon, hogy milyen okok válthatják ki a nőből azt, hogy végezzen újszülöttjével? Vajon mit gondolnak a Büntető törvénykönyvünkben történő szabályozásról, vagy esetleg annak hiányáról? Mennyire tartják szükségesnek, hogy külön, privilegizált esetként szerepeljen a jogszabályban? Visszatartó erő lenne-e, ha külön kerülne szabályozásra? Ha a szabályozás nem is, akkor mi lenne az, ami visszaszorítaná a csecsemőgyilkosságok számát?

Az online kérdőív kitöltés mellett döntöttem. Céлом az volt, hogy választ kapjak azokra a kérdésekre, amelyeket az előző bekezdésben megfogalmaztam. A következőkben ezt szeretném kifejtetni kiértékeléssel. A kérdőív 34 kérdésből tevődik össze, amelyből az első 8 személyes jellegű. A kérdőívet összesen 204 személy töltötte ki, nemi eloszlását tekintve ebből 158 nő és 46 férfi.

Első kérdésem arra irányult, hogy hallott-e már a kitöltő az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölésről. A kitöltők közül csupán 6% nem hallott még erről a bűncselekményről. Ez mindenképpen pozitív, de semmiképpen sem kielégítő. Kíváncsi voltam, hogy a közvélemény mekkora számot jelöl meg, és reálisan látja-e a hazánkban, a hatóságok tudomására jutott újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések számát. Meglepődve tapasztaltam, hogy igen, a kitöltők többsége a valós és statisztikák által is alátámasztott intervallumokat jelölte meg, ezek: 10-15, illetve 15-20 újszülöttet jelentenek a gyakorlatban. Arra a kérdésre, hogy vajon mekkora a látencia, szintén kielégítő válaszokat kaptam, mert a válaszadók többsége a választható opciók közül a gyakorlatban is visszatükröződő, nagy a látencia válasszal reagált.

Azt is helyesen ítélte meg a válaszadók többsége, hogy főként kisebb településeken: falun, azon belül is zsáktelepüléseken, tanyákon jellemző a cselekmény, de kis-és nagyvárosban is előfordulhat. Kíváncsi voltam vajon az elkövetők életkorát tekintve mit gondolnak a megkérdezettek, és sejtésem be is igazolódott. Legtöbbször, azaz a kitöltők 41%-a azon a véleményen volt, hogy az elkövetők legnagyobb számban 18 év alattiak. Ezt a statisztikák megcáfolják, ugyanis legmagasabb számban a 18 és 25 év közötti fiatal felnőttek követik el ezt a bűncselekményt, őket követik a 25 és 35 év közöttiek a 18 éven aluliakkal együtt, végül a 35 év felettiek. A következő kérdésre, amely az elkövetők családi állapotával kapcsolatos, helyes és a gyakorlatban is jellemző válaszok születtek, mert a legtöbbször úgy gondolták, hogy a hajadonok azok, akikre a legnagyobb figyelmet kell fordítanunk. Sok

esetben azonban azt is láthatjuk, hogy a házasságban, tartós párkapcsolatban élők is követnek el újszülött sérelmére emberölést. Ez a válaszadók szemszögéből is igazolást nyert.

A kitöltők 77%-a azon a véleményen volt, hogy a 8 általánost végzett és onnan tovább nem tanulók száma a legnagyobb az elkövetők közül. Sajnálatos, hogy a gyakorlat erre sok esetben rácsfol, mert nem egy olyan esetről tudunk, amikor tanult nő követte el ezt a bűncselekményt. Általánosságban elmondható, hogy helyesen gondolták a válaszadók, mivel az elkövetők többségének a 8 általános iskola a legmagasabb iskolai végzettsége. Arra is helyes válaszokat adtak, hogy a legtöbben szegény sorban élnek, és ahogy haladunk felfelé a társadalmi (és azzal együtt az anyagi, és gazdasági) ranglétrán, egyre csökken az elkövetők száma.

Érdekesség, hogy a válaszadók 55%-a gondolta úgy, hogy az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés bizonyos faji, nemzeti, etnikai csoport által elkövetett bűncselekmény. Ez nem igazolható, sőt sokak meglepetésére a statisztikák alapján egyenesen megállapítható ennek szöges ellentéte, mert például a romákat nézve azt látjuk, hogy az ő kultúrájukban a nagycsalád, a sokgyermekes család teljes mértékben elfogadott.

Kíváncsi voltam, hogy a kitöltőket szociálisan mennyire érinti meg egy-egy újszülött tragédiája. A legtöbben azt a választ adták, hogy meghökkennek és elítélik azt a nőt, aki ilyet tesz, de akadtak szép számban olyanok is, akik próbálják beleképzelni magukat a szülő nő helyzetébe.

Arra a kérdésre, hogy milyen okok vezethetnek el egy nőt e tette, szintén a gyakorlatban is jellemző válaszokat kaptam, többek között: első helyen szerepelt a rendezetlen családi háttér-szociális okok kategória 83%-kal, ezt követte a gazdasági okok, a félelem, az életkori sajátosság, a házasságon kívül született gyermek, az egészségügyi felvilágosítás hiánya és végül a szerelmi csalódás. Fontosnak tartottam érzékeltetni a kitöltőkkel azt aényt, hogy a szülő nőnek nem csak a teste, hanem sok esetben a tudata is igen bonyolult folyamaton megy át a szülés közben, illetve közvetlenül azt követően. Ehhez kapcsolódik az is, hogy a kitöltők 12%-a nem hallott még az ezeket a nőket esetlegesen érintő/érinthető beszűkült tudati állapotról. Ebből következik, hogy 32% arról sem tudott, hogy az ilyen tudati állapotban lévő nők enyhébb elbírálásban részesülnek, mivel ez enyhítő, illetve kizáró körülmény a bűnösség megállapítását, illetőleg a büntetés kiszabását tekintve. Kutatásom egyik fő kérdése az előbbi fejezetekben is felvetett szabályozás kérdése, amelyről a kitöltők 74%-a úgy vélekedett, hogy szükség lenne egy privilegizált tényállás beiktatására a Büntető törvénykönyvbe. Arra a kérdésre, hogy vajon (jelen esetben nem beszűkült tudati állapotban lévő nő) büntetése a törvénykönyvben meghatározott büntetési tétel alsó, vagy felső határához esik-e közelebb, szintén a gyakorlatban jellemző válaszok születtek, amely szerint a kiszabható büntetési tétel alsó határához esik

közelebb, figyelembe véve az enyhítő körülményeket. A kitöltők 8%-a gondolta úgy, hogy az újszülöttjüket megölő nők halált érdemelnének. A nemi arányt vizsgálva ennél a kérdésnél kíváncsi voltam, hogy vajon a nők, vagy a férfiak gondolják-e többen az igenlőek közül, hogy ezt a sorsot érdemelnék az anyák. A 17 igenlőből 5 férfi volt, 4 közülük 18 és 25 év közötti, és akadt köztük jogász végzettségű is. Olyan válaszok is születtek, ahol azt láttam, hogy az egyetlen érv a nemleges válasz mellett csupán az volt, hogy hazánkban a halálbüntetés nem szerepel a büntetések között. Ez igen elszomorító, hiszen egy XXI. századi jogállamban és főként az Európai Unióban nem lehet, és nem is szabad, hogy ez a gondolat felmerüljön a társadalom tagjaiban. A legtöbb kitöltő úgy gondolja, hogy a gyermeke életét kioltó anyának nagyobb büntetés a szabadságvesztés és a tudat, hogy amíg él, ezt a „keresztet” hordoznia kell. Főleg a férfi kitöltők részéről érkeztek olyan típusú válaszok, hogy nem szabadna engedni azt, hogy az ilyen cselekményt elkövető nőnek a későbbiekben gyermeke születhessen.

Mi a helyzet az anya közvetlen környezetével? Azokkal az emberekkel, akik mindvégig tudták, sejtették áldott állapotát, de mégsem tettek semmit? Őket is felelősségre kellene vonnunk? A válaszadók 80%-a úgy gondolta, hogy igen, mert passzívan, de hozzájárultak, elfogadták a szülő nő titok igényét. A korábbiakban már feltettem olyan kérdést, amely a kérdőívet kitöltők első reakciójára vonatkozott ilyen hír hallatán. Kíváncsi voltam, hogy, ha újra felteszem, csak más megfogalmazásban, akkor igazolást nyernek az előbbieken adott válaszok. Itt konkrétan arra irányult érdeklődésem, hogy ilyen szomorú hír hallatán, belegondol-e a kitöltő személy a mögöttes okokba, próbálja-e beleképzelni magát a szülő nő helyzetébe. A válaszadók 79%-a igennel válaszolt, így a korábbiakban, ezt a választ adó 25%-on túl többen vannak, akik bár mélységesen elítélik az anyának ezt a tettet, de próbálnak válaszokat keresni.

A következő 3 kérdésben a különböző babaprogramokat helyeztem a középpontba. Elsőként arra voltam kíváncsi, hogy a válaszadók közül akadnak-e, akik hallottak már ilyen céllal létrehozott programokról. 60% hallott már újszülötteket támogató szervezetről. Kíváncsi voltam, hogy a kitöltők meg tudnak-e nevezni maguktól, önként újszülöttek életének megmentésével foglalkozó programokat. 51%-ban az inkubátorprogram szerepelt a válaszok között.

Ezt követően olyan kérdést tettem fel, ahol több lehetőséget adtam meg, amelyeket a kitöltők kiválaszthattak azzal kapcsolatban, hogy hallottak-e már valamelyik programról. A válaszadók 86%-a megjelölte az inkubátorprogramot, ebből igazolható az, hogy sokan hallottak már erről a programról, de mégsem él olyan erősen a köztudatban, hiszen közel 30%-a volt a kitöltőknek, akik maguktól nem említették meg ezt a lehetőséget, csak miután rákérdeztem. Az inkubátorprogram kapcsán fogalmaztam meg

következő kérdésemet, amely főként arra irányult, hogy a kitöltők mit gondolnak erről a lehetőségről. Több opciót is megadtam, amelyek közül választhattak a válaszadók, de a legtöbben, 81% a következő választ jelölte meg: „[m]indenképpen hasznosnak tartom és támogatom, hogy országosan minél több inkubátort helyezzenek el a kórházaknál”.

Az inkubátorprogram kapcsán kíváncsi voltam, hogy a kitöltők érzékelik-e azt a problémát, hogy ez a program a vidéken, elszigetelt településen élő nők számára közel sem érhető el olyan könnyen, mint a kis-és nagyvárosban élő nőknek. Érdekelt, hogy mit gondolnak azzal kapcsolatban, hogy az a nő, aki nagy távolságot kell, hogy megtegyen az inkubátor lehetőségének kihasználására, vajon hoz-e akkora áldozatot (utazás, anyagi költségek, esetleges lelepleződés veszélye), hogy útra kerekedjen. A válaszadók 3,4%-a gondolta úgy, hogy igen, képes meghozni ekkora áldozatot a szülő nő. A döntő többség inkább azon a véleményen volt, hogy nekik ez nem megoldás, nem teszik meg a nagy kockázatokkal járó utat ezek az anyák, és ez nem feltétlenül az ő hibájuk, hanem a rendszere is. Sokan vélekedtek úgy, hogy szükség lenne az inkubátorprogramon kívül más anonim és büntetlen otthagyi lehetőségre is (templom, orvosi rendelő előtt).

Magyarországon az újszülött inkubátorban való elhelyezése nem von büntetőjogi felelősséget maga után, azaz nem próbálják felderíteni az anya kilétét, nem indítanak ellene büntetőeljárást. Ha azonban a szülő nő a babát nem az inkubátorba helyezi, hanem például a templom, rendőrség előtt, a kórház folyosóján hagyja, vagy egy kórházi dolgozó kezébe nyomja, az kiskorú veszélyeztetésének minősül. Az a kérdésem, hogy mit gondolnak erről a kitöltők, egyöntetű válaszokat szült, mert csupán 6,3% gondolta úgy, hogy ez teljes mértékben helyes, és megállja a helyét büntetőjogilag is. Akadtak olyan kitöltők, pontosítva 2 fő, akik az inkubátorban való elhelyezést is büntetnék, de a válaszadók többsége, azaz 92% nem tudott azonosulni ezzel a ténnyel. Ez a kérdés volt az, amelyre a legbővebb és legátfogóbb válaszok érkeztek. Sokan megdöbbentek azon, hogy ez így van, mert idézve őket: „[a]kkor milyen lehetőség marad a vidéken élő anyák részére”. Sokan ennél a kérdésnél felismerték azt a tényt is, hogy az inkubátorprogramnak nem csak az újszülöttek életének megmentése a célja, hanem a minél egyszerűbb és gyorsabb örökbeadhatóság is. Fontosnak tartottam megkérdezni a prevenció miatt, hogy vajon mit gondolnak a kitöltők a lehetséges megelőzési utakról. Célravezetőnek tartottam, hogy magam is kínáljak alternatívákat arra vonatkozóan, hogy melyek lehetnének a lehetséges előrelépési utak az újszülötteket illetően. A kitöltők közül a legtöbben, 74% a magasabb és jobb minőségű egészségügyi felvilágosításban látták a megoldást.

Összességében elmondható, hogy a kitöltők többsége kellő információval rendelkezik e problémakört illetően, valamint a megelőzési lehetőségek terén

is akadnak olyan elképzelések részükről, amelyek a jövőre nézve mindenképpen hasznosak lehetnek.

IX. Saját vélemény, lehetséges előrelépési utak

Az újszülött-gyilkosság kriminológiai megelőzése igen komplex probléma. E cselekményt elkövető nők lélektanának elemzése szakértők feladata, akik az általuk végzett különböző vizsgálatokkal remélhetőleg közelebb kerülnek a még másokat és engem is igazán foglalkoztató kérdéshez: „miért”. Az említett kiváltó okok mind befolyásoló tényezők sajnos nem adnak kielégítő választ a kérdésre. Nem tudjuk, mi zajlik le ezekben a nőkben és akármilyen vizsgálatot is végzünk velük, nem tudjuk meg soha, hogy akkor és ott mi volt az, ami miatt így döntöttek. Szomorú, hogy ennek ártatlan lélek látja kárát, mert ő igazán nem tehet semmiről. Már akkor eldőlt a sorsa, amikor megfogam, esélye sincs arra, hogy éljen.

Eredményezőnek látom a különböző alapítványok és szervezetek munkáját. Már akkor is megéri a működésük, ha csak 1 csecsemő életét mentik meg. Az inkubátorprogramot is hasznosnak találom, bár a valós, mögöttes céljával nem értek egyet. Úgy gondolom, hogy a vidéken, kis településen élő nő nem arra fog törekedni, hogy újszülöttjét eljuttassa a nagyvárosban lévő kórházba, mivel ez neki mind lelkileg, mind anyagilag megterhelő. Véleményem szerint a program azzal, hogy az inkubátorok csak a nagyvárosokban érhetőek el nem az igazi „célközöniséget” célozza meg. Magyarországon, ha egy anya besétál a körzeti rendelőbe és az orvos vagy a védőnő kezébe nyomja az újszülöttet, vagy akár csak otthagyja a rendelő előtt, büntetendő, nyomozást indítanak ellene. Pedig ha jobban belegondolunk, a vidéken, elszigetelt környezetben élő nőnek nem igen lenne más lehetősége, ha életben akarja tartani nem kívánt újszülöttjét. De mivel ez hatóság által üldözendő bűncselekménynek (kiskorú veszélyeztetése, családi állás megváltoztatása) minősül, ezért inkább választja azt, hogy megöli, hátha sosem derül ki. Érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy ne csak inkubátorba lehessen elhelyezni büntetlenül az újszülöttet, hanem bizonyos, törvény által szabályozott helyeken és személyeknél is, például helyi körzeti rendelő, védőnő, terhesgondozó, olyan kórházak, ahol nincs elhelyezve inkubátor, esetleg rendőrség.

Véleményem szerint lehetséges előrelépési út lehetne, ha a média többet foglalkozna a problémával. Ha többet beszélnének a nem kívánt terhesség megelőzéséről, arról, hogy milyen módon lehet ez ellen tenni. Sokaknak a terhesség-megszakítás rendkívül megterhelő anyagilag, ezért érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy bizonyos szociális helyzetben és bizonyos életkor alatt lévő nők esetén ennek költségeit felvállalja, vagy lecsökkentse az állam. Fontos lenne, hogy színvonalasabb és több, ingyenes felvilágosításon

vehessenek részt már serdülő kor kezdetén a lányok, különböző termékmintákat kapjanak, hogy lássák miről is van szó. Előrelépés lehetne, ha a fogamzásgátló készítményeken nagyobb fokú állami támogatás lenne. Ez esetben biztos többen élnének az e célt szolgáló gyógyszerekkel is, mert amíg 3 havi gyógyszeradag 7-8000 Ft, addig nincs miről beszélnünk. Az is előrelépés lenne, ha nem csak a terhesség megelőzését és annak eszközeit hallanánk többet a médiában (habár mindenképp ez az elsődleges), hanem azt is, hogy hova fordulhatunk később problémánkkal. Gondolok itt az alábbiakra: milyen segítő szervezetek léteznek; milyen ingyenes segélyvonalakat hívhatnak a bajba jutott lányok és nők; milyen lehetőség van arra, hogy lemondjanak gyermekükről; hogyan zajlik az örökbefogadási eljárás; milyen gyermek-és családvédelmi szolgálatok állnak a rendelkezésükre; milyen jogaik vannak.

Fontosnak tartom, hogy a védőnők is tájékoztassák a kismamákat, mert közvetlenül talán ők (mint szakemberek) kerülnek velük a legszorosabb kapcsolatba. Előrelépés lenne, ha több szociális munkást és szakembert alkalmaznának a kórházakban, a hajléktalanszállókon, és olyan helyeken, ahol nagyobb esélye van annak, hogy nem kívánt terhesség merül fel. Egyetértve Herczog Máriával nagy segítséget látok a médiában, ha több reklám, oktatófilm, vagy közérdekű közlemény lenne a témával kapcsolatban, akkor több nőhöz jutna el az üzenet és az abból levonható tanulság. Segítség lehetne, ha már kisgyermekkortól az önismeretre, a kommunikációra, a férfi és női szerepek elsajátítására nevelnék a gyermekeket.⁵⁰ Ez azért is lenne fontos, mert hiába a rengeteg egészségügyi felvilágosítás, a sajtó és a média nagyobb fokú felhasználása, ha a lány/nő nem olyan családi környezetben nőtt fel ahol megtanulta, hogy igenis merjen segítséget kérni.

Hiába az emberölések „csak” 10-20%-át teszi ki ez a bűncselekmény, még így is hatalmas arány. Úgy gondolom, hogy mindenképpen nagyobb súlyt kellene helyezni a gyermek-, család- és anyavédelmi jogszabályokra. Hasznos lenne elgondolkodni a jogi szabályozás módosításán is, esetleg önálló esetként feltüntetni a Büntető törvénykönyvben. Fontosnak tartom, hogy ne egyből ítélkezve, halálra ítéltként tekintsen a társadalom ezekre a nőkre, hanem próbáljon meg tettük mögé látni. Vegye számba, hogy miért is követték el ezt a borzalmas tettet, mi készítette őket erre. Vajon, ha ő is ilyen helyzetbe kerülne, hogyan cselekedne? Mi lenne a helyes megoldás? Ezeket a kérdéseket mindenkinek fel kell tennie magában, mielőtt bírálni kezdené azt, aki eme szörnyű tettet elkövette.

⁵⁰ Herczog: Csecsemőgyilkosságok... 99-120. o.

A büntetőeljárás szereplőinek titoktartási kötelezettségéről*

I. A titok jelentősége a társadalomban és a büntető eljárásjogban

A társadalmilag jelentős érdekek versengésének jogi szabályozása bonyolult, differenciált. A pontos történeti tényállás, a (jelző nélküli)¹ igazság feltárása, a ténymegállapítás, mint a büntetőeljárás egyik jellegadó tényezője² is így kerül szembe a jogilag releváns titok védelmével. Nagy Lajos szavaival élve „a bírósági tényállás-megállapítás lényegében megismerés: az elkövető magatartásának, az anyagi világban végbement jelenségnek gondolati rekonstruálására irányuló célszerű és aktív tevékenység”.³ A titok védelméhez ellenben elég lehet a hallgatás, a passzivitás. Ahogy Földesi Tamásnak a titokról írott monográfiájában is olvasható: „a jogban alapvető igény a bűncselekmények titkainak feltárása, ám a nyomozás óhatatlanul titkos elemeket is tartalmaz.”⁴ A jog és a titok kategóriáinak találkozására vetíthető a következő megállapítás is: „a jog eszközei a társadalmi viszonyok alakulására, illetőleg az emberi magatartásokra kedvező hatást gyakorolhatnak ugyan, de nem helyettesíthetnek más társadalmi, politikai, erkölcsi normákat, nem léphetnek a politikai, erkölcsi eszközök helyébe”.⁵ E két jelenség találkozása nem csupán érdekek, de értékek versengését is jelenti, ugyanis mind a büntető igazságszolgáltatás, mind a titokvédelem értékhardozó kategóriának is tekinthető. A modern jogrendszerekben a jog társadalmi jelentősége aligha kérdőjelezhető meg, de a titok is kiemelkedő szerepet játszik a különböző társadalmi alrendszerekben, annak társadalmi jelentősége egyre növekszik.⁶ Földesi is hangsúlyozza, hogy a titok problematikája „nemcsak fontos és aktuális, hanem számos megoldatlan kérdést rejt magában”, ami összefügg a titkok azon jellegzetességével, „hogy

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Büntető eljárásjog” tagozatban I. díjban részesült. Konzulens: Dr. Mészáros Bence adjunktus

¹ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2001. 36. o.

² Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 21-25. o., Tremmel: i.m. 207-208. o.

³ Nagy Lajos: Tanúbizonnyítás a büntetőperben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1966. 19. o.

⁴ Földesi Tamás: A „Janus arcú titok”. A titok titka. Gondolat, Budapest 2005. fülszöveg

⁵ Szabóné Nagy Teréz: A büntető igazságszolgáltatás hatékonysága. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1985. 12. o.

⁶ Földesi: i.m. 9-11. o.

számos esetben ellentmondásokat hordoznak magukban, és dilemmákat idéznek elő”.⁷

A titok fogalmán a büntető anyagi és eljárásjog szemszögéből *Angyal Pál* szerint „mindaz a bárki által megismerhető, de tényleg csak egy, vagy korlátozott számú egyén tudatkörében létező és harmadik személyek elől elzárt oly valóság (tünemény, jelenség, képzet, érzélem, gondolat stb. s mindezek megtestesítői) értendő, melyre vonatkozólag bizonyos méltánylandó érdek azt kívánja, hogy ez mások ismeretkörébe ne jusson.”⁸ Hasonló definíciót ad *Tóth Mihály* is: „[t]itok mindaz az elvileg bárki által megismerhető adat, tény, körülmény, vagy gondolat, s mindezek megtestesítői, amelyet azonban csak korlátozott számú egyén ismer, s amelynek titokban maradásához a titok ismerőinek méltányolható érdeke fűződik”.⁹ Szintén meghatározta *Angyal* a titokvédelem lényegét: „a titok java a személyiségi javak közé tartozik, minél fogva éppoly mérvben és határok között részesítendő védelemben, mint más személyiségi javak”.¹⁰

II. Ütköző érdekek, értékek

A büntető igazságszolgáltatás mint szervezet és mint eljárás axiológiai értelemben ugyan nem tekinthető értéknek, az akkuzatórius büntetőeljárás azonban olyan kritériumokkal (igazságosság, nyilvánosság, méltányosság¹¹) van körülbástyázva, amelyek önálló értéknek minősíthetők.

Ami az érdekeket illeti, leszögezhetjük, hogy az igazságszolgáltatás léte, a társadalomra veszélyes cselekmények elkövetőinek felelősségre vonása önmagában is társadalmi érdek. Az Alaptörvény elején olvasható Nemzeti hitvallás is deklarálja, hogy „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”.¹² Ennek egyik eszköze pedig az igazságszolgáltatás. Felfoghatók érdekként a büntetőeljárás rendeltetését, általános feladatait megjelölő úgynevezett külső funkciói is, az anyagi jog érvényre juttatása, az eljárás törvényességének biztosítása és az igazság elérése.¹³

A szervezetként és eljárásként felfogott büntető igazságszolgáltatás működése során számtalan további érdek találkozik egymással. Csupán néhány példát kiemelve: a sértett érdeke is az elkövető felelősségre vonása,

⁷ Földesi: i.m. 12. o.

⁸ *Angyal Pál*: A titok védelme anyagi és alaki büntetőjogunkban. Atheneum, Budapest 1908. 13. o.

⁹ *Tóth Mihály*: Titkokkal átszőtt büntetőjog. In: *Iustum Aequum Salutare* I. 2005. 1. sz. 57. o.

¹⁰ *Angyal*: i.m. 25. o.

¹¹ A méltányosság követelménye a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 22. § (1) és 36. § (1) szakaszaiból olvasható ki.

¹² Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti hitvallás.

¹³ Tremmel: Magyar büntetőeljárás. 35-38. o.

az eljárásban érdekelt valamennyi személy (és hatóság) érdeke lehet a gyors, mégis alapos eljárás, a nyilvánosság vagy éppen a jogorvoslat. Itt említhetők még a büntetőeljárás úgynevezett belső funkciói, amelyek a büntetőeljárás mozgatórugóinak tekinthető főbb szerepeket, érdekköröket jelölik: a vád, a védelem és az ítélkezés.¹⁴

A titokvédelemmel való kapcsolata miatt feltétlenül érdemes feleleveníteni a büntetőeljárás központi elemét képező bizonyítás fogalmát. Tremmel Flórián szerint a bizonyítás „olyan megismerési folyamat, amely az egyedi ügyben, büntetőjogilag releváns, túlnyomórészt múltbeli tényállásnak az eljáró hatóság, végső soron a bíróság általi, a valósággal adekvát megállapítására irányul, és a bizonyítékok összegyűjtésével, vizsgálatával és mérlegelésével kapcsolatos tevékenységben realizálódik”.¹⁵ A büntetőeljárásban résztvevő, azt bizonyos szempontból uraló hatóságok legfőbb feladata, célja és egyben (a hatékony és társadalmilag hasznos működés végett) érdeke a megismerés. A jogi eszközökkel feloldandó ellentét pedig a fogalmak jelentése alapján nyilvánvalónak látszik e megismerés és a titokvédelem lényegi elemét képező titok, eltitkolás, a megismerés megakadályozása között.

Ami a büntető igazságszolgáltatás hátterében álló normarendszert, a büntető eljárásjogot illeti, mindenekelőtt a jogbölcselet egyik fontos területét képező jogi értéktannak azt a téziséét érdemes megemlíteni, miszerint „a jog értékeszmét teremt”, maga is érték.¹⁶ Az alanyi jogok az egyén számára valóban értéknek jelennek meg, vagyoni jogok esetében ez könnyen mérhetővé is válik. Értéknek tekinthetjük azonban a társadalom, a közrend és a jogbiztonság szempontjából a tárgyi jogot is, amelynek szerves része az alaki jog, esetünkben a büntető eljárásjog. Belátható, hogy a büntető anyagi jog rendelkezései megfelelő eljárási szabály- és szervezetrendszer nélkül nem lennének képesek felváltani a talio elvén alapuló önbíráskodást. Erre utal Theodor Mommsen ismert késnyél-penge hasonlata is.¹⁷

Szintén alapvető jogbölcseleti tétel az, hogy a jog értékghordozó kategória, amit *Varga Csaba* is megfogalmazott: „[o]lyan értékek s ezeknek civilizációs fejlődésünkben valamelyest kialakult hierarchikus rendszere van a jogba beépítve, amelyeknek értéke és jelenléte vitathatatlan.”¹⁸ A jog által „hordozott” értékek pedig eszerint a jogrend, a törvényesség, a jogbiztonság,

¹⁴ Tremmel: Magyar büntetőeljárás. 2001. 38. o., 92-95. o.

¹⁵ Tremmel Flórián: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 59. o.

¹⁶ Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába. Pfeifer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedése, Budapest 1923. 19-25. o., 282-302. o.; Horváth Barna: A jogelmélet vázlata. Attraktor, Máriabesnyő-Gödöllő 2004. 91-105. o.

¹⁷ Theodor Mommsen: Römisches Strafrecht. Duncker & Humblot, Leipzig 1899. Vorwort.

¹⁸ Varga Csaba: A jog társadalomelmélete felé. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Intézete, Budapest 1999. 251. o.

az igazságosság, valamint a méltányosság.¹⁹ A felsorolt értékek maguk is tovább bonthatók, így a törvényesség elemei például a hatalmi ágak szétválasztása és egyensúlya, vagy a büntető anyagi és alaki jogban egyaránt fontos *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvek.²⁰ Ezek az akkuzatórius büntetőeljárás sarokkövei, aminek a titokvédelem kapcsán is jelentősége van. Míg ugyanis az inkvizitórius eljárásában (különösen a tortúra miatt) a titkok igen csekély védelemben részesültek, addig a törvényesség, igazságosság és méltányosság kritériumaiból ma már könnyen levezethető egyes titokfajták védelme az eljárás folyamán.

A büntető eljárásjogról is elmondható, hogy annak léte társadalmi érdek. A fentiekben említett érdekek és értékek legmegfelelőbb megvalósulásához ugyanis szükség van a büntető igazságszolgáltatás működési szabályainak lefektetésére, ami a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben (a továbbiakban: Be.) valósul meg. A büntető igazságszolgáltatás által hordozott, összefogott és egyensúlyban tartott érdekek érvényesülését, egymáshoz való viszonyát szintén e törvény határozza meg.

Említhetünk azonban a büntető eljárásjogban összefogott érdekek között olyat is, amely a korábban említett valamelyik értékkel függ össze. A terhelt érdekének tekinthető védelemhez való jog biztosítása például a törvényesség mint érték egyik garanciája is.²¹ Az (elvont módon megfogalmazott követelményt jelentő) értékek és az érdekek kapcsolata tehát igen szoros és összetett.

A titok védelmében megtestesülő érdek, törekvés nem egyszerűen az előzőekben megfogalmazott értékek és érdekek ellentettje; nem fogható fel egyszerűen a gyors, hatékony, eredményes és igazságos büntetőeljárás akadályozására irányuló célkitűzésként. Valójában a titok védelméhez fűződő érdek is a büntető igazságszolgáltatás és a büntető eljárásjog testében megtalálható, abba szervesen illeszkedő érdekek egyike, amely összefügg más érdekekkel is (méltányosság, igazságosság).

Király V. István szerint „a jelenkor a titok eddig még sohasem tapasztalt szerteágazását, kiterjedését hordozza, s az emberiség leglényegesebb

¹⁹ Kenneth S. Gallant: *The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law*. Cambridge University Press, New York 2009.; Takács Péter: *Jog és igazságosság*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Jogbölcseleti előadások*. Prudentia Iuris 11. Bíbor, Miskolc 1998. 184-190. o.; Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal: *A jog társadalmi küldetése az európai integráció és globalizáció korában*. CompLex, Budapest 2012.; Visegrády Antal: *Jog- és állambölcselet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2003. 90-93. o.

²⁰ Gallant: i.m. 11-19. o.

²¹ Takácsné Takács Dóra: *A fogvatartott védelemhez való joga – középpontban a kapcsolattartás gyakorlata*. In: Jungi Eszter (szerk.): *Büntetőjogi Tanulmányok X.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2009. 169-184. o.

ténykedéseit már kivétel nélkül leplezés veszi körül”.²² Ehhez teszi hozzá Földesi Tamás a titok Janus-arcúságáról beszélve, hogy „a titok a jogban sem tagadja meg önmagát, és ez azt jelenti, a jog attól függően, hogy mire vonatkozik, mi a tárgya, ellentétes követelményeket állít föl, az esetek egy jelentős részében a titkok feltárását jogellenesnek tekinti és bünteti is, míg egy kisebbik jelenségcsoportnál ellenkezőképpen foglal állást: éppen az eltitkolást tekinti jogellenesnek, és ennek következtében ezt a típusú magatartást szankcionálja”.²³

A titokvédelemhez kapcsolódó érdekeket a jogban releváns titokfajtákon keresztül érdemes vizsgálni. E dolgozatnak azonban nem tárgya a titkok jogi rendszerezésének elmélete, így csak röviden, példázó módon álljon itt néhány példa.

A köztitkok, vagyis a minősített adatok²⁴ védelmének hátterében tipikusan közérdek, államérdek (nemzetbiztonsági érdek, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás zavartalan működése iránti érdek stb.)²⁵ áll és jellemzően más személy (akár jogi személy vagy az állam) titkának megőrzéséről van szó. Míg azonban az államtitok tartalma általában teljesen független a titoktartásra kötelezett személyétől, addig a szolgálati titoknál ez az „érdektávolság” már csökkenhet, a szolgálati titok ennyiben „emberközelibb”.

Természetesen a tágabb értelemben vett magántitok védelméhez is fűződik közérdek, ennek hiányában bizonyára nem is nyert volna jogi szabályozást a titokvédelem. A közmegbízatási és a foglalkozási titok védelmének hátterében például igen különböző érdekek, értékek állnak. Ilyen lehet a büntetőeljárás terheltjének a védelem joga legteljesebb kiaknázásához fűződő érdeke a védői titok esetében, a gyermek (tanuló) megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez fűződő érdeke a pedagógusi titok esetében, vagy éppen az alapvető jognak minősülő²⁶ lelkiismereti- és vallásszabadság gyakorlásához fűződő érdek a lelkeszi titok kapcsán. Főleg gazdasági, üzleti érdekek húzódnak meg az üzleti- és az értékpapírtitok, valamint a banktitok és az adótitok védelmének hátterében. A levéltitok tartalma igen változatos lehet, így az annak védelme mögött meghúzódó érdekek is többfélék, általánosan azonban azt mondhatjuk, hogy ezek az érdekek a magánközlés védelmére, a személyiség védelmére és szabad kibontakoztatására mutatnak.

²² Király V. István: *Határ – Hallgatás – Titok. A zártság útjai a filozófiában és a létben.* Komp-Press Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár 1996. 151. o.

²³ Földesi: i.m. 115. o.

²⁴ A tanulmányban a teljesebb elméleti megközelítés miatt jelölöm a minősített adat korábbi megnevezéseit is. A szolgálati titok megnevezés egyébiránt számos ma is hatályos jogszabályban szerepel.

²⁵ A 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.) 5. § (1) bekezdésében sorolja fel a minősítéssel védhető közérdek eseteit.

²⁶ Magyarország Alaptörvénye VII. cikk (1) bek.

Végül, a szűkebb értelemben vett magántitokra is igazak a levéltitoknál írtak. A védelem itt is a személyiségre irányul, a védett érdek (érték) a személyiség integritása, autoritása. A magántitok védelmének gyökerei egyébként megtalálhatók az Alaptörvényben,²⁷ és az alapvető jognak minősülő emberi méltósághoz való jogra mutatnak.

III. A titokvédelem előfordulása a büntetőeljárásban

A büntetőeljárás szereplőit megillető titoktartási jogosultság és az őket terhelő titoktartási kötelezettség közelebbi vizsgálata előtt érdemes áttekinteni, milyen összefüggésekben jelenhet meg a titokvédelem a büntetőeljárásban.

A Be., szemben több alapvető jelentőségű törvénnyel, nem sorolja fel taxatív a büntetőeljárás alapelveit. E fontos jogi-jogpolitikai normák, amelyeknek többsége Magyarország Alaptörvényében is megtalálható alkotmányos elv,²⁸ mégis kiolvashatók a jogszabály szövegéből, rendszeréből. A büntetőeljárás alapelvei²⁹ közül a titokvédelem főként a törvényességgel, a jogorvoslathoz és a védelemhez való joggal, az ártatlanság vélelmével és a nyilvánossággal (különösen annak kizárásával) kerül kapcsolatba. Itt érdemes még kiemelni a Be. egy elvi jelentőségű elvárását az eljáró hatóságokkal (és azok tagjaival) szemben. Eszerint az eljárási cselekmények végzésekor az érintettek személyiségi jogait tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.³⁰ Ezen elv kimondása helyeselhető, ám a gyakorlatban súlytalan. Egyrészt, az idézett rendelkezés fogalmai nem kellően határozott tartalmúak (például mi „szüségtelen”), másrészt, bizonyos eljárási cselekményeknél a nem érintett személyek (például elővezetésnél vagy házkutatásnál a szomszédok) figyelme elől gyakorlatilag lehetetlen elrejtőzni, a hatóság nyilván nem vonhat minden helyszín köré paravánokat. A fenti rendelkezés tehát fogalmilag pontosabb, tartalmilag részletesebb újragondolást igényel.

A büntetőeljárás szereplőihez kapcsolódóan jelenik meg a titoktartás kérdése a terhelt, a tanú, a szakértő és a hatósági tanú esetében, elsősorban a kihallgatás illetve meghallgatás jelenségével összefüggésben. Itt érdemes azonban vizsgálni a diplomáciai mentesség (a mentességi eljárás mint

²⁷ Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (1) bek.

²⁸ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1)-(7) bek.

²⁹ Bánáti János – Belovics Ervin – Csák Zsolt – Sinku Pál – Tóth Mihály (szerk.) – Varga Zoltán: Büntető eljárásjog. HvgOrac, Budapest 2009. 40-49. o.; Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008. 59-68. o.; Király: i.m. 2003. 104-134. o.

³⁰ Be. 60. § (1) bek.

különleges eljárás) és a konzuli titok intézményét is. A későbbiekben e tárgyköröket elemzem részletesebben.

A büntetőeljárás és a titokvédelem viszonyának érdekes területét képezi a titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés kérdésköre. A hatóságok tájékozódásának ezek a formái ugyanis speciális garanciák felállítását teszik indokolttá. E jogintézményeket részletesen elemzi például Kis László értekezése.³¹ E körben a fontosabb kérdések: a bírói engedélyhez kötött illetőleg nem kötött adatszerző tevékenység garanciáinak különbözősége; a jogellenesen szerzett bizonyíték alapján beszerzett (származtatott) bizonyíték felhasználhatóságának kérdése, vagyis a „mérgezett fa gyümölcse” elvének alkalmazása vagy elutasítása;³² az ún. „féloldalasan kizárt bizonyíték modellje”, amely azt tenné lehetővé, hogy a védelem sérelmével jogellenesen megszerzett bizonyítékokat a védelem felhasználhassa az eljárásban a maga érdekében;³³ a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenységének³⁴ szabályai (melyet a törvény korábban hibásan puhatolásnak nevezett),³⁵ és amely tevékenység a nyomozás megkezdése után végezhető. Szintén problémás a *Mészáros Bence* által több írásban vizsgált fedett nyomozó intézménye.³⁶

Az előbbieken túlmenően is számos olyan rendelkezés található a Be.-ben, amely valamilyen módon kapcsolódik a jogilag releváns titok védelméhez. Ilyenek a minősített adattal visszaélés büncselekményére vonatkozó bírósági hatásköri³⁷ és a kapcsolódó ügyészégi hatásköri³⁸ szabályok; a minősített adat megismerésére vonatkozó rendelkezések.³⁹ Itt említem meg a titokvédelem egyik nagy hiányosságát, nevezetesen, hogy a Be. nem tartalmaz további speciális rendelkezést a magánvádló és a pótmagánvádló által az eljárás során megismert titkok megtartására. Ez a magánvádló esetén kisebb probléma, mert kisebb jelentőségű ügyekben jár el, a pótmagánvádlót azonban a hatóságok tagjaihoz hasonló (*sui generis*) titoktartással kellene terhelni.

³¹ Kis László: A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre. PhD értekezés. Miskolc 2010. 15-25. o.

³² Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2012. 147. o.

³³ Herke-Fenyvesi-Tremmel: i.m. 147. o.

³⁴ Be. 178. §

³⁵ Bócz Endre: Büntetőeljárási jogunk kalandjai. Sikerek, zátonyok és vargabetűk. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2006. 202-203. o.

³⁶ Mészáros Bence: Fedett nyomozás a bűnüldözésben. Doktori értekezés. Pécs 2011. 1-174. o.

³⁷ Be. 16. § (1) bek. e) pont

³⁸ Be. 30. § (1) bek.

³⁹ Be. 70/C. § (1)-(5) bek.

A védői titok rendeltetésének teljesülését segíti elő az a rendelkezés, amely szerint több terhelt érdekében ugyanaz a védő akkor járhat el, ha a terheltek érdekei nem ellentétesek.⁴⁰ Így nem merül fel az a dilemma, hogy egyik védence érdekében felhasználhat-e a védő valamely információt, amelyre nézve másik védencével szemben titoktartási kötelezettség terheli.

A magántitok- és a levéltitok megsértése bűncselekmények csekélyebb jelentőségét, így e titkok védelmének mérséklését hordozza az, hogy ilyen bűncselekmények esetén a vádat a magánvádló képviseli, feltéve, hogy az elkövető magánindítványra büntethető.⁴¹

Több helyen állapít meg a Be. olyan követelményt, miszerint az eljárás során arra is törekedni kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra. Ilyen rendelkezést találunk az eljárási cselekmények végzésére általában, a bizonyítási cselekmények végzésére, valamint a kényszerintézkedések körében a házkutatás (beleértve a számítástechnikai rendszer és az ilyen rendszer útján rögzített adatot tartalmazó adathordozó átkutatását), a motozás és a lefoglalás fogantatására.⁴²

Az ügyvédi titok és a közjegyzői titok védelmét szolgálják azok a szabályok, amelyek szigorú feltételeket állapítanak meg az ügyvédi, illetve közjegyzői irodában végezhető nyomozási cselekményekre.⁴³

A Be. titokvédelmi rendelkezései között nem lehet figyelmen kívül hagyni a tanúvédelem szabályait sem, megjegyezve, hogy e védelem valójában szélesebb személyi kört illet meg;⁴⁴ és hogy ez az intézmény jelentős eltéréseket mutat az előzőekben említettekhez képest. A tanúvédelem elsődleges kérdése ugyanis nem az, hogy a tanú milyen információkat jogosult vagy köteles elhallgatni a hatóság elől, hanem hogy a hatóságok segítségével eltitkolja saját személyazonosságát az eljárással érintett más személyek, leginkább a terhelt elől. Az intézménynek továbbá a hatósági információszerzés elősegítésében is komoly szerepe van,⁴⁵ ha ugyanis a tanú attól tart, hogy vallomása miatt később sérelem érheti, előfordulhat, hogy nem tud vagy nem akar vallomást tenni.⁴⁶ E védelem ugyanakkor nem szorítkozik a Be. 95-98/A. § szakaszaira, hanem a tanúkímélet eszközeit (a tanú zártcélú távközlő hálózat útján történő kihallgatása,⁴⁷ a szembesítés mellőzése,⁴⁸ felismerésre bemutatásnál a detektívtükör alkalmazásának

⁴⁰ Be. 44. § (4) bek.

⁴¹ Be. 52. § (1) bek.

⁴² Be. 60. § (1) bek., 77. § (2) bek., 158. § (1) bek.

⁴³ Be. 149. § (6) bek., 151. § (3) bek.

⁴⁴ Fenyvesi – Herke – Tremmel: i.m. 240-242. o.

⁴⁵ Be. 95. §

⁴⁶ Varga Zoltán: A tanú a büntetőeljárásban. CompLex, Budapest 2009. 106. o.

⁴⁷ Be. 244/A-244/D. §

⁴⁸ Be. 124. § (2) bek.

lehetősége⁴⁹ stb.) is szemügyre kell venni.⁵⁰ A tanúvédelemhez kapcsolódó különböző érdekek védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában is megmutatkozik.⁵¹

IV. A titoktartás kérdése egyes eljárási szereplőkre vetítve

Ami immár az egyes eljárási szereplők titoktartási jogát és kötelezettségét illeti, a következő rendszer szerint érdemes vizsgálódni. Elsőként a tanúra vonatkozó szabályokat vizsgálom, mivel a törvényi szabályozás is itt a legrészletesebb. E körben a szükséges mértékig az egyes titokfajták elemzésére is sor kerül. A tanú után a hatósági tanúra, majd a szakértőre és a tolmácsra vonatkozó eltérő szabályok következnek. A tanú titoktartásához képest lényegesebb eltéréseket mutat a terhelti oldalon a védelem joga és a „hallgatás joga”. A klasszikusnak tekinthető eljárási szerepek után kerül sor a diplomáciai mentesség és a konzuli titok kérdéskörének rövid bemutatására, majd a hallgatóság helyzetének és a nyilvánosság kérdésének vizsgálatára.

Mivel e dolgozat alapvetően a hatóságokkal (és részben a nyilvánossággal) szembeni titoktartás elemzésére irányul, a nyomozó hatóság tagjainak, az ügyésznek és a bírónak a titoktartási kötelezettsége ehelyütt nem képezi vizsgálat tárgyát. A védői titoktartás egyes vonatkozásai pedig a tanú és a terhelt kihallgatására vonatkozó szabályoknál kerülnek elő.

1. A tanú

A dolgozat elején említett érdekek és értékek összeütközésének egyik leglátványosabb és a büntetőeljárási kódexben legrészletesebben szabályozott területe a tanú titoktartási kötelezettsége és joga. E körben azt kell előre bocsátanunk, hogy a tanú, a törvényben taxatív meghatározott kivételektől eltekintve, köteles vallomást tenni és a „legjobb tudomása és lelkiismerete szerint az igazat vallani.”⁵² Éppen a jogilag releváns titok egyes kategóriáinak védelmében fogalmaz azonban meg a törvény tanúzási akadályokat, azaz tanúzási tilalmakat és mentességeket.

a) Tanúzási tilalmak

A Be. 81. § (1) a) és b) pontjai értelmében „nem hallgatható ki tanúként a lelkész, illetőleg az egyházi személy arról, amire a hivatásánál fogva titoktartási kötelezettsége áll fenn” illetőleg „a védő arról, amiről mint védő szerzett tudomást, vagy amit a terhelttel védői minőségében közölt”.

⁴⁹ Be. 122. § (5) bek.

⁵⁰ Varga: i.m. 153-154. o.

⁵¹ Varga: i.m. 166-172. o.

⁵² Be. 79.§ (2) bek., 85. § (3) bek.

Speciálisnak tekinthető, a Be.-ben is külön nevesített kategória tehát a lelkeszi titok és a védői titok. Előbbi a foglalkozási titok egy kiemelten védett módozata. A védői titok jellegének meghatározása azonban nem ilyen egyértelmű. Tekintve, hogy a „védő” egy garanciális jellegű eljárási pozíciót jelöl (szemben az alapját képező „ügyvédi” foglalkozással), a védői titkot helyesebbnek látszik a közmegbízatási titok körébe sorolni, mint annak egy speciális formája. Ezt erősítheti az is, hogy a védő a Btk. (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről) szerint közfeladatot ellátó személy.

Ami az elsőként említett titokkört illeti, a törvény nem határozza meg közelebbről a lelkesz, az egyház és az egyházi személy fogalmát, a rendelkezést azonban – e személyek társadalmi szerepe, a hivatásukba vetett évezredes emberi bizalom miatt – tágan kell értelmeznünk. Szemben tehát Varga Zoltán (egyébként logikusan felépített) nézetével, nem szűkíthetjük le azt a gyónási titokra.⁵³ Ez a megkülönböztetés logikusnak tűnhet például a Magyarországon jelentős méretű római katolikus vallás esetében, a törvénynek azonban minden legálisan működő felekezetre érvényesnek és alkalmazhatónak kell lennie. Ennek az sem mond ellent, hogy az egyes felekezetek szabályai esetleg a szűkebb gyónási titok részletes szabályait is tartalmazzák, mint a római katolikus egyház esetében az 1983-ban hatályba lépett *Codex Iuris Canonici*, amely kimondja többek között, hogy „a gyónási titok sérthetetlen; ezért tilos a gyóntatónak a gyóntó szóval vagy bármilyen más módon, bármi okból, akár csak részben is elárulnia.”⁵⁴ A lelkeszi titoktartás további szabályait pedig az egyháztörvény⁵⁵ határozza meg.

A védői titok esetében elsőként azt jegyzem meg, hogy az „amiről mint védő szerzett tudomást” meghatározás szigorú értelmezése túlságosan széles hallgatási kötelezettséget ró a védőre, ugyanis eszerint titoktartás terheli olyan bűncselekmények kapcsán is, melyekről a terhelt neki annak ellenére beszámol, hogy azok nem kapcsolódnak az adott védő részvételével folyó üggyhez. Véleményem szerint azonban a terhelt és védője bizalmi viszonyát nem szabad ilyen mértékben a bűnüldözési érdek elé állítani.

A védői titokkal kapcsolatban még a 81. § (1) b) pontjának második fordulata érdemel figyelmet. Ez a rendelkezés a védő legjobb tudása szerinti tevékenykedési kötelezettségével⁵⁶ és a hatékony védekezés lehetőségével áll összefüggésben, amikor biztosítja a terhelt és védője közötti kommunikáció tartalmának hatóságok előtti titokban maradását és az egymás közötti nyíltabb beszédet, megkönnyítve a védői tájékozódás⁵⁷ eredményeinek

⁵³ Varga: i.m. 77-78. o.

⁵⁴ *Codex Iuris Canonici* 983. kánon 1. §

⁵⁵ 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 13. § (3) bek.

⁵⁶ Be. 50. § (1) bek.

⁵⁷ Be. 50. § (2) bek.

terhelttel történő közlését is. A védővel való kapcsolattartás problémáit egyébiránt részletesen tárgyalja Takácsné Takács Dóra korábban hivatkozott tanulmánya.⁵⁸

A védői titok megkerülésének egyik tipikus módszere lehet fogvatartott terheltek esetén a terhelt zárkatársának kihallgatása, az ilyen vallomást azonban kellő körültekintéssel kell vizsgálni az esetleges rejtett érdekek (például a zárkatárs elleni eljárásban kötött alku) miatt.⁵⁹ Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza Herke Csongor, hogy ha valamely büntetőeljárásban kötött alku (akár egy másik ügyre nézve is) sérti a fair eljárás elvét, annak súlyos következményei lehetnek (például az így szerzett bizonyíték felhasználásának tilalma).⁶⁰ A védői titoktartást egyébiránt Fenyvesi Csaba monográfiája vizsgálja részletesen.⁶¹ Olyan szigorú szabályokat emel ki, miszerint: tilos a védvád, vagyis több védenc érdekellentéte esetén valamennyi megbízást fel kell mondani; a védői titok a védőt (szemben az egyszerűbb ügyvédi titokkal) a védenccé által ellene indított fegyelmi vagy büntetőeljárásban is köti; a védői titok akkor sem fedhető fel, ha más személy felmentése, enyhébb ítélet vagy a jogellenes fogva tartás megszüntetése függene tőle, mert a védői titok kivételt képez a mentő körülmény elhallgatása bűncselekmény alól.⁶² Ez utóbbi tilalmat a magam részéről vitathatónak vélem.

Egyetértek azonban Fenyvesi Csabával abban, hogy a védelem ellátása érdekében átadott információra, a Be. nyelvtani értelmezésével szemben (amiről mint védő szerzett tudomást, vagy amit a terhelttel védői minőségében közölt), a teleológiai értelmezés alapján a védői titoknak kell kiterjednie, nem elégséges az ügyvédi titok által nyújtott védelem.⁶³

Az etikai kódexszel ellentétben Fenyvesi úgy véli, hogy a terhelti felhatalmazás esetén a védői titkot a védő nem csupán a terhelttársak előtt, hanem a terhelt hozzátartozói előtt is felfedheti; azt azonban ő is hangsúlyozza, hogy e körben fokozott óvatossággal kell eljárni.⁶⁴

A lelkeszi- és a védői titok kapcsán meg kell még jegyezni, hogy feltétlen tanúzási tilalmakról van szó, ugyanakkor a hatóság nem tekinthet el e

⁵⁸ Takácsné: i.m. 174-182. o.

⁵⁹ Hesz Tibor – Köhalmi László: A tanúvédelem a terhelt védőjének aspektusából. In: Mészáros Bence (szerk.): A tanú védelmének elméleti és gyakorlati kérdései. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs 2009. 103. o.

⁶⁰ Herke Csongor: Megállapodások a büntetőperben. PTE ÁJK, Pécs 2008. 21-24. o.

⁶¹ Fenyvesi Csaba: A védőügyvéd. A védő büntetőeljárási szerepéről és jogállásáról. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2002. 273-279. o.

⁶² Fenyvesi: i.m. 277-279. o.

⁶³ Fenyvesi: i.m. 274. o.

⁶⁴ Fenyvesi: i.m. 277. o.

személyek megidézésétől,⁶⁵ a tanúzási tilalom fennállását ugyanis meg kell vizsgálnia.⁶⁶ Mindkét tanúzási tilalom fennmarad az alapjául szolgáló viszony megszűnése után is.⁶⁷ Ez különösen a védő vonatkozásában lehet jelentős, ha valamely ügyben védenre érdekében meg kellene szegnie egy korábbi ügy miatt fennálló titoktartási kötelezettségét. Ilyenkor természetesen a védői megbízás átadása és a védői titok megtartása a megoldás.

A Be. 81. § (2) bekezdése értelmében az előbbiekhöz hasonló tanúzási tilalom alá esik a minősített adat védelmére kötelezett személy, azzal az eltéréssel azonban, hogy az ügyész vagy a bíróság megkeresésére a minősítő konkrét kérdések tekintetében mentesítheti a titoktartásra kötelezettet a titoktartás alól.⁶⁸ Ez a megoldás ugyanakkor csak igen szűk körben, és mindig csak a minősítő által egyedileg megválaszolni engedélyezett kérdések esetén töri át a titoktartást. Ez a megoldás újragondolást kíván, mivel a minősítőnek igen széles diszkrecionális döntési jogot ad, a spontán kérdezés kizárásával pedig az eljárás előrehaladását késlelteti.

A minősített adat fogalmát a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) határozza meg, mégpedig úgy, hogy különbséget tesz nemzeti- és külföldi minősített adatok között. A törvény értelmében nemzeti minősített adat „a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről – a megjelenési formájától függetlenül – a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti, és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza”.⁶⁹ A minősítés jogelméleti fogalmát Tóth Mihály fogalmazza meg: „minősítés az az eljárás, melynek során a törvény által felhatalmazott személy a kezdeményező indokolt javaslata alapján dönt arról, hogy a törvény mellékletében szereplő adat államtitokkörbe tartozik”.⁷⁰ Hozzáteszi, hogy a minősítés nem deklaratív, hanem konstitutív aktus.⁷¹

⁶⁵ A védőnél természetesen arról az esetről van szó, amikor olyan ügyben hallgatják ki tanúként, amelyben védőként nem jár(t) el.

⁶⁶ Varga: i.m. 76. o.

⁶⁷ Be. 83. § (2) bek.

⁶⁸ Be. 81. § (3) bek.

⁶⁹ Mavtv. 3. § (1) bek. a) pont

⁷⁰ Tóth: i.m. 63. o.

⁷¹ Tóth: i.m. 66. o.

A „minősítéssel védhető közérdek” esetkörei mutatják meg a minősített adat lehetséges tartalmát, ezek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, valamint az állami szervek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.⁷² A minősített adat minősítése a közérdek veszélyeztetettsége szerint lehet „szigorúan titkos”, „titkos”, „bizalmas” vagy „korlátozott terjesztésű”, a titokvédelem ideje (érvényességi idő) pedig a fenti kategóriák esetében legfeljebb 30, 30, 20, illetve 10 év, amely időtartam a törvény 5. § (7) bekezdésében foglaltak szerint korlátozott mértékben meghosszabbítható.⁷³ A törvény meghatározza a külföldi minősített adat fogalmát is,⁷⁴ és ennek minősítési szintjeihez több nemzetközi szervezet tekintetében megfelelési táblázatot tartalmaz.⁷⁵ Ahogy azonban Bócz Endre is kiemeli, a bíróság a tényállási elemek vizsgálata során elvileg felülvizsgálhatja a minősítést, hiszen az közigazgatási eljárás.⁷⁶ Igaz, ehhez (adatvédelmi) szakértő bevonása is szükséges.⁷⁷

A minősített adat fogalmát ugyanakkor a Btk. némiképp (még hozzá időben) kiterjeszti, amikor a minősített adattal történő visszaélés bűncselekménye kapcsán úgy rendelkezik, hogy „a büntetőjogi védelem a minősítés kezdeményezésétől számított harminc napig kiterjed arra az adatra is, amelynek a minősítését kezdeményezték, de a cselekmény elkövetésekor a minősítési eljárást még nem fejezték be, és erről az elkövető tudomással bír”.⁷⁸ Ez a kiterjesztés implicite egy titoktartási többletkötelezettséget is magában hordoz, amely kötelezettségnek a büntetőeljárásban is szerepe lehet; vagyis a titoktartási kötelezettség tulajdonképpen a Btk. alapján is fennállhat például a tanú esetében, ha az általa ismert adat vonatkozásában a minősítés kezdeményezése megtörtént, de harminc napnál nem régebben.

A teljesebb elméleti megközelítés érdekében az államtitok⁷⁹ és a szolgálati titok⁸⁰ fogalmát felidézve a korábbi szabályozásból, láthatjuk, hogy lényegében ténylegesen a Mavtv.-ben meghatározott minősített adat – fogalom rejlik a mára már hatályon kívül helyezett az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hivatkozott definícióiban. A

⁷² Mavtv. 5. § (1) bek.

⁷³ Mavtv. 5. § (4) bek. és 5. § (6) bek.

⁷⁴ Mavtv. 3. § (1) bek. b) pont

⁷⁵ Mavtv. 9. § és a Mavtv. 2. számú melléklete

⁷⁶ Bócz Endre: Az államtitok fogalmáról és az államtitokszétségről. Magyar Jog 2000. 5. sz. 261. o.

⁷⁷ Bócz: i.m. 260. o.

⁷⁸ Btk. 266. § (1) bek.

⁷⁹ 1995. évi LXV. törvény 3. § (1) bek.

⁸⁰ 1995. évi LXV. törvény 4. § (1) bek.

korábbi törvény melléklete tartalmazta továbbá az „államtitokkörü jegyzéket”, amelynek hatályon kívül helyezésével „megszűnt a minősítési automatizmus lehetősége”.⁸¹ A Mavtv.-ben a minősítés négyfokozatúsága is pozitívum, visszalépésként értékelhető azonban, hogy a Btk. kapcsolódó tényállásaiban a büntetési tételek részben csökkentek; vagyis az új törvény „részben előrelépés, részben visszalépés”.⁸²

A szolgálati titok kapcsán meg kell még említeni egy látszólagos következetlenséget, amely az államtitok és a szolgálati titok kategóriáinak a minősített adattal történő felváltása során mutatkozott meg. A legfőbb állami szervek egy részének szolgálati titokköréről szóló alacsonyabb szintű jogszabályok ugyanis ma is hatályban vannak. Erre a Mavtv. átmeneti rendelkezései⁸³ adnak lehetőséget még évekkel az új törvény hatályba lépését követően is. Jóllehet, a Mavtv. hatályba lépése előtt keletkezett államtitkok és szolgálati titkok átminősítése időigényes feladat, a szóban forgó jogszabályok szóhasználatra zavaró lehet. Szerencsés módon az új terminológiára tért át a Legfőbb Ügyészség⁸⁴ és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.⁸⁵ A korábbi szóhasználatnak megfelelően maradt azonban hatályban több állami szerv szolgálati titokkörü jegyzéke.⁸⁶

Érdemes még megemlíteni Székely Ivánnak azt a megállapítását, miszerint az államtitok és a szolgálati titok fogalmi körébe (minősítés hiányában) közérdekű és személyes adatok is tartozhatnak, de a közérdekű adatok vannak túlsúlyban.⁸⁷ Ehelyütt még azt az elfogadható kritikát említem, miszerint a minősített adatok szabályozásának egyik nagy hiányossága, hogy „a túlbiztosításnak nincs szankciója.”⁸⁸

⁸¹ Nemzeti Biztonsági Felügyelet: Törvény a minősített adat védelméről. <http://www.nbf.hu/mavtv.html> (2014.01.02.)

⁸² Nagy Klára: Az állam jogos titkai? In: Smuk Péter (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei I. kötet. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2010. 147. o.

⁸³ Mavtv. 39. § (1)-(7) bek.

⁸⁴ 1/2012 (I.6.) LÜ utasítás a minősített adatok védelmének biztonsági szabályzatáról

⁸⁵ 17/2008 (HÉ 37.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Minősített Adatok Kezelési Szabályzatáról

⁸⁶ 4109/Bny/2000. (MK 85.) APEH utasítás (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatóság és területi nyomozó hivatalai), 9/2002. (XII. 23.) KvVM rendelet (Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és szervei), 28/2008. (X. 10.) OKM rendelet (Oktatási és Kulturális Minisztérium), 4/1999. (VIII. 6.) SzCsM rendelet (Szociális- és Családügyi Minisztérium és szervei), 2/2009. (IV. 15.) KHEM tájékoztató (Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium), 29/1996. (MK 103. szám) ORFK utasítás (Magyar Köztársaság Rendőrsége), 17/2003. (Eb. K. 4.) OEP számú utasítás (Országos Egészségbiztosítási Pénztár)

⁸⁷ Székely Iván: Tézisszerűen az adatvédelem és az információszabadság viszonyáról. Fudamentum 2004. 4. sz. 47-54. o.

⁸⁸ Nagy K.: i.m. 150. o.

Nem túlbiztosítás, hanem a minősített adatokra vonatkozó védelem indokolt kiterjesztése található a tanúvédelmi törvény⁸⁹ 37. § szakaszában, miszerint a minősített adatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a tanúvédelemmel kapcsolatos egyes nem minősített adatokra is.⁹⁰ E törvény 38. § szakasza pedig rögzíti a hatósági adatigénylés szabályait. A Tanúvédelmi Szolgálatra vonatkozó 13/2002. (III. 29.) BM utasítás pedig maga is „szigorúan titkos” minősítés alatt áll. Az előbbiekkal kapcsolatban érdekes kérdést tesz fel Hesz Tibor és Kőhalmi László, hogy tudniillik a tanúvédelmi törvény 37. § szakasza szerinti kiterjesztett adatvédelem mellett mi a teendő, ha valaki, nem tudván az adott személy védettségéről, védett tanú kihallgatását indítványozza?⁹¹

A feltétlen tanúzási akadályokkal kapcsolatban Varga Zoltán is feltesz egy megoldatlannak tűnő kérdést: mi van, ha a tanúzási tilalom alatt álló személy a tilalom megszégésével névtelenül tesz feljelentést (él bejelentéssel a hatósághoz), és ennek alapján megindul a büntetőeljárás?⁹² Az előbbihez hasonlóan ezt a kérdést sem rendezi hatályos jogunk.

b) Tanúzási mentességek

Csupán a tanúvallomás megtagadásának lehetőségét biztosítja a törvény (a lelkészi- és a védői titok kivételével) a foglalkozási- és a közmegbízatási titok megtartására kötelezettek számára, amennyiben a tanúvallomásával az ilyen személy megsértené titoktartási kötelezettségét. Hasonlóan azonban a minősített adat kapcsán elmondottakhoz, itt is adható felmentés a titoktartás alól, ilyen esetben pedig a tanúvallomás megtagadásának joga is elenyészik.⁹³ A foglalkozási- és a közmegbízatási titok kapcsán hangsúlyozni kell még, hogy a köztitok kategóriája e titokfajtákat megelőzi, így a foglalkozás vagy közmegbízatás gyakorlása során megismert minősített adatra a minősített adatok védelmének (szigorúbb) szabályai irányadóak.

A foglalkozási titok körének meghatározásához a „foglalkozás” szó jelentését érdemes vizsgálni. Törvényi és Kúriai értelmezés, fogalom-meghatározás hiányában, az *interpretatio grammatica* alapján a kifejezés általános értelmét tekinthetjük kiindulási alapnak. A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint a foglalkozás „olyan munka, amely különleges tudást vagy képzést igényel”, illetőleg „az ember szokásos munkája, főleg az, amellyel a megélhetéséhez

⁸⁹ 2001. évi LVVIX. törvény a büntetőeljárásban résztvevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról

⁹⁰ Csányi Csaba: Gondolatok a tanúvédelemről. In: Mészáros Bence (szerk.) A tanú védelmének elméleti és gyakorlati kérdései. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs 2009. 42-44. o.

⁹¹ Hesz – Kőhalmi: i.m. 103. o.

⁹² Varga: i.m. 76. o.

⁹³ Be. 82. § (1) bek. c) pont

keresi meg a pénzt”. Ahogy azonban korábban említettem, a foglalkozás kategóriája nem szorítható például a Munka Törvénykönyve szerinti foglalkoztatásra, sőt, a függő munkavégzés kategóriájára sem. A foglalkozási titok megtartása ugyanakkor csak azt terheli, akinek foglalkozásához „valamilyen formában szorosan kötődik a bizalmi elvből, bizalmi viszonyból fakadó titoktartási kötelezettség”.⁹⁴ Ilyen lehet az ügyvéd, az orvos, a lelkész, a gyógyszerész, a pedagógus, a pszichológus, vagy éppen a különböző adatkezelők. A titoktartási kötelezettséget hordozó foglalkozások taxatív felsorolása szinte lehetetlen, arra maga a jogalkotó sem vállalkozott, a közigazgatási eljárásról szóló törvény például csupán a következő értelmező rendelkezést tartalmazza: hivatás gyakorlásához kötött titok: különösen az orvosi, ügyvédi, közjegyzői, lelkészi-egyházi személyi hivatás gyakorlásához kötött titok.⁹⁵

Minthogy a foglalkozás és a közmegebízás a jogszabályokban való együttes megjelenésük alapján egymást kiegészítő kategóriáknak tekinthetők, a közmegebízás egyébként bizonytalan fogalmának egyik fontos eleme, hogy az nem foglalkozás. Mindezek alapján a következő meghatározást látom elfogadhatónak: a közmegebízás olyan, foglalkozásnak nem minősülő, jellemzően, de nem feltétlenül tartósan (például eseti gondnok) betöltött társadalmi szerep, amelynek betöltéséhez közérdek fűződik. Közmegebízási titok lehet például az állami vagy önkormányzati tisztséget betöltők, illetve a köztestületekben tevékenykedők által e minőségükben megismert olyan adat, amelynek titokban tartásához valamely jogalanynak jogos érdeke fűződik. Vonatkozó Kúriai határozat hiányában érdemes lehet megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság (egyebek között) a polgármesteri tisztség betöltését tekinti közmegebízásnak.⁹⁶

A foglalkozási- és a közmegebízási titok védelmének vonatkozó (a ma hatályoshoz hasonló) szabályait is bemutatja Nagy Lajosnak a tanúbizonyításról 1966-ban írott monográfiája, a két kategória pontosabb elhatárolására azonban ő sem vállalkozott, csupán példákat nevesített.⁹⁷

Ami a foglalkozási- és a közmegebízási titok egyes típusait illeti, ezek tartalmára az adott foglalkozásra, illetve közmegebízásra vonatkozó szakmai szabályokból következtethetünk. Az ügyvédi titoktartás szabályait például az ügyvédekről szóló törvény,⁹⁸ valamint a Magyar Ügyvédi Kamara vonatkozó

⁹⁴ Varga: i.m. 89. o.

⁹⁵ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 172. § g) pont

⁹⁶ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat

⁹⁷ Nagy L.: i.m. 287-288. o.

⁹⁸ 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről 8. § (1)-(4) bek.

szabályzata,⁹⁹ a közjegyzői titoktartás szabályait a közjegyzőkről szóló törvény,¹⁰⁰ az orvosi titoktartást mibenlétét az egészségügyről szóló törvény¹⁰¹ és a 2011. szeptember 24-én elfogadott Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe, a lelkészi titoktartás szabályait pedig az egyháztörvény¹⁰² és az egyes egyházak, felekezetek saját jogforrásai határozzák meg. Az ügyvédi titok védelmét szolgálja továbbá a Btk. is az ügyvédi visszaélés tényállásában, amikor úgy rendelkezik, hogy az ügyvéd, aki azért, hogy ügyfelének jogtalan hátrányt okozzon, hivatásából folyó kötelességét megszegi, büntettet követ el.¹⁰³ Az ügyvédi titok megsértése ugyanis, a megjelölt célzat fennállása estén, nyilvánvalóan kimeríti a fenti bűncselekményi tényállást.

Az ügyvédi titokról *Fenyvesi Csaba* megjegyzi, hogy az kiterjed az ügyvédi iroda minden alkalmazottjára, nem terjed azonban ki a köztudomású és olyan tényekre, amelyek nyilvános tárgyaláson elhangoztak.¹⁰⁴

Speciális titokvédelmi rendelkezés vonatkozik a médiatartalom-szolgáltatók és informátoraik kapcsolatára, miszerint a médiatartalom-szolgáltató nem köteles felfedni informátora kilétét, kivéve, ha a bíróság erre kötelezi (ha három évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény felderítése érdekében az információt átadó személy kilétének ismerete nélkülözhetetlen, az ettől várható bizonyíték mással nem pótolható, továbbá a bűncselekmény felderítéséhez fűződő érdek olyan kiemelkedő, amely az információforrás titokban maradásához fűződő érdeket egyértelműen meghaladja).¹⁰⁵ A fenti rendelkezés komoly garanciákat kíván biztosítani, egyes fogalmai (például az érdekek „értékének” viszonya) azonban nem kellően objektívek.

c) Egyéb szabályok

A bemutatott tanúzási akadályok közös jellemzője, hogy azokat a tanúval a kihallgatása elején tisztázni, ennek lefolyását pedig jegyzőkönyvezni kell; ezek hiányában a tanú vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe.¹⁰⁶ A csupán vallomás-megtagadás lehetőségével védett titokkörök oltalmát ugyanakkor gyengítheti, hogy a Be. 82. § (3) bekezdése

⁹⁹ Az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 5/2008. (XI. 27.) MÜK szabályzattal módosított 8/1999. (III. 22.) MÜK szabályzat 4/1-4/11.

¹⁰⁰ 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről 9. § (1)-(2) bek.

¹⁰¹ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 25. § (1) bek.

¹⁰² 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 13. § (3) bek.

¹⁰³ Btk. 285. § (1) bek.

¹⁰⁴ Fenyvesi: i.m. 274. o.

¹⁰⁵ Be. 82. § (1) bek. d) pont és 82. § (6) bek.

¹⁰⁶ Be. 82. § (2) bek.

értelmében a megtagadás jogosságáról az eljáró hatóság határoz. Emellett eltántoríthatja a tanúkat a vallomástétel megtagadásától a Be. 93. § szakaszának rendelkezése, miszerint ha a tanú a vallomástételt a következményekre történt figyelmeztetés után jogosulatlanul megtagadja, rendbírsággal sújtható. Erősítheti ugyanakkor ezt a védelmet a 94. § szakaszban foglalt szabály, amelynek értelmében a tanúzási mentességre hivatkozást elutasító határozat elleni jogorvoslatnak halasztó hatálya van. A jogellenesen felhasznált bizonyítékok kapcsán pedig itt kell megemlíteni egy, az emberi természetben rejlő veszélyt, ami akár jogorvoslat (az eljáró fórum új eljárásra utasítása) esetén is rendkívül problémás lehet. Arról van nevezetesen szó, hogy a jogellenesen megismert, de az ügy érdemét érintő információt az emberi tudatból kizárni nagyon nehéz, így az befolyásolhatja például az új eljárásban a beszerzendő bizonyítékok körének megállapítását, a hatóság tagjainak gondolkodását.

A tanúvallomás jogellenes megtagadása esetén ugyan a tanú rendbírsággal sújtható, sőt, ellene büntetőeljárás indítható (az új Btk. önálló tényállásban rögzíti, és elzárással rendeli büntetni a tanúvallomás jogosulatlan megtagadását),¹⁰⁷ egyetérthetünk Varga Zoltánnal abban, hogy a Be. nem biztosít hatékony eszközt a vallomás kikényszerítésére. Legfeljebb a korábbi vallomás felolvasására van lehetőség, ha ennek feltételei fennállnak és a tanú nem él egyéb mentességi jogával, vagy korábbi mentességi kifogása ellenére a vallomás felolvasásához hozzájárul.¹⁰⁸ Problémás lehet, de Varga Zoltán szerint (mivel a terhelt nem köteles igazat mondani) kellő körültekintés mellett megengedhető a terheltként tett korábbi vallomás tanúvallomáskénti felolvasása is.¹⁰⁹

Fontos rendelkezést tartalmaz még a Be. 296. § (3) bekezdése, miszerint ha a tanú a tárgyaláson a mentességi jogával él, a korábban tett vallomása nem ismertethető és nem olvasható fel. Az ügyészt azonban itt is befolyásolhatja az általa korábban megismert információ, ami probléma lehet. Erre a helyzetre szintén megoldást kellene találni. Az ügyész leváltása például lehetne hatásos megoldás, de az ügy vitele szempontjából ésszerűtlen.

Az elmondottakat végül további két megállapítással kell kiegészíteni. Először is, minthogy a Be. a fentiekben vázolt tanúzási akadályoknál pontosan meghatározza a mentességek és tilalmak alanyait, így tanúként elvileg kihallgatható minden olyan személy, aki „a mentességet élvező személytől nem hivatalos eljárása során, vagy azzal összefüggésben (akár és nem ritkán jogtalanul) szerzett tudomást a bizonyítandó tényről.”¹¹⁰ Ez a kiskapu szintén a jogilag releváns titok védelmének hatékonysága ellen hat. Másodszor, a Be.

¹⁰⁷ Btk. 277. §

¹⁰⁸ Varga: i.m. 69. o.

¹⁰⁹ Varga: i.m. 95. o.

¹¹⁰ Varga: i.m. 85. o.

82. § (1) bekezdés c) pontjának szóhasználata lehetővé teszi, hogy a foglalkozási- és közmegbízatási titok körébe vonjuk az új Btk. által (helyeselhető módon) a gazdasági titok gyűjtőfogalma alá vont banktitkot, értékpapírtitkot, pénztártitkot és foglalkoztatói nyugdíjtitkot (sőt, az adótitkot is).

A büntetőeljárásban és a Be.-ben betöltött kisebb szerepük miatt azonban az értékpapír-, adó- és banktitok fogalmának elemzésétől eltekintek, megjegyezve, hogy azokat több-kevesebb pontossággal a tőkepiacról szóló 2011. évi CXX. törvény, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény, illetve a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény határozza meg. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy utóbbi két törvény kifejezetten meghatározza azokat az eseteket is, amikor az adóhatóság, illetve a pénzügyi intézmény köteles az adótitkot, illetőleg a banktitkot más szerv (például bíróság) tudomására hozni.¹¹¹ Ezzel kapcsolatban idézi Tóth Mihály Zlinszky János megállapítását, miszerint a banktitok visszájára fordul, ha jogtalanság takarását szolgálja, mert a jogállam biztonságot a jogkövetőnek ígér.¹¹²

Nem tartalmaz ellenben rendelkezést a tanúzási akadályok körében a törvény az előbbieknél nem minősülő üzleti titokra nézve, pedig az új Btk. immár önálló tényállásban rögzíti az üzleti titok megsértésének bűncselekményét. Ezt a hiányt vagy orvosolni kell, vagy a törvénynek nyilvánvalóvá kellene tennie, hogy az üzleti titok e körben nem élvez védelmet. Az üzleti titok tanúzási akadálykénti szabályozását azonban a jogirodalom többsége (például a kérdést tanulmányban is vizsgáló Tóth Mihály) nem látja indokoltnak.¹¹³ E titokkategória (és esetleges tanúzási akadályként történő felmerülése) kapcsán Szilágyi György és Szilágyi Pál véleménye szerint „fogalmi elemmé kellene tenni [...] hogy nem lehet üzleti titokra hivatkozni, ha az jogellenes cselekményt leplezne”.¹¹⁴ Ezzel szemben a jelenlegi törvényi koncepció szerint az üzleti titok védelmében elégséges eszköz a nyilvánosság kizárásának lehetősége.

Az üzleti titok intézménye azonban egyébként sem mentes a problémáktól. Majtényi László szerint például annak fogalma „nem elég pontos, de nehéz lenne jobbat alkotni”.¹¹⁵ Majtényi továbbá szektorális üzleti titoknak nevezi az új Btk. által a gazdasági titok fogalma alá vont (a fentiekben említett)

¹¹¹ Hozzáférés a közsféra adataihoz. Eötvös Károly Intézet, 2005. szeptember – 2006. január. 76-77. o., illetve 82-83. o.

¹¹² Tóth: i.m. 72. o.

¹¹³ Tóth: i.m. 68-69. o.

¹¹⁴ Szilágyi György – Szilágyi Pál: Jogalkalmazás és az üzleti titok. Magyar Jog 2004. 11. sz. 668. o.

¹¹⁵ Majtényi László: Adatvédelem, információszabadság, üzleti titok. In: Matematikától a kriminálinformatikáig. Emlékkötet Dr. Kovacsicsné Nagy Katalin tiszteletére. Budapest 2001. 154. o.

titokfajtákat.¹¹⁶ Érdekes tényezőkre hívja azonban fel a figyelmet az üzleti titok és a közérdekű adat elhatárolása kérdésében a napjainkban igen jelentős privatizáció és a koncessziók területén: míg ezen eljárások feltételei nyilvánosak, eredményeik közérdekű adatok, addig a benyújtott ajánlatok bizalmasak, azokban lehet jogilag védendő üzleti titok.¹¹⁷

Az előbbieken bemutatott tanúzási akadályokat (is) nevezi Tremmel Flórián találó módon bizonyítási, felderítési tilalmaknak, mondván, a kizárt bizonyítékok rendszere a jogellenesség minősítő ismérve.¹¹⁸ E szóhasználat utal arra, hogy a hatóság köteles tiszteletben tartani a tanú titoktartási kötelezettségét, a tilalmak megsértése pedig jogellenes bizonyítékokat eredményez, melyeknek Tremmel öt fokozatát különbözteti meg úgy, hogy a negyedik (Be.-beli kifejezett bizonyítási tilalomba ütköző) és ötödik (alkotmányba vagy büntetőtörvénybe ütköző) fokozat esetén előtérbe kerül a semmisség, a jogellenesség tehát nem orvosolható.¹¹⁹ A köztitok védelmének megsértése (a felderítés, jogosulatlan megismerés) pedig önmagában is bűncselekmény lehet.¹²⁰ A jogellenesség alsó határán pedig a blöff jelensége helyezkedik el.¹²¹

A tanú azonban nem csak a vallomástételt jogosult illetve köteles megtagadni, hanem e szabályok kiterjednek a tárgyi bizonyítékok és (méginkább) az okiratok szolgáltatására is. A Be. nem tartalmaz okirat-fogalmat, Kertész Imre azonban kiemeli, hogy az okiratot egységesen kell értelmezni az egyes jogágakban,¹²² így a jogi körben általános okirati szempontok itt is irányadók. Az okiratok jelentősége kapcsán Kertész Magyary Gézára hivatkozva úgy fogalmaz, hogy „az okirat úgy áll a tanúsított tényhez, mint a tanú ahhoz a tényhez, amelyről a bíróság előtt vall”.¹²³ Magyary szerint pedig, „az okiratot is, ha hasonlattal akarunk élni, tanúnak, mégpedig holt tanúnak nevezhetjük”.¹²⁴ A tárgyi bizonyítási eszközök és okiratok vonatkozásában Király Tibor felhívja még a figyelmet arra a problémára, hogy bár a tanú a fentebb mondottak szerint titokvédelmi céllal adott esetben megtagadhatja e dolgok átadását, ezt a lehetőséget hatástalanítja a házkutatás és a motozás (a lefoglalás), így a védelem a

¹¹⁶ Majtényi: i.m. 154. o.

¹¹⁷ Majtényi: i.m. 156-157. o.

¹¹⁸ Tremmel: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. 159-162. o., 154. o.

¹¹⁹ Tremmel: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. 158. o.

¹²⁰ Tremmel: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. 157. o.

¹²¹ Kertész Imre: A kihallgatási taktika lélektani alapjai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965. 234-235. o.

¹²² Kertész Imre: A tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőeljárás jog és a kriminalisztika tudományában. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972. 112. o.

¹²³ Kertész: uo.

¹²⁴ Magyary Géza: Magyar polgári perjog. 3. kiadás. (átdolgozta és kiegészítette: Nizsalovszky Endre) Franklin-Társulat Kiadása, Budapest 1939. 422-423. o.

nyilvánosság esetleges későbbi kizárása esetén is kevésnek bizonyul.¹²⁵ Ezzel szemben Fenyvesi Csaba a védői titok vonatkozásait így sorolja fel: tanúzási tilalom, lefoglalási tilalom, házkutatás korlátja.¹²⁶ Ugyanez igaz a közjegyzői irodában és egészségügyi intézményben tárolt iratokra is.

Végül megemlítem, hogy a tanú kihallgatására vonatkozó titokvédelmi szabályok – bár ezt a törvény kifejezetten nem rögzíti – értelemszerűen érvényesek a szembesítésre is, ahol szintén felmerülhetnek az e pontban jelölt problémák.

2. A hatósági tanú

A büntetőeljárásban betöltött eltérő szerepe miatt a tanúra vonatkozó szabályoktól elkülönítve mutatom be a hatósági tanúra vonatkozó speciális titokvédelmi szabályozást. A Be. szerint a hatósági tanú olyan, az eljárásban érdektelen személy, akit az ügyész vagy a nyomozó hatóság egyes eljárási cselekményeknél vesz igénybe abból a célból, hogy igazolja e cselekmények lefolyását és eredményét, illetve egy esetben (írni-olvasni nem tudó személy vallomásától felvett jegyzőkönyv ismertetése) jegyzőkönyv ismertetésének megtörténtét.¹²⁷ Lényegében ugyanezt a fogalmat határozta meg az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata is.¹²⁸ E tevékenység keretében a törvény speciális titoktartási kötelezettséget is ró a hatósági tanúra, miszerint „a hatósági tanút a nyomozási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra, körülményekre nézve titoktartási kötelezettség terheli”.¹²⁹ Ugyanezen bekezdésben azonban a titoktartás alóli (bíró, ügyész vagy nyomozó hatóság által adott) felmentés lehetősége is megtalálható.

E speciális, jellegében a nem tartós közmegbízaton alapuló közmegbízatási titokhoz hasonló titokfajta védelme szintén szabályozást nyert a tanúzási akadályok, mégpedig a tanúzási tilalmak körében. A Be. értelmében ugyanis nem hallgatható ki tanúként a hatósági tanú olyan tényre, adatokra, körülményekre nézve, amelyre titoktartási kötelezettség terheli, és ez alól a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság nem mentette fel.¹³⁰

A hatósági tanú szerepénél fogva betekintést nyerhet mások magánéletébe, ezért erre vonatkozóan teljes körű titoktartás kötelezettsége terheli (minden megismert adatra nézve, mindenkivel szemben).

¹²⁵ Király Tibor: Büntetőítélet a jog határán. Tanulmány a perbeli igazságról és valószínűségről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972. 133-134. o.

¹²⁶ Fenyvesi: i.m. 273. o.

¹²⁷ Be. 183. § (1)-(5) bek.

¹²⁸ 43/2004. (XI. 17.) AB határozat

¹²⁹ Be. 183. § (6) bek.

¹³⁰ Be. 81. § (1) bek. d) pont

A korábbiakban már kifejtetteket csupán röviden felidézve, a hatósági tanú kihallgatására is igaz, hogy a hatóság nem tekinthet el a hatósági tanú megidőzésétől, mivel a tanúzási tilalom fennállását hivatalból vizsgálnia kell. Mivel azonban a titoktartás alóli felmentés megadására az a szerv jogosult, amelynek eljárásában a hatósági tanút igénybe vették, ugyanezen hatóság elé a korábbi hatósági tanút nyilvánvalóan meg sem idézik, ha nem kívánják felmenteni.¹³¹ A tanúzási tilalom itt is fennmarad az alapjául szolgáló viszony (az eseti közmegbízatás) megszűnése után; és a hatósági tanút is figyelmeztetni kell a tanúzási akadályokra.¹³²

Végül megjegyzendő, hogy a Btk. 280. § (1) bekezdése értelmében, ha a hatósági tanú felmentés hiányában felfedi a titoktartási körébe tartozó adatot, az igazságszolgáltatással összefüggő titoksértés vétségét követi el, és akár szabadságvesztéssel is büntethető.

3. A szakértő, a tolmács és a szaktanácsadó

A büntetőügyben eljáró hatóságok szakértőt vesznek igénybe, ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges.¹³³ A Be. speciális rendelkezéseitől eltekintve a tanúra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a szakértőre is, ez következik például a törvény 103. § (5) bekezdésében foglalt utaló szabályból. A szakértő ugyanakkor nem tanú, ez kiolvasható a vonatkozó kizárási szabályokból is.¹³⁴ Míg a tanú vallomása tényeket tartalmaz, így benne fontosabb szerephez jut a titok, addig a szakértő tényeken alapuló véleményt fogalmaz meg, igaz, a leletben leírt tényeknek is általában személyes észlelésen kell alapulniuk, akárcsak a tanúvallomás tényeinek.¹³⁵ A tanú és a szakértő közötti különbséget jól szemlélteti Kardos Sándor, amikor a szakértőt a tanúval szemben „helyettesíthető bizonyítási eszköznek” nevezi, majd Faustin Hélie-t¹³⁶ idézve hozzáteszi, hogy „a tanúkat a bűntény teszi tanúkká, ezzel szemben a szakértőket a bíróság választja ki”.¹³⁷ A szakértő tevékenységével kapcsolatban, a titoktartás vonatkozásában, érdemes kiemelni egyrészt, hogy a szakértő kellő szakértelemmel, valamilyen foglalkozás keretében jár el, a büntetőeljárás viszonylatában azonban közmegbízatást teljesít.¹³⁸ Kardos

¹³¹ Varga: i.m. 83. o.

¹³² Varga: i.m. 76. o.

¹³³ Be. 99. § (1) bek.

¹³⁴ Be. 103. § (1) bek. c) pont

¹³⁵ Kardos Sándor: A szakértő és az eljárás többi szereplője. In: Elek Balázs (szerk.): Az orvosszakértő a büntetőeljárásban. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi Tanszék, Debrecen 2012. 38. o.

¹³⁶ Faustin Hélie (1799-1884) francia kriminalista volt.

¹³⁷ Kardos: i.m. 37. o.

¹³⁸ Be. 102. § (1) bek.

szavaival élve, a szakértő „a hatóság rendelkezése alapján végzett eljárása során, mint hatósági megbízott, hivatalos személynek tekintendő”.¹³⁹ Másrészt, tevékenysége során a szakértő az eljárásban érintett (és nem érintett) személyekre mutató információkat szerezhet meg.¹⁴⁰ Ezekből logikusan következik, hogy a szakértőt minden olyan adat, tény (stb.) vonatkozásában közmegbízatási titoktartási kötelezettség terheli, amelynek felfedése a szakértőnek kirendelése alapján nem feladata. Ide kapcsolódik továbbá a terheltnek, a tanúnak és a sértettnek az a lehetősége, hogy kérje a rá vonatkozó szakvélemény „lelet” részének zártan kezelését.¹⁴¹ A hatósági tanúhoz hasonlóan a szakértő is alanya lehet az igazságszolgáltatással összefüggő titoksértés vétségének, méghozzá a Btk. 280. § (2) bekezdése szerint.

Az pedig, hogy a szakértő a megalapozott igazságügyi szakértői vélemény elkészítéséhez rendelkezzen a szükséges adatokkal, a nyomozó hatóság felelőssége is,¹⁴² az ilyen adatszolgáltatás sem sértheti azonban a szolgálati vagy foglalkozási (illetve közmegbízatási) titok védelmére vonatkozó szabályokat.

A Be. rendelkezései alapján a szakértőre vonatkozó szabályok irányadók a tolmácsra és a pártfogó felügyelőre is.¹⁴³ A tolmács esetében azonban éppen a titoktartás kérdésének jelentősége kisebb, hiszen a tolmács a más személy által elmondottakat fordítja le magyar nyelvre, és ennek keretében tőle nem várható el (sőt, a pontos fordítás kötelezettsége alapján kifejezetten tilalmazott), hogy a nyilatkozatot tevő személy által esetleg jogosulatlanul elmondott titok ilyenén jellegét felismerje, és azt elhallgassa. Az általa megismert információk tekintetében azonban természetesen a közmegbízatási titoktartás kötelezettsége terheli. A pártfogó felügyelőnél a pártfogó felügyelői vélemény esetleges kényes tartalma szintén különösen indokolhatja az eljárással közvetlenül össze nem függő információk tekintetében a közmegbízatási titok megtartását.¹⁴⁴

A szakértőtől meg kell különböztetni a szaktanácsadót, akit az eljáró hatóság „a bizonyítási eszközök felkutatásához, megszerzéséhez, összegyűjtéséhez vagy rögzítéséhez” vehet igénybe, illetve akitől a hatóság „valamilyen szakkérdésben felvilágosítást kér”.¹⁴⁵ A szaktanácsadóra egyes kérdésekben a

¹³⁹ Kardos: i.m. 36. o.

¹⁴⁰ Be. 105. § (2)-(3) bek.

¹⁴¹ Be. 108. § (7) bek.

¹⁴² Herczeg László: Igazságügyi orvosszakértő szerepe a büntetőeljárásban – a helyszíni szemlétől a jogerős ítéletig. In: Elek Balázs (szerk.): Az orvosszakértő a büntetőeljárásban. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi Tanszék, Debrecen 2012. 107. o.

¹⁴³ Be. 114. § (3) bek., 114/A. § (6) bek.

¹⁴⁴ Be. 114/A (2) bek.

¹⁴⁵ Be. 182. § (1) bek.

hatóságok tagjaira vonatkozó szabályok irányadók, például a Be. 182. § (4) és (5) bekezdése és a 103. § (1) bekezdés g) pontjának kizárási szabálya, miszerint szakértőként nem járhat el, akit az ügyben szaktanácsadóként vettek igénybe. A szaktanácsadó azonban tevékenysége során (a szakértőhöz hasonlóan) olyan, a feladatával közvetlenül össze nem függő információk birtokába juthat, amelyek tekintetében köz megbízási titoktartási kötelezettsége keletkezik.

Az e pontban említett szereplők esetén problémát jelenthet azok alacsony száma, így ugyanis a hatóságok rendre ugyanazokkal a szakértőkkel, szaktanácsadókkal (stb.) dolgoznak együtt. E személyek pedig az újabb eljárásokban is úgy kötelesek feladatukat a lehető legmagasabb szinten ellátni, hogy a korábbi ügyekben megismert (esetleg más ügyben releváns) titkokat nem tárják fel, hacsak felmentést nem kapnak.

Ilyen esetben logikusnak tűnik, hogy a felmentést az eredeti ügyben eljáró hatóság adja meg. A bíróságok esetében ennek csak látszólag mond ellent, hogy így adott esetben egy járásbíróság megtagadhatja a titoktartás alóli felmentést egy megyei bíróság előtt folyó későbbi eljárásban. A bírósági szervezetrendszer ugyanis nem hierarchikus, tehát a megyei bíróság nem a járásbíróság fölé rendelt szerv.

Más azonban a helyzet az ügyészség és a nyomozó hatóságok esetén, ahol a szervezeti hierarchiát érintő problémák léphetnek fel. A megyei ügyészség ugyanis elvileg utasíthatná az alárendelt járási ügyészséget a titoktartás feloldására. Ilyenkor logikailag két lehetőség kínálkozik: a legfőbb ügyészség vagy az ügyben eljáró bíróság döntsön. A hatáskörök tiszteletben tartásának igénye a legfőbb ügyészségre, az eljárások gördülékenysége iránti igény inkább a bíróságra mutat.

A szakértőkkel szembeni további különös követelményt nevesít Tremmel Flórián, amikor annak fontosságát hangsúlyozza, hogy a hatóságokhoz hasonlóan a szakértő se csempészhessen be az eljárásba jogellenes bizonyítékot, például a vallomást (adott esetben titokvédelmi alapon) megtagadó tanú spontán nyilatkozatát.¹⁴⁶

4. A terhelt

A terheltet megillető védelemhez való jog alapvető jog és a büntetőeljárás egyik alapelve, amely azt jelenti, hogy a terhelt saját védelme érdekében minden törvényes eszközt igénybe vehet. E védekezés egyik módja lehet a terhelti alapjognak tekintett hallgatás joga.¹⁴⁷ A hallgatás jogának általános

¹⁴⁶ Tremmel: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. 165. o.

¹⁴⁷ Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007. 243-294. o.

jellege mellett is érdemes azonban megjegyezni, hogy a terheltet is megilletteheti, illetve terhelheti a korábbiakban említett titkok védelmének joga és kötelezettsége. A terhelt és a titoktartásra kötelezettek hallgatása pedig adott esetben olyan bizonyítékhányhoz vezethet, amely megalapozza az ártatlanság védelmének elemét képező *in dubio pro reo* elv alkalmazását.¹⁴⁸

E körből a terhelt titoktartási kötelezettsége jelenthet problémát, az ugyanis gátolhatja a terheltet a védekezés bizonyos eszközeinek igénybevételében. A védelem joga ugyanakkor csak a törvényes eszközök alkalmazására terjed ki, ezért szigorú jogi logika mellett azt mondhatjuk, hogy a törvényben előírt titoktartási kötelezettség felmentés hiányában történő megsértése nem jogszerű. Ezt azonban nem tűnik indokoltnak a védekező terhelt terhére róni, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a büntetőeljárás terheltje a hamis tanúzás bűncselekményének alanyi köréből is kizárt. Ilyenkor tulajdonképpen csak a nyilvánosság kizárása jelenthet némi garanciát a titokvédelem számára.

Természetesen a terheltet is figyelmeztetni kell a vallomás megtagadásának jogára (a hallgatás jogára), még hozzá cizelláltabb formában, mint ahogyan azt a tanú esetében láttuk. Ez az úgynevezett Miranda-figyelmeztetés (Be. 117. § (2)), amelynek kapcsán fel kell hívni a figyelmet az eljáró hatóságok azon kötelezettségére, hogy a figyelmeztetéseket mindig a lehető legprecízebben közöljék a címmel.¹⁴⁹ A Be. 117. § (4) bekezdése értelmében a vallomástétel megtagadása – a tanúnál látottakhoz hasonlóan – a terhelt esetében is kiterjed a szembesítésre. (A Miranda-figyelmeztetés nevét adó, jelen témában sem érdektelen Miranda-ügyről Elek Balázs hivatkozott műve ad bővebb leírást.)¹⁵⁰

Noha a terhelt vallomása különösen fontos lehet az eljárásban, a hatóságok kötelesek tiszteletben tartani annak széleskörű titoktartási (hallgatási) jogát. Máskülönben jogellenes befolyásolás forog fenn, ami a bizonyíték jogellenességéhez vezethet. E meg nem engedett befolyásolás eszköze pedig nem csupán az erőszak, a fenyegetés vagy más törvényellenes jogkorlátozás lehet, hanem a megtévesztés, az ígérgetés és a lelki vagy testi kényszer is.¹⁵¹

A titokvédelemhez is kapcsolódó fontos garancia, hogy a fogva lévő terhelt a védőjével (és ha külföldi állampolgár, az államának konzuli képviselőjével) a kapcsolatot felvehesse, és vele írásban vagy szóban ellenőrzés nélkül érintkezhesen.¹⁵² Fontos emellett, hogy a védő részéről ez a kapcsolattartás

¹⁴⁸ Tremmel: Magyar büntetőeljárás. 86-88. o.

¹⁴⁹ Elek Balázs: A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban. Tóth Könyvkereskedés és Kiadó Kft., Debrecen 2007. 99-100. o.

¹⁵⁰ Elek: i.m. 98-102. o.

¹⁵¹ Katona Géza: Valós vagy valótlan? Értékelés a büntetőperbeli bizonyításban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1990. 224-225. o.

¹⁵² Be. 43. § (3) bek. a) pont

egyben kötelezettség is.¹⁵³ E rendelkezések hiányában a terheltnek biztonságot nyújtó, és a terhelt-védő együttműködést segítő védői titoktartás sem tudná betölteni rendeltetését.

Ugyanakkor, a védővel való érintkezéssel ellentétben a hozzátartozóval vagy más személlyel (akár polgári ügyben eljáró jogi vagy gazdasági képviselőjével) a terhelt csak felügyelet mellett érintkezhet,¹⁵⁴ ami első pillantásra felveti a magántitok és az üzleti titok védelmének esetleges hiányosságait. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az ilyen érintkezést felügyelő személyt (minősített adat vagy foglalkozási titok miatti) titoktartási kötelezettség terheli az esetleg általa megismert tények, adatok vonatkozásában. Ennél szigorúbb titokvédelem, nevezetesen az érintkezés felügyeletének mellőzése nem indokolt (legalábbis ma nem tűnik megoldhatónak), mivel az adott esetben a büntetőeljárás eredményességét vagy megfelelő időn belüli lefolyását veszélyeztethetné.

Különös jelenség még a terhelt és a hatóság informális találkozása, mellyel kapcsolatban Katona Géza arra figyelmeztet, hogy azt kerülni kell, mivel nincs dokumentálva (nem készül róla jegyzőkönyv), így az informális találkozás során tett nyilatkozat (kétes elfogadhatóságú kerülőutakon történő bizonyítékká alakítás nélkül) nem használható fel bizonyítékként a büntetőeljárásban.¹⁵⁵

5. A diplomáciai mentesség és a konzuli titok

Röviden ki kell térni a diplomáciai mentesség kérdéskörére is, amely elsősorban a Be. által külön eljárásként szabályozott (az elméletben inkább speciális eljárási akadálynak, feltételnek tekintett)¹⁵⁶ mentességi eljárásban jelenik meg. A titokvédelem szempontjából azonban a „diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló más mentesség” nem a terhelti-, hanem a tanú-státusz kapcsán fontos. Ahogy arról már szó volt, a hallgatás joga alapján a terhelt a maga titkait szilárdan őrizheti. A diplomáciai mentességet élvezők helyzete e téren csak annyiban kedvezőbb, hogy a mentességük felfüggesztéséig ellenük meg sem indulhat az eljárás (illetőleg az eljárást fel kell függeszteni), vagyis mások (az esetleges tanúk) sem tudják felfedni az ő titkaikat. Ami ellenben a tanúzást illeti, a Be. 554. § (2) és (3) bekezdése alapján a diplomáciai mentességet élvező személy tanúként sem hallgatható ki mindaddig, amíg mentességét az erre jogosult fel nem függeszti. Ezzel a Be. (kifogásolható módon) felülírja a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi

¹⁵³ Fenyvesi: i.m. 186-193. o.

¹⁵⁴ Be. 43. § (3) bek. b) pont

¹⁵⁵ Katona: i.m. 228-229. o.

¹⁵⁶ Bodor Tibor – Székely Ákos – Vaskuti András: Büntető eljárásjog II. Jogi szakvizsga kézikönyvek. Novissima, Budapest 2011. 286. o.

egyezményt kihirdető törvényerejű rendelet vonatkozó szabályát.¹⁵⁷ Az egyezménynek azt a rendelkezését azonban, miszerint a mentességről csak a küldő állam, és nem a konzuli képviselet tagja mondhat le, eljárási törvényünk nem érinti. E két szabály egymásra vonatkoztatásából az rajzolódik ki, hogy a konzuli képviselet tagja, mindaddig, amíg saját állama nem mentesíti, önként sem tehet tanúvallomást.¹⁵⁸

A külföldi állampolgárok (különösen a fogvatartottak) érdekében a Be. több rendelkezése is lehetővé teszi a védőre vonatkozó szabályokhoz hasonlóan a külföldi személy állampolgársága szerinti állam konzuli képviselőjének fellépését.¹⁵⁹ Fontos ugyanakkor, hogy a konzuli képviselő a büntetőeljárásban védőként nem járhat el.¹⁶⁰ Érdekes, hogy a konzuli képviselők által betöltött jogi és politikai szerep ellenére a konzuli kapcsolatokról szóló egyezményt kihirdető törvényerejű rendelet értelmében a konzuli titok megtartása nem kötelezettség, csupán lehetőség.¹⁶¹ Más kérdés, hogy amennyiben a konzuli tisztviselő mentességét felfüggesztik, és tanúvallomást tesz, saját tevékenységét illetően vonatkoznak rá a köz megbízatási titok védelmének szabályai. Ez következik az egyezmény 55. cikkének 1. pontjából (a fogadó állam jogszabályainak tiszteletben tartása).

6. A nyilvánosság és a nyilvánosság kizárása

Ahogy arról már szó esett, az akkuzatórius büntetőeljárás egyik alapelve a nyilvánosság, amely valójában a büntetőeljárás harmadik főszakaszára, a bírósági eljárásra (mindenekelőtt az elsőfokú tárgyalásra) vonatkozik.¹⁶² A nyilvánosság azt jelenti, hogy a Be.-ben meghatározott kivételekkel bárki részt vehet a tárgyaláson, ami felveti a nyilvánosság és a titokvédelem viszonyának kérdését.

A törvény 237. § (3) bekezdése értelmében a bíróság hivatalból, illetőleg ügyészi, vádlotti, védői, sértetti vagy a tanútól származó indítvány alapján a tárgyalás egy részéről vagy egészéről kizárhatja a nyilvánosságot, és ilyenkor zárt tárgyalást tart. A kizárás lehetséges okait is taxatív felsorolja a jogalkotó, ezek közül az egyik – érthető és helyeselhető módon – a minősített adat védelme. Jóllehet, a Be. megfogalmazása és nyelvtani értelmezése szerint a nyilvánosság kizárása a minősített adat védelme érdekében csupán

¹⁵⁷ 1987. évi 13. tvr. a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről 44. cikk 1. pont

¹⁵⁸ Bodor – Székely – Vaskuti: i.m. 290. o.

¹⁵⁹ Ilyenek például: Be. 43. § (3) bek., 135. § (3) bek., 184. § (5) bek., 238. § (2) bek., 502. § (3) bek.

¹⁶⁰ Be. 554. § (4) bek.

¹⁶¹ 1987. évi 13. törvényerejű rendelet 44. cikk 3. pont

¹⁶² Bánáti – Belovics – Csák – Sinku – Tóth – Varga: i.m. 400. o.; Tremmel: Magyar büntetőeljárás. 99-100. o.

lehetőség, a rendszertani értelmezés alapján kijelenthető, hogy a bíróság ilyen esetben köteles a nyilvánosságot kizárni. A minősített adat védelmét szolgálja az a szabály is, miszerint ha a nyilvánosság kizárására e pont alapján került sor, a védő nélküli vádlott és a képviselő nélküli sértett nem indítványozhatja harmadik személy jelenlétét.¹⁶³ A nyilvánosság kizárásának oka lehet még az eljárásban résztvevő személyek, a kiskorú vagy a tanú védelme, illetőleg erkölcsi ok. E kategóriákat (különösen a jogszabályi szövegben túlságosan általános erkölcsi okot) tágan értelmezve elméletileg lehetőség nyílhat a nyilvánosság kizárására más titokkategóriák védelme érdekében is. A bíróságok azonban ritkán élnek ezzel a kétélű lehetőséggel, ugyanis a Be. kimondja, hogy a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot törvényes ok nélkül kizárták.¹⁶⁴ Egy esetleges új szabályozásnak mindenesetre részletesebben kellene szólnia a nyilvánosság titokvédelem miatti kizárásáról (gazdasági titoknál például valamiféle titok-értékmérő alapján).

A titokvédelemhez is kapcsolódik még az a szabály, amely kimondja, hogy a zárt tárgyalásról a sajtó nem adhat tájékoztatást, és a sajtó részére felvilágosítás nem adható.¹⁶⁵ Kifejezetten a minősített adatot védő rendelkezés található továbbá a Be. 74/A. § (3) bekezdésében, amely szerint meg kell tagadni a sajtó számára a felvilágosítást, ha az a minősített adat védelmét sértené. Ez a rendelkezés összhangban áll a nyilvánosságnak minősített adat védelme érdekében történő kizárását előíró szabállyal.

Végezetül két rendelkezést érdemes még említeni, amelyek kikerekítik az előbbiekben vázolt rendszert. Egyrészt, a Be. 238. § (4) bekezdése értelmében a bíróság „figyelmezteti a résztvevőket arra, hogy a tárgyaláson elhangzottakról tájékoztatást nem adhatnak, szükség esetén figyelmezteti őket a minősített adattal visszaélés büntetőjogi következményeire”. Másrészt, a 239. § (3) bekezdése szerint a bíróság nem hirdeti ki nyilvánosan a határozat indokolásának részét képező azokat az adatokat, melyek nyilvánosságra hozatala azon érdek sérelmét eredményezné, amelynek védelmében a zárt tárgyalást a bíróság elrendelte. Az első figyelmeztetés mellett indokolt lenne a szankcióra utalni már a Be.-ben.

A zárt tárgyaláshoz a Btk. kapcsán kiemelek még két kérdést. Egyrészt, a Btk. 280. § (2) bekezdése értelmében, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, igazságszolgáltatással összefüggő titoksértés vétsége miatt büntetendő, aki engedély nélkül felfedi a zárt tárgyaláson elhangzottakat. Másrészt, mivel a minősített adat védelmében hivatalból is elrendelhető (sőt, elrendelendő) zárt tárgyalás, felmerülhet az ezt elmulasztó bíró

¹⁶³ Be. 238. § (3) bek.

¹⁶⁴ Be. 373. § (1) bek. II. f) pont

¹⁶⁵ Be. 74/B. § (2) bek.

felelősségének kérdése minősített adattal visszaélés miatt.¹⁶⁶ Mindenesetre a jogalkotóra vár az a feladat, hogy e kérdés vonatkozásában egyértelművé tegye szándékát. A bíró ellen indított esetleges büntető- és/vagy fegyelmi eljárás azonban nem oldja meg a már kiszivárgott minősített adat problémáját.

V. Összefoglalás

A megismerésen alapuló büntetőeljárás és a titokvédelem kapcsolatának az eljárás szereplőire koncentrált elemzését lezárandó, már csupán a legfontosabb megállapítások megismétlése, néhány következtetés levonása indokolt.

A látottak értelmében a büntetőeljárás és a titokvédelem rendkívül fontos, egymással több területen érintkező és ütköző, de nem egymást kizáró érdekhordozók. Egymásra vonatkoztatott szabályozásuk fragmentált és helyenként hiányos, a jogalkotó részéről mielőbb átgondolásra szorul, figyelemmel a hatályba lépett új büntető anyagi jogi szabályozásra is.

A legsürgetőbb feladat e téren a pontos, egymástól elhatárolható titokfogalmak megalkotása. Ez után kerülhet sor a Be. egyes titokvédelmi vonatkozású szabályainak átalakítására. Az elsődleges cél, a koherens titokvédelmi rendszer kiépítése, mellett olyan rendelkezések megalkotása is szükséges, amelyek biztosítják, hogy ez a rendszer ne legyen megkerülhető (például a hallomástanúk vallomásaival). A jogszabályalkotás során továbbá figyelemmel kell lenni a precíz, egyértelmű és következetes fogalomhasználatra is. Egy esetleges új szabályozás tekintetében több koncepció elképzelhető, és nem szabad elzárkózni egy esetleges átfogó titokkódex ötletének szakmai-tudományos megvitatásától.

Az eljárás szereplőihez kapcsolódó fentebb elemzett rendelkezések revíziója során érdemes elgondolkodni az üzleti titok és a gazdasági titok hatékonyabb védelmének lehetőségein, úgy azonban, hogy ez ne gátolja szükségtelen mértékben az eljárás megfelelő lefolytatását.

A legelemibb elvárás mégis az, hogy a jogalkotási folyamat esetleges megindítása előtt mélyrehatóan átgondolásra kerüljön a büntető igazságszolgáltatás és a titokvédelem viszonya, a versengő, összeütköző érdekek rendszere, a titokvédelem átfogó koncepciója. Itt is igaz tehát a Cséka Ervin által a jogalkalmazás vonatkozásában kiemelt, ám minden jogászti tevékenységre helytálló követelmény, miszerint a magas színvonalú

¹⁶⁶ Ha ugyanis a bíró észleli, hogy minősített adat védelme megkívánná a zárt tárgyalás elrendelését, de nem intézkedik ez iránt, elvileg ő okozza az adat hozzáférhetővé válását illetéktelenek számára.

szakmai tevékenység „széleskörű gyakorlati felkészültséget kíván, amelynek elmélyült elméleti megalapozottságra is kell támaszkodnia”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Cséka Ervin: A büntető ténymegállapítás elméleti alapjai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1968. 11. o.

Laikus elemek szerepe a büntető igazságszolgáltatásban^{*}

A jogállamokban az igazságszolgáltatás jogilag szabályozott keretek között zajlik, amelyben jogi előírások határozzák meg az eljáró személyek tevékenységét, és az állampolgárok pozícióját garanciálisan biztosítják. Ebbe a folyamatba azonban nem csak hivatásos bírák, hanem laikusok is részt vesznek. Az ilyen részvételnek két típusa alakult ki az évek során; az egyik az angolszász eredetű esküdtszéki rendszer, a másik pedig az ülnökrendszer. Hazánkban a laikus elemeket az ülnökök jelentik, és ez idáig nem született összefoglaló mű, amely működésükkel foglalkozna, éppen ezért érdemes a téma bővebb körüljárása. Kiinduló hipotézisem, hogy nem megfelelő az ülnökökre vonatkozó jogi szabályozás, a büntetőeljárásban való részvételük behatárolt, mindemellett jelentős különbségek állnak fenn a hivatásos bírák és a laikusok jogi helyzetét illetően. További problémát jelent az ülnököknek a szubjektumuktól való elvonatkoztatás, és mivel a büntetőjog és ezzel együtt a büntetőeljárás biztosítja az állampolgárok életébe a legnagyobb fokú beavatkozást, a laikusok szerepe korántsem elhanyagolható.

I. Tárgyalási rendszerek, tárgyalásvezetési modellek

Az ülnökrendszer kifejtése előtt célszerű megemlíteni a tárgyalási rendszereket és a tárgyalásvezetési modelleket, hogy teljesebb képet kaphassunk a szóban forgó jogintézményről.

A világon jelenleg monista tárgyalási rendszerek vannak, amelyek között két altípust lehet megkülönböztetni. Az egyik a kontinentális jogrendszerekben megjelenő változat, ahol az egyesbíró vagy a bírói tanács dönt a bűnösség és a szankció kérdésében is. A bíró – tanács esetén pedig a tanács elnöke – dönti el a bizonyítás felvételének sorrendjét és végez egyéb bizonyítási cselekményeket, valamint főszabály szerint a bíró vezeti a tanúk és szakértők kihallgatását. Az ítélet meghozatala előtt a bíróság a bizonyítékokat együttesen értékeli. A másik változat pedig a common law országokban kialakult rendszer, ahol bűnösség kérdésében laikusokból álló testület dönt, és döntésük alapján szankció kérdésében a hivatásos bíró.

A monista tárgyalási rendszernél ki kell térni a tárgyalásvezetési modellekre is, mert ezek szervesen összefüggnek a laikus elemek részvételi

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Büntető eljárásjog” tagozatban a Magyar Ügyvédi Kamara különdíjában részesült. Konzulens: Dr. Mészáros Bence adjunktus

lehetőségével. Az egyik leginkább elterjedt tárgyalásvezetési modell a francia. Ennek lényege abban rejlik, hogy a bíró a váddal és a védelemmel szemben jóval aktívabb, minden a tanácsvezetőn, a hivatásos bírón keresztül történik. A bíró szerepe tehát szuperaktív, amely inkvizitórius jelleget ad szerepének.

A másik típus az angolszász országokban nyert teret magának, amelynek lényege abban merül ki, hogy a döntéshozatal folyamata kettéválik, azonban nincs közbenső döntés. A bűnösség kérdésében az esküdtszék, míg a szankció kérdésében a bíró dönt. A francia modellhez képest a bíró szerepe háttérbe szorul, inkább passzivitás jellemzi, így a vád és a védelem aktív, ezek feladata a bizonyítékok felvonultatása és a szakértők meghallgatása, míg a bíró pusztán a bizonyítást és a törvényesség betartását ellenőrzi, továbbá lehetősége van kérdéseket feltenni és a bizonyítási indítványokon túli bizonyítást kezdeményezni.

A két tárgyalásvezetési modellnek az általam tanulmányozott téma szempontjából különös jelentősége van, mert az alkalmazott megoldás dönti el lényegében, hogy milyen laikus részvétel valósul meg a különböző államokban.

II. Az esküdtszékéről általában

A laikus részvétel típusai között számos különbséget találhatunk. Az alapvető differenciák feltárása nélkülözhetetlen akár egyik, akár másik jogintézmény vizsgálatánál, mivel viszonyítási alap nélkül nem lehet jobbnak vagy rosszabbnak tekinteni a különböző államokban alkalmazott megoldásokat.

Az esküdtszéknek is különböző típusai alakultak ki az egyes országokban. Az esküdtszék bölcsője az Egyesült Királyság, ahol egyfajta történelmi garanciát jelent, amely a hétköznapi állampolgároknak azt a lehetőséget biztosítja, hogy az ellenük folyó eljárásban „társ állampolgárok” ítéelkezzenek. A szabályozás részletesen meghatározza azt is, hogy kik lehetnek esküdtek. Az esküdtek kiválasztása az adott ügyre véletlenszerűen történik a választási listáról. Meghatározott számú esküdtet a bírósági hivatalnok ún. clerk idéz be a bíróságra, ahol a potenciális ülnökök csoportjait kiválogatja és megjelöli a különböző ügyeket. Az aktuális ügghöz véletlenszerűen lesznek kiválasztva az esküdtek a bíróságon. Az ügy eldöntéséhez elegendő az esküdtszék többségi döntése. Az itteni szabályozás hatása mind a kontinentális országokban megfigyelhető, ezen belül hangsúlyosabban Franciaországban, mind pedig az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a jogintézmény az Egyesült Királyságnál is nagyobb teret hódított.

Az Amerikai Egyesült Államokban az ítéelő esküdtszék mellett vádeszküdtszék is található. A vádeszküdtszék, más néven „grand jury” minimum 12 és maximum 24 főből áll. Tevékenységük abban merül ki, hogy eldöntsék, kell-

e vádat emelni. Az USA-ban azoknál a bűncselekményeknél lehet vádesküdszék alkalmazni, ahol az elkövetett bűncselekmény legalább egy évi szabadságvesztéssel és/vagy közérdekű munkával büntetendő, illetve minden olyan bűncselekménynél, amelyre halálbüntetés alkalmazható. A vádesküdszék eljárása nem nyilvános, csak a vádat képviselő szerint szükségesnek ítélt személyek lehetnek jelen.

Az eljárás során a vád képviselője ismerteti a vád anyagát, meghallgatják a tanúkat, majd titkos tanácskozáson meghozzák a döntést. Itt az esküdtek egybehangzó szavazatára van szükség. A vádesküdszék eljárása minden formalitástól mentes, és tevékenysége nem korlátozódik a nyomozó hatóságok által eléjük terjesztett anyagok tanulmányozására. Elsősorban ennek a sokat vitatott intézménynek a jelentőségét a korrupció elleni harcban látják a szakemberek. Fontos azonban megemlíteni, hogy a vádemelés ellenére sokszor nem kerül sor tárgyalásra, ugyanis vádalkut (plea bargain) köt a vád és a védelem.

Ezzel szemben az ítélő esküdszék esetében az esküdszék létszáma minimum 6 és maximum 12 fő lehet, és az esküdtek a létszámának csökkentése a döntés meghozataláig kérhető. Az ítélő esküdszék bűnösség kérdésében dönt. Alapvetően kétféle ítélő esküdszék között tehetünk különbséget: a büntető és a polgári ügyekben eljáró esküdszék között. Az esküdszék szerepe a vádesküdszékkel szemben kizárólag abban az ügyben lehetséges, amelynek érdekében az esküdszék létrejött. A büntető ügyekben eljáró ítélő esküdszék nem minden esetben jár el annak ellenére, hogy a szövetségi alkotmány elvileg minden büntető ügyben lehetőséget biztosít, és a szűkebben vett alkotmányértelmezés alapján az ítélő esküdszék tevékenysége nem terjed ki a csekélyebb jelentőségű ügyekre, vagyis a szabálysértésekre. Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy abban az esetben, ha a vádlott bűnösnek vallja magát, és ezt a bizonyítékok is alátámasztják, akkor sem kerül sor esküdszéki tárgyalásra. Elmondható tehát, hogy a büntetőeljárások csekély százaléka jár esküdszéki tárgyalással.

Az esküdszéki tárgyalás nyilvános, a bevezető nyilatkozatok után az ügyész tárja fel a bizonyítékokat, és hallgatja ki az általa beidézni rendelt tanúkat. Amint véget ér a kihallgatásuk, megkezdődik a keresztkérdezés. Ezt követően a védelem tanúi kerülnek meghallgatásra, valamint a vádlott, mint tanú a szokásos keresztkérdezés alkalmazásával. A tárgyalás a zárónyilatkozatokkal ér véget. A bíró ezt követően felkészíti az esküdszéki tagokat a tanácskozásra, felteszi azokat a kérdéseket, amelyekre válaszolniuk kell, majd külön terembe vonulnak, ahol maguk közül elnököt választanak. A tanácskozás időtartama változó, olykor napokig is eltart, éppen ezért figyelnek arra különösen, hogy az esküdtek, amíg meg nem hozzák döntésüket, igyekezzenek befolyásmentesek lenni. Főszabályként az esküdszék egyhangú döntése szükséges a bűnösség megállapításához,

azonban néhány államban elegendő az ún. többségi döntés, amikor 9 vagy 10 esküdt egybehangzó döntése is elegendő. Amennyiben nem jut egyezsége az esküdtszék, és nem születik döntés, úgy a bíró felosztatja az esküdtszék, és így az ügyész a per újratárgyalását kérheti teljesen új esküdtszék felállításával.

III. Az ülnökök helyzete napjainkban Magyarországon

A korábban bemutatott esküdtszéki rendszer után célszerű górcső alá venni a hazai ülnökrendszert. A büntetőügyek elbírálása során vagy egyesbíró ítélezik, vagy pedig bírói tanács, és ez utóbbi az az aspektusa az eljárásnak, ahol a laikusok megjelennek, így elmondható, hogy az ülnökök az igazságszolgáltatás szerves részét képezik. Feladatuk csupán az elsőfokú eljárásra koncentrálódik. A bírói tanács összetétele változó, fontos azonban, hogy egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.

Az ülnökök tevékenységét nem csak a büntető igazságszolgáltatás területére redukálhatjuk, mivel Magyarországon ülnököket alkalmaznak a munkaügyi bíráskodásban is. Amikor laikus részvételről beszélünk, akkor nem a választott bíráskodást és a mediációt értjük alatta, mert a választott bíró és a mediátor is laikus abból a szempontból, hogy nem feltétlenül jogvégzett, bár az esetek többségében, főleg a mediátor rendelkezik jogi szaktudással. Az ülnökök ezzel szemben azok, akik a rendes bírósági eljárásban vesznek részt, és az elsőfokú bírósági ítélet meghozatalában működnek közre.

1. Az elsőfokú eljárás

Az ülnökök a büntetőeljárásban kizárólag elsőfokú tárgyaláson vesznek részt. A bíróság összetétele, változó, amelyet a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) határoz meg. A Be. 14. §-ában meghatározza az elsőfokon ítélező járásbíróság és a törvényszék összetételét, valamint későbbi szakaszai további rendelkezéseket tartalmaznak erre vonatkozóan. Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy kétféle tanács létezik. Az egyik az ún. kistanács, ahol egy hivatásos bíró és két ülnök van, a másik pedig a nagytanács, amelyet három ülnök és két hivatásos bíró alkot. Járásbíróságon tanács eljárására akkor kerül sor, ha a bűncselekmény miatt kilátásba helyezett szabadságvesztés 8 évi vagy azt meghaladó tartamú, valamint az egyesbíró azt kifejezetten a tanács elé utalta, illetve ha a vádirattól eltérő minősítést állapít meg, amely indokolja az ügy tanács elé utalását.¹ Sor kerülhet azonban nagytanács eljárására is, ha azt a vádlottak nagy száma vagy az ügy különösen nagy terjedelme indokolja.² Az ülnökök a

¹ 1998. évi XIX. tv. 14. § (1), (3), (4) bek.

² 1998. évi XIX. tv. 270/A §

járásbíróság mellett a törvényszéken eljárnak elsőfokú ügyekben. Ebben az esetben – törvény elérő rendelkezése hiányában – szintén kistanács ítélkezik.³ A törvényszéken nagytanács eljárása is lehetséges, amikor a vádlottak nagy száma vagy az ügy nagy terjedelme és bonyolultsága ezt indokolja, továbbá ha az elkövetett bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását teszi lehetővé.⁴

Az összetétel alapján többféle következtetés is levonható. Először elmondható, hogy mind a járásbíróság, mind pedig a törvényszék előtt lehetőség van ülnökbíráskodásra. A másik fontos megállapítás pedig az, hogy akár kistanács, akár nagytanács eljárásáról legyen szó, a tanácsban az ülnökök mindig többséget alkotnak a hivatásos bíróval vagy bírakkal szemben, így elméletben nincs akadálya annak, hogy a laikusok a hivatásos bírakat leszavazzák és a bíró vagy bírák véleményével ellentétes ítélet szülessen.

A kistanács és a nagytanács mellett bizonyos esetekben speciális tanácsok ítélkezhetnek. Ezeket a speciális tanácsokat a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban, a katonai büntetőeljárásban, illetve az egyes kizárólagos illetékességű ügyek esetén alkalmazzák, és ezekre különleges szabályok vonatkoznak.⁵

Az elsőfokú eljárásban az ülnökök a hivatásos bíróval alkotott tanácsban vesznek részt a tárgyaláson, bizonyos esetekben a tárgyalás előkészítésén, és hozzák meg végül az ítéletet. A tárgyalás előkészítése során a tanács elnöke dönt a legtöbb kérdésben, mint áttétel, egyesítés, elkülönítés, öttagú tanács elé utalás, az eljárás felfüggesztése, vádtól eltérő minősítés, egyes intézkedések és egyéb kérdések. A tanácsnak, így az ülnököknek csak az eljárás megszüntetése és a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazása esetén van szerepe. Az utóbbi esetben a tanácsnak előkészítő ülést kell tartania, ahol a tanács tagjain kívül a jegyzőkönyvvezető, az ügyész, a vádlott és védője lehet jelen.⁶

Az elsőfokú eljárás során a tárgyalásnak van a legnagyobb jelentősége, és az ülnökök tevékenysége is itt bontakozhat ki. Az ülnökök tájékoztatására szolgáló Ülnöki kézikönyv is ezzel az egységgel foglalkozik a legtöbbet, a tárgyalás menetéről részletes útmutatást nyújt. Magáról a tárgyalás előkészítéséről a tanács elnöke gondoskodik, valamint a tárgyalást is ő – azaz a hivatásos bíró – nyitja meg, majd megjelöli az ügyet, számbavételezi a megjelenteket és felhívja a tanúkat a tárgyalóterem elhagyására, illetve ekkor

³ 1998. évi XIX. tv. 14. § (2), (4) bek.

⁴ 1998. évi XIX. tv. 271. § (2) bek.

⁵ Herke Csongor: Büntető eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 46. o.

⁶ 1998. évi XIX. tv. 272. §

történik az indítványok megtétele.⁷ A következő momentum a tárgyalás megkezdése, ahol az ügyész ismerteti a vádat, és nyilatkoznak a polgári igényről. A tárgyalás során az ülnökök szempontjából lényeges rész a bizonyítás, ahol a tanácsstagoknak mindvégig jelen kell lenniük, így az ülnökök sem hagyhatják el a tárgyalótermet a tárgyalás tartama alatt.⁸ A bíróság tagjai részvételét illetően jogegységi döntés és kollégiumi vélemény is született. Az 1/2002 Büntető Jogegységi határozat szerint eljárási szabálysértés, ha az elsőfokú bíróság a hat hónapon belül megtartott tárgyalást – az ülnök személyének megváltozása ellenére – a korábbi tárgyalás anyagának ismertetésével nem ismétli meg. A 65. Büntető Kollégiumi Vélemény alapján abszolút eljárási szabálysértésnek minősül, ha a hivatásos bíró személyében történő változás ellenére a tárgyalást nem ismétlik meg. Nem feltétlen hatályon kívül helyezési ok, hanem relatív eljárási szabálysértés az, ha a bíróság a tárgyalást annak ellenére, hogy a korábbi tárgyalás óta hat hónap eltelt, nem kezdi előlről, illetve a hat hónapon belül megtartott tárgyalást a tárgyalás anyagának ismertetésével nem ismétli meg annak ellenére, hogy a tanács összetételében az ülnökök személye megváltozott.⁹ A jelenleg hatályos Be. 240.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a tanács tagjai a tárgyaláson mindvégig jelen vannak. Abban az esetben, ha a bíróság nem volt törvényesen megalakítva, vagy a tárgyaláson a tanács tagjai nem voltak mindvégig jelen, a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét és új eljárásra utasítja, tehát abszolút szabálysértésről van szó. A kiemelt jelentőségű ügyeknél, ha a hivatásos bíró vagy az ülnök személyében változás történt, a tárgyalás három hónapon belül a tárgyalás anyagának ismertetésével is megismételhető. A tárgyalás anyagának ismertetése után figyelmeztetni kell az ügyészt, a vádlottat és a védőt arra, hogy az ismertetésre észrevételt tehet, és az ismertetés kiegészítését kérheti. A figyelmeztetést és az észrevételt jegyzőkönyvbe kell foglalni.¹⁰ A tanúvallomások és szakértői vélemények kapcsán, továbbá tárgyi bizonyítékokhoz kapcsolódóan kérdéseket tehetnek fel a hivatásos bíró mellett az ülnökök is. Végül a perbeszédet követően következik a határozathozatal,¹¹ amelyet a következő pontban részletesen kifejtünk.

⁷ Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2012. 64-65. o.

⁸ Szollár Pál: Ülnöki kézikönyv. Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala – Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest 2007. 13. o.

⁹ BKv. 65.

¹⁰ 1998. évi XIX. tv. 554/L. §

¹¹ Herke – Fenyvesi – Tremmel: i.m. 30. o.

2. Határozathozatal

Az ítélet meghozatalánál jelentős szerepe van az ülnököknek, ugyanis a hivatásos bíróval együttesen hozzák meg az ítéletet, így minden tanácstag nyilatkozik a tárgyalás során benne kialakult benyomásokról. Az ügydöntő határozatot szavazással hozzák meg, és amennyiben nem egybehangzó a döntés, szavazattöbbséggel döntenek. Amennyiben a bíróság ülnökökből is álló tanácsban jár el, a szavazást megelőzően a tanács elnöke felvilágosítást ad arról, hogy milyen határozat hozható, tájékoztatást ad a döntéshez szükséges törvényhelyekről, a büntetési nemekről és azok mértékéről, valamint az intézkedésekről.¹²

A tanács az ügydöntő határozat meghozatala során megállapítja a tényállást, ez alapján dönt arról, hogy a vádlott bűnös-e, és ha igen, milyen bűncselekményben, majd arról, hogy milyen büntetést kell kiszabni, illetve milyen intézkedést kell alkalmazni, valamint dönt egyéb rendelkezésekről. A Be. 256. §-a kimondja továbbá, hogy a fiatalabb bíró szavaz először, majd végül az elnök. Abban az esetben, ha a büntetés kiszabása vagy az intézkedés alkalmazása kérdésében a szavazás nem egyhangú, úgy kell megállapítani a szavazattöbbséget, hogy a súlyosabb jogkövetkezmény mellett leadott szavazat a hozzá legközelebb esőt erősíti, és ahhoz kell számítani. Az ülnököknek számbeli fölényük miatt lehetőségük nyílik a hivatásos bíró leszavazására, de előfordulhat olyan eset is, amikor csupán az egyik ülnök nem ért egyet a többségi ítélettel. Az a bíró, aki a kisebbségi véleményt képviseli, különvéleményt csatolhat az ítélethez.¹³ A Be. alapján különvéleményt a kisebbségi álláspontot képviselő adhat, tehát szó szerinti értelmezés szerint akkor kerül erre sor, ha kistanács esetén az ülnökök leszavazzák a hivatásos bírót, vagy nagytanács eljárásában a két hivatásos bíró közül az egyik kisebbségbe kerül.

A tanácsülésen a határozat rendelkező részét le kell írni, és azt a tanács tagjai aláírják, majd ezt követően történik annak kihirdetése. A Be. 321. §-a alapján a határozat rendelkező részét a tanács elnöke állva olvassa fel, és a jelenlevők állva hallgatják meg, majd ezt követően a tanács elnöke szóban elmondja az indokolás lényegét.

Összességében elmondható tehát, hogy az ülnököknek tényleges beleszólási lehetőség van biztosítva az ítélet kialakításában, viszont a gyakorlatban ez kevésbé érvényesül. A határozathozatallal kapcsolatban felmerülő problémákra azonban az ülnökök jogállásának ismertetése után fogok visszatérni.

¹² 1998. évi XIX. tv. 256. § (1)-(2) bek.

¹³ 1998. évi XIX. tv. 256. § (5) bek.

IV. Az ülnökök választása

Magyarországon az Alaptörvény 27. cikkének (1) bekezdése rögzíti a társasbíráskodás elvét, miszerint „a bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélezik”. Éppen emiatt fontos a bíróságok számára a megfelelő számú ülnök biztosítása az ítélezésben. Az ülnökválasztásra vonatkozó szabályokat a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban: Bjt.) tartalmazza. Magát az ülnökválasztás napját az Országos Bírósági Hivatal (OBH) előterjesztésére a köztársasági elnök tűzi ki. A megválasztandó ülnökök számát az OBH állapítja meg, és erről a választó önkormányzatok polgármesterei, a főpolgármester és a megyei közgyűlések elnökei közvetlenül kapnak értesítést.

Az ülnökválasztás kiemelt fontosságú feladatot jelent a megyei és helyi önkormányzatok számára. A következőkben a jelölési és a választási eljárás folyamatát érdemes megvizsgálni. Az OBH tájékoztatót bocsátott az önkormányzatok rendelkezésére feladataik könnyítése érdekében.

1. Ülnökök jelölése és a megválasztás folyamata

Az ülnökök jelölésére vonatkozó részletes szabályokat a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) tartalmazza. A bíróság illetékességi területének fontos szerepe van, mivel ennek alapján történik az ülnökök jelölése. A Bjt. 213. § (1)-(4) bekezdése meghatározza, hogy kik azok, akik az ülnököket jelölhetik. Elsősorban a bíróság illetékességi területén állandó lakóhellyel rendelkező azok a nagykorú magyar állampolgárok jelölhetnek, akik választójoggal rendelkeznek, valamint az adott területen működő helyi önkormányzat és társadalmi szervezetek, a politikai pártok kivételével. A fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban az egyik ülnöknek pedagógusnak kell lennie, így ezeket az ülnököket az illetékességi területen működő általános és középfokú oktatási intézmények jelölik. A büntetőügyekben másik külön eljárásnál is speciális szabályok érvényesülnek, de ezekről a későbbiekben külön pontban fogok említést tenni.

Ülnöknek azok a magyar állampolgárok jelölhetők, akik 30. életévüket betöltötték, de 70. életévüket még nem, büntetlen előéletűek és választójoggal rendelkeznek.¹⁴

Az önkormányzatok a településen szokásos módon (hirdetmény, helyi fórumok stb.) hirdetik meg az ülnökválasztás lehetőségét.¹⁵ A társadalmi szervezeteket és a fiatalkorú ügyek kapcsán az általános- és középiskolákat

¹⁴ 2011. évi CLXII. törvény 212. § (1) bek.

¹⁵ http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=tajek_ulonok (2013.12.18.)

közvetlenül értesítik a jelöltállítás lehetőségéről. A jelölési hirdetéseknek meghatározott információkat kell tartalmaznia, mint például azt, hogy melyik bíróságra lehetséges az ülnök jelölése, ki választható, ki állíthat jelöltet. Az ülnökök jogaira és kötelezettségeire vonatkozó tájékoztatót a polgármesteri hivatalban meg lehet tekinteni. A hirdetés tartalmazza azt is, hogy meddig és hova lehet bejelenteni a jelölést, magába foglalja az ülnökké jelölés mintáját és a jelölés elfogadó nyilatkozatának mellékletét is. Amennyiben jelölést nyújtanak be, csatolni kell hozzá a jelölt elfogadó nyilatkozatát, amelyben arról is kell nyilatkoznia, hogy volt-e már büntetve és hogy rendelkezik-e választójoggal. A nyilatkozat továbbá a jelölt nevét, születési helyét és idejét, anyja nevét, lakóhelyét, iskolai végzettségét, szakképzettségét, foglalkozását, munkahelye nevét és címét, havi átlagkeresetét, valamint az aláírását tartalmazza.

A jelölési folyamat utolsó része, amikor a bíróság székhelye szerint illetékes önkormányzat polgármestere, vagy közgyűlés elnöke stb. ellenőrzi a jelöltek büntetlen előéletét. A jelöltnek igazolnia kell büntetlen előéletét, így az igazolás céljából a bünyügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvány kiadása iránti eljárásért megfizetett igazgatási szolgáltatási díjat az ülnök részére megtérítik. Ezt a személyes adatot a bíróság az ülnöki megbízatás megszűnéséig kezeli.

A járásbíróság ülnökeit a bíróság székhelye szerint illetékes települési önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg a Budakörnyéki Bíróság kivételével, ugyanis oda az ülnököket a Pest Megyei Központi Közgyűlés és a Pest megyei kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják. A törvényszék ülnökeit a megyei vagy fővárosi, megyei jogú városi közgyűlés és a területi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják, míg a kerületi bíróságok ülnökeiről a kerületi önkormányzatok és a települési kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei döntenek.¹⁶

Abban az esetben, ha járásbírósági ülnökök választása eredményeként olyan kevés számú ülnököt választanak meg, hogy ez veszélyezteti a bíróság működését, az ülnökök feladatait azok a törvényszékhez megválasztott ülnökök is elláthatják, amelynek illetékességi területéhez az érintett járásbíróság tartozik. Mindemelllett ha a megválasztott ülnökök száma nem éri el az OBH elnöke által megállapított létszámot, az OBH elnöke kezdeményezheti a köztársasági elnöknel a soron kívüli ülnökválasztás kiírását. A választás módjára a Bjt. szerint a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 46. § (2) bekezdésének b) pontját megfelelően kell alkalmazni.¹⁷ Az önkormányzatoknak a választásra vonatkozó hatásköre

¹⁶ 2011. évi CLXII. tv. 215. § (1) bek.

¹⁷ 2011. évi CLXXXIX. tv.

nem ruházható át egyéb szervekre. Az ülnököket választó testületi üléseket a köztársasági elnök által határozatban megjelölt időközben kell megtartani, és külön kell szavazni a fiatalkorúak büntető ügyeiben eljáró ülnökökről. Ezt követően a megválasztott ülnökök névjegyzékét és a jelöltek elfogadó nyilatkozatát haladéktalanul át kell adni annak a bíróság elnökének, ahova megválasztották az ülnököket. Az ülnökök megbízólevelét az ülnököt megválasztó önkormányzat polgármestere, a főpolgármester, a közgyűlés elnöke állítja ki.

Az ülnököknek megválasztásuk után esküt kell tenniük, amelyről az illetékes bíróság elnöke gondoskodik. A választási eljárás pozitívumaként emelhető ki, hogy az OBH további mellékletekkel és útmutatásokkal igyekszik az önkormányzatok feladatait csökkenteni és egyszerűsíteni. További előnye a bíróságok és önkormányzatok együttműködése a felmerülő problémák és feladatok során, így a bíróságok már a választások kapcsán információt szerezhetnek a leendő ülnökökről.

2. Katonai ülnökök választása

A katonai büntetőeljárás – a fiatalkorúak elleni büntetőeljárás mellett – a külön eljárások olyan csoportja, ahol speciális szabályok vonatkoznak az ülnökválasztásra. Azért is érdemes erről külön pont alatt említést tenni, mert némileg összetettebb ülnökválasztási eljárást figyelhetünk meg.

A Bjt. 213. § (3) bekezdése alapján az eljáró katonai tanácsok ülnökeit a fegyveres erők és rendvédelmi szervek illetékes parancsnokai jelölik, az ott működő érdekképviselői szervek javaslataira figyelemmel. A Be. rendelkezései alapján katonai büntetőeljárásnak van helye katona által a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekménynél, a Magyar Honvédség tagja által elkövetett bármely bűncselekmény esetén, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagja által a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény, továbbá a szövetséges fegyveres erő által Magyarországon vagy magyar hajón vagy légi járművön elkövetett bűncselekmény esetén.¹⁸

A katonai tanácsok összetétele, mint ahogy már utaltam rá, speciális. A katonai tanácsban részt vevő ülnökök a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai, akik katonai rendfokozatot viselnek. A katonai bíró rendfokozatától függetlenül bármely rendfokozatú terhelt büntetőügyét tárgyalhatják, azonban előírás, hogy az ülnököknek a terhelnél magasabb rendfokozattal kell rendelkezniük.¹⁹ A katonai ülnökök a honvédelmi

¹⁸ 1998. évi XIX. tv. 470. §

¹⁹ Hautzinger Zoltán: A katonai büntetőjog rendszertana. AndAnn Kiadó, Pécs 2010. 157. o.

miniszter alárendeltségébe tartoznak, ő vezényli a katonai bírákat és ülnököket a kijelölt bírósági szervezethez.

A rendőrökre, mint a katonai büntetőeljárás egyéb lehetséges alanyaira, az országos rendőrfőkapitány rendelkezései az irányadók. A 11/2007. (OT 5.) ORFK utasítás foglalkozik a katonai ülnökök jelölésével és választásával. „A meghatározott számú és rendfokozatú katonai ülnök választását az illetékes katonai tanács elnökének közvetlen megkeresése alapján, állománygyűlésen kell megtartani.” A jelölés kapcsán az illetékes parancsnok a jelölt állandó lakóhelye szerint illetékes jegyzőtől beszerzi a választójog meglétére szolgáló igazolást, valamint összehívja a katonai ülnökválasztó állománygyűlést. A gyűlésen lehetőség van arra, hogy a jelöltek mellett vagy ellen a jelenlévők felszólaljanak, majd nyílt szavazással döntenek a katonai ülnök megválasztásáról, amelyhez egyszerű többség is elegendő. A választásról jegyzőkönyv készül, amelyet a jelölésre illetékes parancsnoknak kell felterjeszteni, aki tájékoztatja a megkereső bíróság katonai tanácsának elnökét a választás eredményéről, és megküldi a választásról készült jegyzőkönyv, jelölőlapok és elfogadó nyilatkozatok egy-egy másolatát. A katonai ülnökök megválasztásuk után az illetékes törvényszék (fővárosi bíróság) előtt esküt tesznek. Végül a megválasztott ülnököket előre megállapított rendben az állományilletékes parancsnok útján rendeli ki feladatuk ellátására az illetékes törvényszék (fővárosi bíróság) katonai tanácsának elnöke.²⁰

Láthatjuk tehát, hogy az ülnökválasztás szabályain belül van még egy elkülönült csoport a katonai ülnökök tekintetében, ahol még alaposabb szabályozásra van szükség. A két választási eljárás között az alapvető különbség már a jelöltállító és az elfogadó nyilatkozatok nyomtatványán keresztül is érzékelhető. A további különbség, hogy mivel a fegyveres erők és rendvédelmi szervek sajátos „mikrotársadalmat” jelentenek, csak bizonyos meghatározott kör kerülhet a jelöltek és a jelölők közé egyaránt. A katonai büntetőügyben laikusnak lenni nem ugyanolyan, mint az „egyszerű” büntetőügyben. Számos olyan eset van, amelyet kellő háttér-információ és a fegyveres erők világának ismerete nélkül a hétköznapi ember nem tud kellőképpen átlátni, megítélni. Az ülnökök létjogosultsága az ilyen jellegű ügyekben, az előbb leírtakra tekintettel megkérdőjelezhetetlen, így fontos, hogy külön kerüljön szabályozásra a katonai ülnökök választása.

²⁰ 11/2007. (OT 5.) ORFK

V. Az ülnökök jogállása

A Bszi. kimondja, hogy a bíróság egyesbíróként vagy tanácsban jár el, és az ítélezésben – törvény által meghatározott ügyekben és módon – ülnökök is részt vesznek, akiknek a jogaik és kötelezettségeik a hivatásos bíróval azonosak.²¹ Emellett a Bjt. XI. fejezete tartalmaz rendelkezéseket az ülnökök jogállására vonatkozóan, amely lényegében megismétli a Bszi. rendelkezését a jogok és kötelezettségek tekintetében. Végül a Be. 14. § (6) bekezdése szintén deklarálja, az ülnökök jogai, kötelességei megegyeznek a hivatásos bíróéval.

Az ülnöki megbízatás négy évre szól, és ez idő alatt nem lehetnek politikai pártok tagjai és egyéb politikai tevékenységet sem folytathatnak, azonban a munkavállalói és szakmai érdekképviselői szervezetben való részvétel nem tiltott. Az ülnököt előre megállapított rendben a bíróság elnöke hívja be, és osztja be az ítélező tanácsokba. Fontos emellett, hogy a bíróság elnöke évente egyszer, illetve ha az időszerű feladatok megkívánják, értekezletet tart a megválasztott ülnökök számára. Az ülnököt mentelmi jog illeti meg, tehát nem vonható felelősségre bíróság vagy más hatóság előtt az igazságszolgáltatással kapcsolatban elkövetett bűncselekmény, valamint a tevékenységének gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. A mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az ülnök polgári jogi felelősségére.²²

Az ülnökök megbízása megszűnik a Bjt. 220. § rendelkezései alapján, ha a megbízás lejár, betöltik 70. életévüket, elvesztik választójogukat vagy lemondanak. A lemondó nyilatkozat érvényességéhez a képviselő-testület, illetőleg a megyei (fővárosi) közgyűlés elfogadó nyilatkozatára nincs szükség, viszont a képviselő-testületnek kötelessége az illetékes bíróság elnökét haladéktalanul értesíteni. Az ülnök a lemondás bejelentésének napjától ítélezési tevékenységét nem gyakorolhatja. A 70. év betöltésénél, illetve a választójog elvesztésénél a megbízatás megszűnését a képviselő-testület, illetve a megyei (fővárosi) közgyűlés határozattal állapítja meg, és a bíróság elnökét ebben az esetben is haladéktalanul értesíti. A Bjt. említést tesz a katonai ülnökök megbízatásának megszűnéséről, és esetükben akkor is véget ér a megbízatás, ha szolgálati viszonyuk megszűnt.

²¹ 2011. évi CLXI. törvény 15. §

²² 2011. évi CLXII. tv. 2. § (4) bek.

1. Jogaik és kötelezettségeik

Az ülnököket, mint ahogy korábban említettem, a hivatásos bírakkal azonos jogok és kötelezettségek illetik meg. A bírák és az ülnökök függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.²³

Az ülnököknek részvételük előtt egy hónappal értesülniük kell az ügyről. Az ülnökök kérésére – fontos okból – a bíróság elhalaszthassa a működése megkezdésének időpontját.

Fontos joguk továbbá, hogy tájékozódjanak az ügyről, erre az ülnököknek kizárólag a bíróságon van lehetőségük, ahol be tudnak tekinteni az ügy irataiba.²⁴

Az ülnököknek joga van a díjazáshoz. A Bjt. szerint a munkaviszonyban, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban, szolgálati jogviszonyban és szövetkezetenél munkajogi jellegű jogviszonyban álló ülnököt ülnöki működésének időtartamára távolléti díj illeti meg. Ha az ülnök távolléti díja nem éri el a bírói 1. fizetési fokozat egy munkanapra eső összegének a 25 százalékát, akkor ezt az összeget ki kell egészíteni. A távolléti díj jelenlegi összege 4662 (nettó 3916) forint egy tárgyalás napra. Ez azonban csak azokra igaz, akiknek az ülnöki tevékenységük mellett nincsen fő foglalkozásuk. Aki foglalkozása mellett ülnök, azt a tárgyalási napra tisztsége gyakorlásának idejére távolléti díj illeti meg, amelyet, ha a fenti módon számított tiszteletdíjnál alacsonyabb, arra az összegre kell kiegészíteni. Abban az esetben, ha valamely jogszabályban biztosított juttatáshoz való jogosultság, valamint annak mértéke meghatározott munkateljesítménytől vagy a munkában eltöltött napok számától függ, az ülnöki működés időtartamát munkában töltött időként kell számításba venni. A törvény arra az esetre is biztosít szabályozást, ha az ülnök nem áll meghatározott jogviszonyban, vagy működése idejére nem részesül fizetésben. Ezekben az esetekben az ülnököt tiszteletdíj illeti meg, amelynek mértéke a működés minden napjára a bírói 1. fizetési fokozat egy munkanapra eső összegének a 25 százaléka. A Bjt. alapján az ülnök a hivatalos kiküldetésével járó költségeket is elszámolhatja a bírákra irányadó rendelkezések megfelelő alkalmazásával.²⁵

Az elsőfokú tárgyaláshoz kapcsolódóan hivatásos bírával egyenrangú félként tehetnek fel kérdéseket a kihallgatott személyhez, intézkedésekkel segíthetik a hivatásos bírő munkáját, figyelmeztethetik az intézkedés szükségességére, valamint a helyszíni szemlén is nagy segítséget

²³ 2011. évi CLXI. törvény 15. §

²⁴ http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=oith_search (2013.12.18.)

²⁵ 2011. évi CLXII. tv. 221. § (4)-(5) bek.

jelentenek.²⁶ Az erre vonatkozó szabályokat a Be. rendelkezései tartalmazzák.

Elsősorban, mint ahogy korábban említettem, a Bjt. XI. fejezete foglalkozik az ülnökök jogállására vonatkozó szabályokkal, de a bírakra vonatkozó rendelkezések között is találunk rájuk nézve kötelezettségeket. Az ülnökök kötelezettségeihez tartozik, hogy a megválasztásuk után bírói esküt kell tenniük, és ehhez kapcsolódóan kötelező a zárt tanácskozással kapcsolatos tanácskozási titkot megőrizniük. Az ülnök az esküjében megfogadja, hogy az Alaptörvényt és az egyéb törvényeket megtartja, továbbá, hogy Magyarországhoz és az Alaptörvényhez hű lesz, lelkiismeretesen jár el, és a tisztségéhez méltó magatartást tanúsít majd.

A Bjt. bírák jogállására vonatkozó fejezetnél kötelezettségként szerepel az is, hogy a bírának – tehát végső soron az ülnököknek is – befolyásolástól mentesen és részrehajlás nélkül kell eljárniuk. A döntés befolyásolására irányuló kezdeményezéseket pedig el kell utasítaniuk, majd haladéktalanul jelteni kell a bíróság elnökének, valamint az ügyfelekkel szemben tisztességes és pártatlan magatartást kell tanúsítaniuk. A titoktartási kötelezettséghez visszatérve, ki kell térni arra is, hogy a folyamatban lévő ügyekről a bírák (és ülnökök) nem formálhatnak véleményt és nem nyilatkozhatnak. A médiának, sajtónak csak a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat felvilágosítást.²⁷

Az ülnökökre ugyanazok az összeférhetetlenségei szabályok vonatkoznak, mint a hivatásos bírakra, ilyen ok fennállását haladéktalanul be kell jelteniük. A Bjt. a bírák összeférhetetlenségére vonatkozó fejezete szerint „[a] bíró a tisztsége ellátásán kívül csak tudományos és oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, továbbá lektori és szerkesztői, valamint műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét és pártatlanságát, illetve nem keltheti ennek látszatát, valamint nem akadályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését.”²⁸ Az ülnökökre vonatkozóan ez annyiban tér el, hogy ülnököknél – a hivatásos bírakkal ellentétben – nem számít, hogy milyen foglalkozást gyakorolnak ítélkező tevékenységük mellett, nincsenek az előzőekben ismertetett megszorítások.

2. Magyar Ülnöki Egyesület

Az ülnököknek sokáig nem volt szakmai érdekképviselői szervezete, továbbá a bírák etikai kódexe sem vonatkozik rájuk. Jelenleg a Magyar

²⁶ Szollár: i.m. 17. o.

²⁷ 2011. évi CLXII. tv. 44. § (2) bek.

²⁸ 2011. évi CLXII. tv. 40. § (1) bek.

Ülnökök Egyesülete (MÜE) látja el az érdekképviselési feladatokat 2011. január 12. óta.

A MÜE önkormányzati elven működő társadalmi érdekvédelmi szervezet, amelynek célja a Magyarországon működő ülnökök tevékenységének elismertetése, erősítése, valamint a presztízsének javítása, az ülnöki jogok érvényesítése. A MÜE feladatait az Alapszabály tételesen meghatározza, és ide tartozik az ülnököket érintő jogszabályi tervezetek véleményezése, az ülnökök anyagi érdekeinek képviselése valamint a Bírósági Ülnöki Etikai Kódex elkészítése is. A MÜE mindemellett együttműködik az igazságszolgáltatási szervezettel, és továbbképzést, oktatást szervez az ülnököknek; honlapot tart fenn a tájékoztatásuk elősegítése érdekében.

Az Egyesület vagyona a tagdíjakból, felajánlásokból, rendezvényekből befolyt összegekből, pályázatokból nyert pénzből valamint egyéb bevételből áll. Tagjai elsősorban az ülnökök, de vannak az ún. pártoló tagok, akik magát az ülnöki tevékenységet anyagilag támogatják. A tagság egyébként teljesen önkéntes alapú, bármikor ki lehet lépni, azonban a tagság idejére tagdíjfizetési kötelezettség áll fenn.

A MÜE tevékenységének vizsgálata során felmerült bennem a kérdés az Ülnökök Etikai Kódexét illetően. A alapszabályból egyértelműen látszik, hogy a MÜE tagság önkéntes alapú, amely tagdíj fizetési kötelezettséggel jár, így nem minden ülnök tagja az egyesületnek. Abban az esetben, ha valamely ülnök nem rendelkezik tagsággal, akkor rá az etikai kódex nem vonatkozik. Felmerül tehát annak a szükségessége, hogy egységes rendszert hozzunk létre. Véleményem szerint minden ülnök számára kötelező szakmai kamarát kellene alakítani, vagy pedig a bírákra vonatkozó etikai kódexet kellene kiterjeszteni rájuk. Ezekkel a megoldásokkal áthidalható lenne az ülnökrendszer szabályozásának ez a hézaga.

VI. Az ülnökök testközelből

Az ülnök tanulmányozása során volt alkalmam személyesen elbeszélgetni ülnökökkel, így sikerült teljesebb képet kapnom erről a tevékenységről. Alapvető kérdésem az volt, mennyire hasznos ez a tevékenység az igazságszolgáltatásra nézve, és hogyan is valósul meg az ítélező tevékenységük a bíróságon.

Az ülnökök mindegyike nyugdíjas korú, valamint közülük az egyik már második ciklusát tölti az igazságszolgáltatásban. Arra a kérdésre, hogy miért választották ezt a tevékenységet, mindketten maradéktalanul a javadalmazást hozták fel. Annak ellenére, hogy az igazságszolgáltató tevékenységet érdekesnek tartják, mégis a legmotiválóbb tényező a tiszteletdíj. Amikor az ügyekre beosztják őket – elsősorban a büntető ügyeknél – általában figyelembe veszik a végzettséget. A gazdasági bűncselekmények

tárgyalásánál lehetőleg igyekeznek közgazdász, vagy egyéb gazdasági végzettségű személyt ülnökként alkalmazni, viszont az egyszerűbb megítélésű ügyeknél kevésbé specifikus végzettségű ülnököket alkalmaznak. A büntető ügyekben közreműködő ülnökök rendszerint egyszerre kettő ügyre vannak beosztva, és ha az egyik ügyben megszületik az ítélet, csak azt követően osztják be újra.

A beszélgetés alapján, mint ahogy a problémafelvetés között már szerepelt, nem sok lehetőségük van a laikusoknak az ügyek tanulmányozására. Az ülnököknek közvetlenül a tárgyalás előtt fél órával adnak tájékoztatást a hivatásos bírák, pedig ha lenne lehetőségük foglalkozni az iratokkal, akkor élnének vele, tekintettel arra, hogy a peranyag is nagy terjedelmű, és a tárgyalásra az ügyről alaposabb képet kapnának. Az ülnökök meglátásom szerint átlátják a tárgyalás menetét, megfelelően tisztában vannak jogaikkal és kötelezettségeikkel. Az ülnöki jogok között szerepel a kérdezés és a jegyzetkészítés, amelyből előbbivel időnként, a későbbivel viszont rendszeresen élnek. A kérdezés azért nem általános, mivel a bírói tanács elnöke olyan átfogóan és nagyfokú részletességgel kérdezi ki az eljárás résztvevőit, hogy nem marad számukra homályos rész.

Érdeklődésem egyik központi kérdése az volt, hogy a szubjektumuktól mennyire képesek elvonatkoztatni, valamint a külső ingereket milyen sikerrel tudják kizárni. Általában az a tapasztalat, hogy a külvilágot megfelelően ki tudják iktatni, habár saját értékrendszerük valamelyest predesztinálja őket bizonyos bűncselekmények tekintetében. Mindemelllett az ülnökökre olyan mértékű medianyomás és elferdült társadalmi nyomás nehezedik, amely korlátozza őket a valóságnak megfelelő benyomás kialakításában. A sajtó és média jelenléte a tárgyaláson – annak nyilvánossága miatt – problémát jelenthet az ülnökök tevékenységére nézve. Az ülnököket rendkívül feszélyezi ezekben az esetekben ez a külső nyomás, és véleményem szerint ez alkalmas lehet arra, hogy figyelmüket megossza. Emiatt fennáll annak a veszélye, hogy az ülnökök nem tudnak teljes személyllyel az esetre koncentrálni, a fontos részletek felett elsiklik a figyelmük, mindemelllett a tárgyalás nyilvánossága fontos garanciája az igazságos tárgyalásnak.

A tárgyalás során elméletben a hivatásos bíró és a laikusok egyenlő felekként vannak jelen, azonos jogosultságokkal és kötelezettségekkel. A valóságban azonban egészen más a helyzet, ugyanis az ülnökök és a bíró között kimondatlan hierarchikus rendszer van. Az ülnök elmondása alapján a bíróval való kapcsolatukat a kölcsönös bizalom és tisztelet jellemzi, azonban az ülnökök nem tekintik magukat egyenrangúnak a hivatásos bíróval. Ebben a kimondatlan alárendelt kapcsolatban azonban a hivatásos bíró abszolút segítőkész, a nem világos részletek tisztázásában bátran fordulnak hozzá az ülnökök, és ekkor készségesen segítséget nyújt.

A vizsgálódásom másik tárgya a tárgyaláson részt vevő két ülnök közti viszony. Általában nem szokott ellenmondás és gyökeresen más vélemény kialakulni az ülnökökben, mivel a hivatásos bíró oly módon vezeti a tárgyalást, hogy szinte minden esetben azonos álláspontra jutnak. Másrészt véleményem szerint azért sincs ellentmondás, mert az ügyet nem ismerik az ülnökök kellő részletességgel, nincs alkalmuk az ügyek tanulmányozására, így még inkább a hivatásos bíróra és annak benyomásaira hagyatkoznak. A jogi megítélést igénylő kérdéseknél az ülnökök laikus személyként nem tudnak a hivatásos bírónak segítséget nyújtani.

Végezetül – mint arról a korábbiakban írtam – a tanácsban az ülnökök mindig többen vannak jelen, mint a hivatásos bíró, vagy nagytanács esetén bírák, így fennáll annak a lehetősége, hogy az ülnökök leszavazzák a bírót. Erre azonban nem sok példa akad a gyakorlatban. Az ítélet kialakításánál többnyire összhang van a tanácsban, majd a büntetés kiszabásánál a hivatásos bíró ismerteti a büntetési keretet és kikéri az ülnökök véleményét, hogy mely körülmények alapján, milyen büntetést szabnának ki.

VII. Következtetések

Az eddigiekben bemutattam a laikus elem megjelenését Magyarországon, valamint a más országok által alkalmazott megoldásokat, továbbá igyekeztem átfogó képet adni a jelenlegi hazai szabályozásról. A büntetőeljárásban megjelenő laikus elemek alapvetően kétfélék lehetnek. Az egyik megoldás az esküdtszék, ahol az esküdtek képviselik a laikus társadalmat, míg a másik az ülnökrendszer, amelyet hazánk is alkalmaz.

Amellett, hogy összehasonlító jelleggel más jogrendszerek szabályozását is megismerjük, fontos ezeknek a megoldásoknak a tanulmányozása is, hogy a további szabályozáshoz, a jogintézmény fejlesztéséhez vagy átalakításához megfelelő támpontokat kapjunk. A dolgozatom során igyekeztem részletesen bemutatni az esküdtszéki rendszert, rávilágítani előnyeire, hátrányaira. A másik megoldás tanulmányozásánál olyan alapvető különbséget igyekeztem leírni, amely alapján egyik vagy másik rendszerhez közelebb kerül az olvasó álláspontja. Összességében elmondható, hogy mindegyik rendszernek megvannak az előnyei és a gyenge pontjai. A két alaptípuson belül további változatok alakultak ki a laikus részvételt illetően, minden ország arra törekszik, hogy egyik vagy másikat tökéletesítse.

Álláspontom szerint az ülnöki rendszer jobb megoldás az esküdtszéknél, mivel egyrészt kevesebb költséget vesz igénybe, másrészt pedig hatékonyabb testületként működik, mivel az esküdtszéknél az ügydöntő határozat meghozásához az esküdtek túlnyomó részének egyetértése szükséges. Abban az esetben, ha vita alakulna ki az esküdtszék tagjai között, megoszthatja a tagokat oly mértékben, hogy akár új eljárást kell indítani. Ebben az esetben a

büntetőeljárás és az állam költségei jelentősen megemelkedhetnek, míg az ülnökrendszerben felmerülő ellentmondás könnyen feloldható. A korábbiakban a hazai szabályozásnál megjegyeztem az esküdszéki rendszer további hátrányát, amely nem más, mint a CSI effect. A jelenség hatása miatt további veszélyeket rejt magában az esküdszéki rendszer, amely miatt a büntetőeljárás hossza és költsége is emelkedik, valamint véleményem szerint törést okoz az igazságszolgáltatás presztízsében.

Ezzel szemben az ülnöki rendszerben az ülnökök reprezentálják a társadalmat, hozzájárulnak a döntés kialakításához saját élettapasztalataikkal, bár a hivatásos bíró véleménye hangsúlyos marad. Álláspontom szerint ez a rendszer sem tökéletes, mivel az ülnökök lehetőségeikhez képest passzív magatartást tanúsítanak, így ilyen formában való működtetése felesleges költségeket okoz, és cserébe nem nyújtja az elvárt funkciót. Az esetleges átalakítás, mint ahogy korábban már írtam róla, amely esküdszéket vezetne be, szintén nem lenne célravezető jelentős módosítások és költségek nélkül, valamint komoly problémákkal járna az igazságügyi rendszer szempontjából.

VIII. Megoldási javaslatok

Az előbbieken felvázolt problémák alapján, igyekeztem megfelelő megoldási javaslatokat összegyűjteni az ülnökrendszer javítására. Először is javasolnám, hogy valamilyen cenzushoz kötött legyen az ülnöki pozíció betöltése, mert laikusok között is van különbség alkalmasság szempontjából, mint például gazdasági szakemberek, akiket természetesen úgy specifikusan a gazdasági bűncselekményeknél lenne célszerű alkalmazni. Lehetőség szerint jelenleg is működik ez a fajta kiválasztás az ülnökök között, mert nekik a gazdaságra jóval mélyebb rálátásuk lehet, mint az alapvetően csak a jogi vonatkozását ismerő bíróénak, így pedig a kölcsönös segítség a részletkérdések tisztázásakor megvalósulna.

Másik megoldásként olyan tanács létrehozását támogatnám, amely szinte teljesen kizárja a laikus társadalmat. Itt elsősorban nem arra gondolok, hogy csak hivatásos bírákból álló tanács ítélkezzen vagy egyesbíró, hanem a bírósági fogalmazók tevékenységi körét kellene kiterjeszteni, és egyfajta „bemelegítésként” kinevezésük előtt ilyen tanácsok részét képezhetik. Ez véleményem szerint azért is lenne kielégítő, mert már pályájuk kezdeti szakaszában szerves részt vállalhatnának az ítélkező tevékenységben és bővíthetnék tapasztalataikat, amelyre későbbi pályafutásuk során támaszkodhatnak is.

Az ülnökrendszer célja jelenleg az, hogy a laikusok részt vegyenek az igazságszolgáltatásban. Álláspontom szerint, amennyiben továbbra is a laikusok feltétlen alkalmazása mellett marad a szabályozás, szükséges a rájuk vonatkozó joganyagot összefoglalni. Erre a legmegfelelőbb megoldás – mint

ahogy korábban már említettem – egységes, átfogó törvény lenne, amely a jogintézmény minden szegmensét kellő alapossággal, áttekinthetően tartalmazná.

A szabályozások sokszínűsége ellenére tökéletes megoldás nem született a laikus részvételre vonatkozóan, mivel mindig maradnak rések, amelyeket nem lehet kiküszöbölni. A hivatásos bírákban kialakuló szakmai tapasztalatokat az ülnök nem lesz képes soha elsajátítani, és mindig csak egyfajta teher lesz az igazságszolgáltatás hátán. Az ülnökrendszer fenntartásának költségei és a hiányosságok miatt kevésbé tud hatékonyan és hangsúlyosan részt venni a büntetőeljárásban, és ilyen szempontból már nem töltik be azt a funkciójukat, hogy ténylegesen képviseljék a társadalmat és közvetítsék annak értékeit. Az ítélezésben megnyilvánuló tevékenységük kettős arculatú, mert egyrészt ott vannak, mint nem hivatásos bírák és döntési kompetenciával rendelkeznek, másrészt viszont akármilyen bizonytalanság esetén a hivatásos bíróra hagyatkoznak, és a hierarchia nem tűnik el. Az esetlegesen bennük kialakuló vélemény álláspontom szerint jóval konzervatívabb szankcióhoz vezetne, mint a szakmabelié, és szubjektumukat nem tudják teljes mértékben elkülöníteni ettől a tevékenységtől. A tárgyaláson is elenyésző azoknak az eseteknek a száma, amikor ténylegesen, aktívan hozzászólnak, vagy kérdeznek az ügyel kapcsolatban. Másrészt a technikai feltételek sem oly módon biztosítottak számukra, hogy kellő felkészültséggel részt tudjanak venni az ügyben. Bár létezik számukra szakmai érdekképviselői szervezet, Magyar Ülnöki Egyesület néven, amely az ülnökök helyzetét hivatott előrébb mozdítani, számos buktatója van. Elsősorban arra gondolok, hogy a tagság nem kötelező az ülnökök számára, másrészt pedig tagdíjat is kell fizetni, amely az egyesületbe való belépést igencsak megnehezíti.

IX. Összegzés

Jelenleg hazánkban a hatályos szabályozás elsősorban költséget okoz az igazságszolgáltatásnak, amelyhez tényleges szolgáltatás nem párosul. Az igazságszolgáltatás lényege a mindenki számára megfelelő ítélet kialakítása lenne, amelyben nem hivatásos bírák is részt vesznek. Ez a részvétel viszont ilyen formában nem elképzelhető. Arra, hogy milyen szabályozással lehetne megoldást találni erre a helyzetre, számtalan lehetőség létezik. Megtalálni ezek közül a megfelelőt; a rendszer megszüntetését, átalakítását vagy teljesen új rendszer kialakítását, jelentős változtatások árán lehetne, és ezek kimenetele is bizonytalanságot hordozna magában. Annak ellenére, hogy ránézésre nem jelentős és érdekes szegmense az igazságszolgáltatásnak az ülnöki rendszer, mégis megannyi problémát hordoz magában.

Mavi Marmara^{*}

I. Bevezetés

A dolgozatom főcíme Mavi Marmara, annak a hajónak a jelöli a nevét, amely a kiindulópontja volt a Gáza-flottilla incidensnek.

2010 májusában két szervezet, hat hajóból álló flottillája kísérelte meg áttörni az Izrael által felállított blokádot, mely hajóraj segélyrakományt szállított volna a Gáza-övezetben élők számára. Mivel az előzetesen bejelentett ellenőrzést megtagadták, így izraeli kommandósok szálltak a fedélzetre. A segélyszállítmány célba juttatása véres küzdelembe torkollott, amely során kilencen életüket veszítették és sokan megsérültek.

Dolgozatom témáját egyrészt Törökország felé irányuló érdeklődésem, másrészt az incidens aktualitása teremtette meg. Az incidensben közvetlenül részt vevő felek Törökország és Izrael, ezért a dolgozat kitér e két állam kapcsolatára is. Az eset számos nemzetközi jogi relevanciával is rendelkezik: diplomácia, menekültügy, terrorizmus, emberi jogok, humanitárius jog, tengeri jog, államelismerés, nemzetközi szervezetek, ENSZ, Nemzetközi Bíróság ítéletei, tanácsadó véleményei; Biztonsági Tanács és a Közgyűlés határozatai stb.

A Közel-Keleten történő események a nemzetközi közösséget is élénken foglalkoztatják. Vallásuk, jogrendszerük, szemléletmódjuk szöges ellentétben van az általunk jól ismert felfogással. Igaz, a nemzetközi jog alapelveinek kontinenstől függetlenül érvényre kell jutnia.

Dolgozatom felépítésében azt a logikai elvet követem, amely szerint a régmúltbeli események feltárását követően jutunk el a problémáig. Négy nagyobb részre tagoltam az írást, amelyből az első kettőben szeretném bemutatni a résztvevő felek kapcsolatait, az incidenshez vezető lehetséges okokat valamint a Gáza-flottilla ügyet, annak valamennyi „szereplőjével”. A harmadik logikai egységben – a már megismert tények alapján – igyekszem rávilágítani azokra a pontokra, amelyek nemzetközi jogi szempontból relevánsnak tekinthetők: menekültügy, diplomácia, tengeri blokádnak, tengerjog, nemzetközi fegyveres összeütközés, kombattánsi státusz. E helyen mutatom be az incidenst vizsgáló bizottságok munkáját, következtetéseit. A dolgozatom záró részében egy lehetséges Nemzetközi Bíróság általi döntést

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Büntetés-végrehajtási jog” tagozatban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökségének különdíjában részesült. Konzulens: Dr. Köhalmi László adjunktus

kívánok bemutatni, amelyben – *de lege ferenda* – saját álláspontom ismertetem.

A vizsgált téma nemzetközi, társadalmi, politikai jelentősége számottevő, így ezek hatását is szemügyre kell venni. A két ország közötti kapcsolat romlása egyrészt a jelenlegi kapcsolatok végét jelenti, másrészt egy új dolog kezdetét is egyben. Törökország stratégiai váltása nagyrészt politikai megfontolásból történt. A vizsgálat során számos jogsértéssel találkozunk, amely szankció nélkül maradt.

A dolgozatom során igyekszem objektíven közölni a tényeket. Ennek érdekében mindvégig releváns források, egyezmények, szerződések, vizsgálóbizottsági riportok felhasználásával elemzem a jogesetet. A magyar szakirodalom mellett török és angol nyelvű forrásokkal dolgoztam, amelyek feldolgozása saját fordításom eredménye.

II. A Gáza-flottilla incidens

2010. május 30-án tízezer tonnányi segélyszállítmánnyal indult el a Mavi Marmara öt másik hajó kíséretében a Gáza-övezetbe, amely területet Izrael tengeri blokád alatt tartott. Az ún. Szabadság Flottillát két török szervezet vezette, a Free Gaza Movement¹ és az IHH. A megközelítőleg 600 fős hajókonvoj személyzete tisztában volt azzal, hogy Izrael valószínűleg meg fogja akadályozni a szállítmány Gázába jutását.²

Ugyanazon a napon, május 30-án indult el Haifa kikötőjéből az izraeli flotta, amely a segélyszállítmány Gázába való jogtalan bejutását kívánta megakadályozni. Izrael a tengeri blokád fenntartását jogosnak véli, így előzetesen bejelentette, hogy a gázai partra szállást nem engedélyezi, csak egy Asdot kikötőjében történő átvizsgálás után. Az izraeli haditengerészet felszólítására a konvoj öt hajója megadta magát. A vezérhajó azonban a figyelmeztetést semmibe vette. Üzenetváltásuk során a következőket rögzítették: „[...] menjetek vissza Aushwitzba [...] segítünk emlékezni az araboknak szeptember 11-re.”³

A tengeri blokád áttörésére tett kísérlet kudarcba fulladt. Izraeli kommandósok szállták meg a Mavi Marmarát. A hajón tartózkodó aktivisták az intézkedésnek ellenszegülve, késsel, botokkal, vasrudakkal, fűrészszel támadtak az izraeli katonákra. Az egyik aktivista az eset után a következőket

¹ Szabad Gáza Mozgalom

² <http://www.haberturk.com/dunya/haber/519141-israil-gemilere-karsi-harekete-geci> (2012.09.05.)

³ Az Egyesült Államok elleni terrortámadás időpontja, amelyet az al-Kaida nevű szervezet vállalt magára. A terrorszervezet a támadást dzsihadnak, azaz szent háborúnak minősítette.

mondta: „[a]mikor először felszálltam a hajóra, mártír akartam lenni, de nem volt esélyem. Remélem, idővel azzá válhatok.”⁴

Az összecsapás eredményeként nyolc török és egy török-amerikai állampolgár vesztette életét, több mint ötvenen megsebesültek. Izrael a két szervezet segélyszállító akcióját provokációként értékelte. Izrael szerint a hajók célja nem humanitárius segélyszállítmány eljuttatása volt, ugyanis a legénység a támadásra felkészülten érkezett. Ezt az állítást az IHH vezetője, Yavuz Dede cáfolta. Elmondása szerint az önkéntesek nem kiképzett katonák. A szervezők azt állították, hogy az izraeli haditengerészet azonnal tüzelni kezdett, ahogy a fedélzetre szálltak. A haditengerészet parancsnoka elmondta, hogy önvédelemből tüzeltek, mert az életük veszélyben volt.⁵

Az események híre néhány órán belül az egész világot bejárta. Ban Ki-moon ENSZ főtitkár Izrael magyarázatát kérte, az eseményekkel kapcsolatban megjegyezte, hogy sokkolták a történések és elítéli a támadást. Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, Catherine Ashton tájékoztatást kért az izraeli külügyminisztertől, Bakani Liebermanntól és átfogó vizsgálatot rendelt el az ügy részleteinek felderítésére. Mahmúd Abbász három napig tartó gyászt hirdetett. Törökország számos nagyvárosában tüntettek a civilek az izraeli támadás ellen.⁶

A Haaretz információi alapján Törökország állami terrorizmussal vádolta Izraelt. Recep Tayyip Erdoğan, török miniszterelnök szerint az izraeli támadás sértette a nemzetközi jogot ellentétben állt annak elveivel. Az elnök a válság kezelése érdekében chilei látogatását is azonnal megszakította. Az Arab Liga sürgette tagállamait, hogy fontolják meg Izraellel való kapcsolatuk 'felülvizsgálatát'. Szíria a Liga azonnali összehívását kezdeményezte, hogy megvitassák az ügy részleteit. Az Arab Liga főtitkára, Amr Moussa a dohai gyűlésen a következőket mondta: „Izrael még nincs kész a békekötésre. Izrael úgy gondolja, hogy a törvények felett áll.” Az izraeli külügyminiszter felhívta a polgárok figyelmét, hogy lehetőség szerint kerüljék a Törökországba történő utazást valamint a zsúfolt utcákon se tartózkodjanak. A törökök válasza alapján Izraelnek számolnia kell a következményekkel.⁷

⁴ http://www.hasturktv.com/mavi_marmara/593.htm (2012.09.05.)

⁵ <http://www.nytimes.com/2010/06/01/world/middleeast/01flotilla.html> (2012.09.05.)

⁶ <http://www.haberturk.com/dunya/haber/519211-dunyadan-israile-sert-tepkiler> (2012.09.06.)

⁷ Reuters and Haaretz Service: Turkey recalls envoy over Gaza flotilla deaths, accuses Israel of 'state terrorism' May 31, 2010. <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/turkey-recalls-envoy-over-gaza-flotilla-deaths-accuses-israel-of-state-terrorism-1.293186> (2012.09.06.)

III. Ki a felelős?

Izrael azzal vádolta az IHH-t, hogy kapcsolatban áll az al-Kaida nevű terrorista szervezettel. Az incidens évében egy ún. terrorista megfigyelő listához is hozzáadta a török segélyszervezetet. Állításuk szerint a Mavi Marmara fedélzetén közel negyven aktivista tartózkodott, akik közül kb. tíz fő török állampolgár. Az IHH – véleményem szerint – jogosan érvelt akként, ha Izrael tudta, illetve tudni vélte, hogy 'terroristák' vannak a fedélzetén, miért nem kérte letartóztatásukat a török kormánytól? Az összeütközés, a konfrontáció lehetőségét azonban két alkalommal is jelezte Törökországnak, ennek ellenére a hajót nem állították meg a török hatóságok. A felelősséget mindkét fél próbálta a másikra hárítani. Eltérő álláspontot képviselt Izrael és Törökország is, valamint a nemzetközi közösséget is megosztotta az eset. Ankara elismerte, hogy többször jelezte az IHH felé, hogy nem ajánlatos Gázába utazni, mivel az izraeliek a blokád felállításakor már kijelentették, hogy ellenőrzés nélkül semmilyen hajó nem juthat el az övezetbe. Az IHH szerint három céllal indultak el Gázába:

- a segélyszállítmány eljuttatása az övezetbe,
- a blokád megnyitása a segélyt szállító hajók számára,
- a blokád embertelen oldalára való rávilágítás.

A következményeket tekintve a három célból kettő teljesült.

A török kormány elmondása alapján a konvojt indulás előtt alaposan átvizsgálták, valamint az utasokkal aláírtak egy dokumentumot, amellyel az erőszakmentességet kívánták biztosítani, valamint próbálták kiszűrni a radikális nézeteket valló személyeket.

Benjamin Netanyahu egyiptomi miniszterelnök szerint az IDF katonái önvédelemből lőttek, ugyanis az első támadás a hajóról érkezett. Az IHH elmondása alapján viszont az Izraeli Védelmi Erők indították el a vérontást. A török álláspont szerint a hajón nem volt fegyver. Azokat pedig, amelyeket elvettek a katonáktól, a tengerbe dobták.⁸

A Mavi Marmara fedélzetén az incidenst követően késeket, vasrudakat, láncokat, fém eszközöket találtak. Mehmut Tuval kapitány szerint az aktivisták készültek egy lehetséges konfrontációra, amelyet nem tudott megakadályozni.⁹

Vitathatatlan, hogy mindkét fél számított egy lehetséges összecsapásra, de érdemben nem tettek semmit ennek megakadályozására. Törökországról a háttérben meghúzódó okok – meglátásom szerint – nyilvánvalóan a blokád

⁸

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/208%20Turkeys%20Crises%20over%20Israel%20and%20Iran.pdf> 4-7. (2012.09.06.)

⁹ <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/gaza-flotilla-captain-activists-prepared-attack-against-idf-raid-1.295591> (2012.09.06.)

jogtalan fenntartása ellen irányultak. Törökország korábban is jelezte, hogy nem ért egyet Izrael Gáza-politikájával kapcsolatban. Az eset nemzetközi visszhangja óriási volt, megannyi problémát, kérdést vet fel, amelyekre nem könnyű választ adni. Törökország a Közel-Kelet egyik meghatározó állama, így az eset kapcsán nem elhanyagolható szempont az sem, hogy ki kerül ki 'győztesen' az ügy érdemi lezárása után (ha egyáltalán sor kerül erre).

Izrael esetében megemlíthető, hogy a török kapcsolatok elvesztése, illetve ezek bizonytalanná válása, valamint a nemzetközi közösség negatív reakciója a fiatal állam megítélésén csorbát ejtett.

A tengeri blokád fenntartásának jogossága, illetve jogtalansága megosztja a nemzetközi közösséget. Az összeecsapás viszont – bármelyik fél indította is el – kilenc ember életét követelte és közel fél százan sérültek meg. Az IHH humanitárius tevékenysége legfeljebb részben vitatható, ugyanis a fedélzeten utazók többségét ténylegesen a segély nyújtása ösztönözte.

IV. Az incidens és a nemzetközi jog

1. A vizsgálóbizottságok

a) ENSZ Emberi Jogi Tanácsa

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa négy hónappal az eset után kiadott jelentésében a következő megállapításokat tette. A Tanács tényfeltáró missziója vizsgálta, hogy az izraeli támadás sérti-e a nemzetközi jogot, közelebbről az emberi jogokat valamint a nemzetközi humanitárius jogot. Emlékeztet arra, hogy az incidens egy hosszú előzményekre visszanyúló eset, így a felvetődő problémákat is egészében kell vizsgálat tárgyává tenni. A vizsgálóbizottság a tengeri blokád jogtalanságát állapítja meg a kialakult humanitárius válság miatt. Kijelenti, hogy az izraeli katonai művelet aránytalan, felesleges és felettébb brutális volt, amely semmiképp sem igazolható. Utal a IV. genfi egyezmény megsértésére, amely a polgári lakosság háború idejére szóló védelmét deklarálja.¹⁰ Úgy véli, Izrael semmibe vette a nemzetközi emberi jogokra vonatkozó kötelezettségeit: sértette az élethez való jogot, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, büntetés tilalmát, a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, a jogtalan letartóztatás és fogva tartás tilalmát valamint a véleménynyilvánítás szabadságát. Megemlíti, hogy a flottilla legénységét valóban az emberiség, a gázai lakosok iránti aggodalom vezérelte. A

¹⁰ A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény 147. cikke szerint súlyos jogsértés a szándékos emberölés, a kínzás vagy embertelen bánásmód, nagy fájdalom szándékos előidézése vagy a testi épség, illetve egészség súlyos megsértése.

helyzetet tarthatatlannak minősíti, és felhívja a figyelmet arra, hogy mielőbbi megoldást találjanak.¹¹

b) Turkel-Bizottság

Az izraeli Turkel-Bizottság 296 oldalas jelentésével 2011 januárjában készült el. A bizottság elnöke Jakob Turkel volt izraeli legfelsőbb bíró volt. A testület kezdetben korlátozott mandátummal rendelkezett, amelyet Turkel kezdeményezésére tanúk kihallgatására valamint iratok bekérésére terjesztettek ki.¹² Megállapította, hogy az Izrael által felállított blokád nem ütközik a nemzetközi jog szabályaiba – tekintettel arra, hogy célja a lakosság védelme. A katonai akciót is jogosnak vélte annak ellenére, hogy kilenc ember halálát és több mint ötven fő sérülését okozta.¹³ Utal az ENSZ Alapokmány 51. cikkére¹⁴ és leszögezi, hogy az izraeli katonák önvédelemből cselekedtek. A Turkel-Bizottság következtetései:

- Izrael és a Gáza-övezet konfliktusa nemzetközi fegyveres összeütközésnek minősül;
- Izrael tényleges ellenőrzése a terület felett véget ért, amikor kivonultak 2005-ben;
- a blokád előldleges célja, a katonai biztonság fenntartása jogszerű, Izrael a feltételeknek megfelelően állította fel;
- Izrael emberi jogi kötelezettségeinek eleget tett, biztosítja a megfelelő élelmezést, orvosi ellátást a gázai lakosok számára;
- a blokád fenntartása, valamint az intézkedések végrehajtása nem minősül kollektív büntetésnek a gázaiak irányába;
- a hajóval szemben, amely a nemzetközi jog hatálya alá tartozó blokád áttörésére tesz kísérletet, megengedett az erőszak;
- az izraeli haditengerészet nemzetközi vizeken fogta el a hajókonvojt, amely összhangban áll a nemzetközi jog szabályaival;
- a flotta célja az volt, hogy felhívja a nyilvánosság figyelmét a blokád következtében kialakult humanitárius válsághelyzetre;
- a katonák által alkalmazott erőszak nem haladta meg a szükségesség és arányosság mértékét, az IHH aktivistái elveszítették a civil státuszukat, azzal, hogy közvetlenül részt vettek a támadásban;

¹¹ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.21_en.pdf (2012.09.08.)

¹² <http://www.haaretz.com/print-edition/news/idf-to-blame-navy-in-scathing-report-on-gaza-flotilla-raid-1.301342> (2012.09.08.)

¹³ <http://www.turkel-committee.com/files/wordocs/7896summary-eng.PDF> (2012.09.08.)

¹⁴ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>. (2012.09.08.) Az 51. cikk leszögezi, hogy fegyveres támadás esetén minden államnak joga van az egyéni és kollektív önvédelem jogát gyakorolni, mindaddig, amíg az ENSZ Biztonsági Tanácsa meg nem teszi a szükséges intézkedéseket, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében.

- az IHH aktivistái lőfegyvert használtak az IDF katonái ellen;
- megállapítja, hogy az IDF szakszerűen járt el az adott helyzetben, különösen azért, mert nem várt erőszakkal szembesültek.

Összegezve a fentieket, a Turkel-Bizottság sem az izraeli blokád felállítását, sem pedig a katonák által alkalmazott erőszakot nem tartja a nemzetközi jog szabályaiba ütközőnek.¹⁵

A jelentés nyilvánosságra kerülése után komoly viták keletkeztek. Abdullah Gül török államfő a beszámolót egyenesen értéktelennek és hiteltelennek minősítette, amely megfelelően érzékelteti Izraelnek a világgal és a nemzetközi joggal való viszonyát. A jelentést Izrael saját dokumentumának nevezi, amely nemzetközi jogi szempontból értékelhetetlen.¹⁶

c) Palmer-jelentés

Ban Ki-moon ENSZ főtitkár kezdeményezte egy független vizsgálóbizottság felállítását, amely élére az egykori új-zélandi miniszterelnököt, Geoffrey Palmert állították, társelnökként pedig Alvaro Uribe kolumbiai elnököt. Mindkét érintett ország is képviseltette magát a testületben, így török részről Süleyman Özdem Sanberk, izraeliről Joseph Ciechanover vett részt a munkában. A bizottságot arra kérték fel, hogy tegyen eleget a Biztonsági Tanács május 31-ei nyilatkozatának, és teljes körű, átfogó és pártatlan jelentést dolgozzon ki, amely összhangban van a nemzetközi jog szabályaival. Leszögezték, hogy a vizsgálat célja nem az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása, hanem az ügy részleteinek tisztázása a tények és körülmények ismeretében, valamint lehetséges megoldás a jövőre vonatkozóan. A főtitkár hangsúlyozta, hogy a legteljesebb együttműködésre számít Törökország és Izrael részéről is. Egy kormányzati forrás szerint a zsidó állam leszögezte, hogy nem működik együtt, ha az IDF katonáit is bevonják a nemzetközi vizsgálatba.¹⁷

A Palmer-jelentés összgezése:

- az erőszak általános tilalmát hangsúlyozza, amely alól három kivételt állapít meg: az önvédelmet, a polgárháborút (államon belüli erőszak) valamint a Biztonsági Tanács fegyveres rendszabályait. A jelentés hivatkozik az ENSZ Alapokmány 2. cikkének 4. pontjára és a már

¹⁵ <http://www.turkel-committee.gov.il/files/wordocs/8808report-eng.pdf> 111-113, 278-281. (2012.09.08.)

¹⁶ <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=israeli-probe-of-flotilla-raid-impartial-us-2011-01-25> (2012.09.10.)

¹⁷ <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/ban-un-gaza-flotilla-probe-won-t-assign-individual-responsibility-1.307207> (2012.09.10.)

említett 51., valamint az 1982. évi Montego Bay-i egyezmény 88. és 302. cikkére;¹⁸

- meghatározza a blokád definícióját és célját, valamint utal arra, hogy az érintett államok tudomására kell hozni, amelyeknek ezután tiszteletben kell tartani;
- a blokád fenntartója, amennyiben alaposan feltehető, hogy annak megsértésére törekednek, előzetes figyelmeztetés után, arányos és szükséges erőszakot alkalmazhat a hajó elfogásához.

A jelentés javasolja, hogy az érintettek konzultáljanak egymással, és mindent tegyenek meg annak érdekében, hogy a jövőben még egyszer ilyen eset ne fordulhasson elő. Mindenekelőtt tartsák szem előtt a hajózás szabadságát a nyílt tengeren, valamint Izrael rendszeresen vizsgálja felül a blokád szükségszerűségét. Továbbá engedélyezze a segélyszállítmányok zökkenőmentes bejutását az övezetbe, 'lazítson' a blokádon.

Az államok a nemzetközi jog alapelveit tiszteletben tartva járjanak el. Izraelnek figyelembe kell venni a következményeket. Az elhunyt családtagoknak illetve a sérülteknek kártérítést kellene fizetnie. A jelentés javasolja, hogy Törökország és Izrael folytassa diplomácia kapcsolatait illetve stabilizálják a jelenlegi helyzetet. Javaslatot tett arra, hogy a két állam egy politikai fórum keretén belül jusson egyezsége.¹⁹

d) SETA

A SETA (*Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*) nevű török alapítvány egyik célja, hogy egy nemzetközi fórum biztosításával a különböző álláspontot képviselőket „egy asztalhoz ültesse”, annak érdekében, hogy konszenzusra jussanak. A hatékony működés érdekében tekintetbe veszi a politikai függőségeket, a gazdasági különbségeket. Tevékenysége nemzeti, regionális és nemzetközi szintre is kiterjed. Célja egy olyan jövő, amely az egyenlőségen, a békén, az igazságon és a jogállamiságon alapszik. 2011. szeptember 19-én került sor e szervezet keretében egy vitára, ahol többek között értékelték a török-izraeli kapcsolatok aktuális jellegét, valamint a Palmer-jelentést. Az első felszólaló Steven Cook (Hasib J. Sabbagh főmunkatársa) szerint az egykori új-zélandi elnök megerősítette Izrael blokádjának jogosságát valamint hozzátette, hogy a kialakult helyzet nem válság, hanem a török-izraeli kapcsolatokra való következtetés. Továbbá megjegyezte, hogy felesleges megoldást keresni,

¹⁸ Az Alapokmány előbb említett cikkelye valamint a tengerjogi egyezmény előírja az erőszak alkalmazásának tilalmát illetve a nyílt tenger békés célokra való használatának követelményét. Az erőszak tilalma a nemzetközi jog *ius cogens* szabályainak egyike.

¹⁹ http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf 4-6. 102. (2012.09.13.)

ugyanis a két államnak a jelenlegi állapot kialakulásához fűződött érdeke. Erol Cebeci (a SETA ügyvezető igazgatója) utalt arra, hogy a döntéshozatali folyamatban a biztonságpolitika a fő rendező elv, de Törökország részéről a nyilvános bocsánatkérés követelése Izraeltől mentes volt minden külpolitikai szándéktól. Daniel Levy (izraeli politikai elemző) „politikailag átlátszónak” nevezte a Palmer-jelentést. Három lehetséges stratégiát jelölt meg Izrael számára. Elsőként az ún. sündisznó stratégiát, amelyben folytatja a keményvonalas politikát valamint továbbra is megtagadja a kétállamiság megoldását. A másodikat a jelenlegi Kadima politikához (amelyet centralista és liberális pártprogram jellemez) hasonlítja. A harmadik pedig a hernyó politika, amely esetében Izrael lemond minden jogáról a palesztinok javára és véget ér a megszállás.

Mindenesetre elgondolkodtató, hogy a két állam kapcsolata mennyire hat ki a nemzetközi közösségre. A nagyhatalmaknak is érdekében áll a helyzet mielőbbi rendezése. Az ügy nem mentes a politikától, sőt valószínűleg a háttérben is ez húzódik meg: új kapcsolatok keresése, a jelenlegi státusz megerősítése, helyezkedés a régióban stb.²⁰

e) Izraeli Vizsgálóbizottság

2010 júniusában létrehoztak egy három főből álló izraeli vizsgálóbizottságot is, amelynek vezetője az izraeli volt legfelsőbb bíró, Yaakov Tirkel. A bizottság tagja az egykori vezérőrnagy, Amos Horev, aki az eset katonai szempontú megközelítésében nyújtott segítséget, harmadikként pedig Shabtai Rosenne, nemzetközi jogi professzor került be a bizottságba. Részt vett az üléseken nemzetközi megfigyelőként David Trimble és Ken Watkin is.²¹

Az izraeli védelmi miniszter, Ehud Barak teljes felelősséget vállalt az IDF katonai akciója miatt. Megjegyezte az izraeli vizsgálóbizottság ülésén, hogy számítottak egy lehetséges konfrontációra, amelynek esetére tervet is készítettek. Ezt öt nappal az incidens előtt, május 26-án be is mutatták Benjamin Netanyahu miniszterelnöknek és az ún. „Hetek Tanácsának” (az izraeli kormány vezető miniszterei). A megbeszélésre kerülő terv tartalmazta a hírszerzés információt illetve több lehetőséget vett számba arra az eshetőségre, ha megpróbálják áttörni a blokádot. Elsősorban a flottilla megállításának következményeit mérlegelték, az erőszakos összeütközés realizálása említés szinten maradt. Mint utóbb kiderült, jogosan tartottak a nemzetközi közösség megítélésétől, illetve a már évtizedek óta tartó szövetséges elvesztésétől.²²

²⁰ <http://www.setav.org/ups/dosya/99388.pdf> (2012.09.13.)

²¹ <http://www.bbc.co.uk/news/10309872> (2012.09.13.)

²² <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/i-take-full-responsibility-barak-tells-gaza-flotilla-probe-1.307118> (2012.09.17.)

Gabi Ashkenazi, az IDF vezérkari főnöke azt mondta, nem voltak felkészülve az erőszakos ellenállásra. Mindezt tetőzte, hogy az IHH szervezettel kapcsolatban hiányosak voltak az információk.²³ Állítása szerint az első katonák paintball fegyverekkel voltak ellátva, de miután az egyik katonát gyomron lötték, éles lőszert kaptak az IDF tagjai.²⁴

Összegezve a fentieket: a vizsgálóbizottságok indokolását, javaslatait nem értékelte egyik fél sem igazán. Valamennyi testület a következő szempontok szerint tárgyalta az esetet:

- jogszerű-e az izraeli blokád,
- az IDF katonáinak akciója összhangban volt-e a nemzetközi jog szabályaival,
- a két ország közötti összeütközés nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus-e,
- az IHH jogi státusza,
- vizsgálták a tengeri hadviselésre vonatkozó rendelkezéseket.

2. Tengeri blokád és a tengerjog

A blokád egy olyan zárlat (egy terület bekerítése) a tengeren, amelynek célja az ellenséges erők blokkolása, mely során sem a kikötőket sem a partot nem tudják megközelíteni, elvágva ezzel a tengeren túli kommunikációt. A blokád területére tilos minden hadi és kereskedelmi hajónak belépni. E tilalom alól a blokádot fenntartó kivételt biztosíthat a humanitárius segélyt szállító hajók számára, az ellenőrzés jogát fenntartva.

Az 1909-es londoni deklaráció²⁵ tartalmazza a blokád fogalmi elemeit:

- a blokádnak valósnak kell lennie, ez azért lényeges, mert nem csak bejelenteni szükséges, hanem ellenőrizni is;
- a blokádot részrehajlás nélkül kell alkalmazni minden hajó esetében;
- nem akadályozhatja a hajók semleges kikötőkbe való eljutását;
- a blokád hatékonysága érdekében fenntartója erőszakot alkalmazhat;²⁶
- a blokád tényéről értesítést kell küldeni a semleges államok számára, valamint a hajókat figyelmeztetni kell arra, hogy blokád által védett területre érkeztek.²⁷

²³ <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/idf-chief-to-gaza-flotilla-probe-raid-quickly-became-chaotic-1.307307> (2012.09.17.)

²⁴ <http://in.reuters.com/article/2010/08/11/idINIndia-50782620100811> (2012.09.17.)

²⁵ Declaration concerning the Laws of Naval War. London, 26 February 1909.

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/255?OpenDocument> (2012.09.27.)

²⁶ Ekkor a *ius ad bellum*ot még csak a Drago-Porter egyezmény (1907) korlátozta. „Blockades, in order to be binding, must be effective, that is to say, maintained by a force sufficient really to prevent access to the coast of the enemy.” <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/105?OpenDocument> (2012.09.28.)

Lényeges, hogy a blokád alkalmazója erőfölényben legyen, ugyanis ezzel képes biztosítani a blokád fenntartását. Nemzetközi jog szerint kétféle blokád létezik: háború idején és a békeidőben fenntartott. Ez utóbbi esetében a blokád az agresszió egyik sajátos formája.²⁸ Békében a blokád alkalmazása a nemzetközi jog szerint erőszakos beavatkozásnak minősül.

A Palmer-jelentés leszögezi, hogy Izrael tengeri blokádja jogszerű, ugyanis összhangban van a nemzetközi jog szabályaival, de hangsúlyozza, hogy a zárlat nem akadályozhatja a lakosság túléléséhez elengedhetetlenül szükséges áruk bejutását. Felhívja az IHH nevű humanitárius segélyszervezet figyelmét arra, hogy tiszteletben kell tartani az állam biztonsági intézkedéseit, és előzetes hozzájárulás nélkül ne lépjenek be a területre. Különbséget tesz a szárazföldi átkelőhelyek és a tengeri blokád ellenőrzése között – ezek bevezetése időben is eltért egymástól, ugyanis ez utóbbit egy évvel később, 2009-ben állította fel Izrael. Törökország a tengeri hajózás szabadságának megsértését látta a blokád fenntartásában, valamint megjegyezte, hogy az incidens nyílt tengeren történt, így sérti a nemzetközi jog alapelveit.²⁹

Ez utóbbi megállapítás felveti e kérdéskör tisztázásának szükségességét is. Nemzetközi jogi szempontból a nyílt tenger jogi státusza *res communis omnium usus*, azaz mindenki által szabadon használható. Ez az elv részben azt jelenti, hogy egyik állam se terjesztheti ki rá szuverenitását, valamint a tengeri szabadságjogok minden államot megilletnek. A tenger jogi osztályozása alapján a nyílt tenger a nemzetközi jog szabályainak alárendelt. Ez azonban nem jelent kizárólagos uralmat, ugyanis az ún. lobogó állam felségjogot gyakorol a hajói felett.³⁰

Török álláspont szerint Izrael megsértette a tengerjogi egyezmény 110. cikkében foglalt átvizsgálási jogot, ugyanis az említett cikk deklarálja, hogy mely esetekben jogosult a hajó átvizsgálására. Eszerint nem volt joga katonai művelet megindítására, különösen azért, mert a hajón nem katonák, hanem civilek tartózkodtak. Továbbá a Montego Bay-i³¹ egyezmény a hajózás szabadságát elismeri a nyílt tengeren.³²

²⁷ John C. Colombos: The International law of the sea. Longmans, Green and Co., London 1954. 577-581.

²⁸ ENSZ Közgyűlés határozata az agresszió fogalmáról.
<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/da/da.html> Definition of Aggression, Resolution 3314 (XXIX). (2012.10.05.)

²⁹ http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf 38-45. (2012.10.05.)

³⁰ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf Part VII, High Seas, Section 1. General Provisions. (2012.10.05.)

³¹ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf a hivatkozott cikkek megtalálhatók az egyezményben. (2012.10.05.).

³² <http://www.todayszaman.com/tz-web/news-211726-jurists-israeli-flotilla-assault-violation-of-international-law.html> (2012.10.05.)

Felmerült, hogy Izrael a nyílt tengeren fenntarthatja-e jogosan a blokádát? Ha nincs kétség afelől, hogy a hajók célja a blokád áttörése, akkor fenntartható, és – ebben az esetben – Izrael megakadályozhatja, hogy a jogsértő hajók átlépjék a parti tenger határvonalát.³³

Az egyezmény rögzíti, hogy a nyílt tengeren közlekedő hajó a lobogó állam kizárólagos³⁴ joghatósága alatt áll, valamint hatóságain kívül más a hajót nem tarthatja vissza.

Az izraeli blokád ilyen formában történő kiterjesztése a nyílt tengerre megsérti-e a hajózás szabadságát? A tengeri szabadságjogok minden államot megilletnek, de figyelemmel kell lenni más államok érdekeire e jogok érvényesítése, gyakorlása során. Továbbá rögzíti a tengerjogi egyezmény, hogy a tenger csak békés célokra használható.³⁵

3. Diplomácia

A Palmer-jelentés Izrael tengeri blokádját jogszerűnek ítélte, viszont az általuk alkalmazott erőszakot túlzottnak. Törökország a jelentés kiszivárgását követően az izraeli nagykövetet *persona non gratá*vá nyilvánította.

A nem kívánatos személlyé nyilvánítás az egyik legjelentősebb szankció, amely a diplomáciai képviselőt tagjaival szemben alkalmazható. Tulajdonképpen egy politikai döntés, amelyet a bécsi egyezmény is alátámaszt az „anélkül, hogy elhatározását indokolnia kellene”³⁶ kitéttel. Minthogy a nemzetközi jog az államok közötti kapcsolatokat szabályozza, a „diplomata személyéhez kapcsolódó egyéni felelősség ebben az esetben is csak látszólagos”.³⁷

A fogadó állam általában a diplomáciai érintkezésben kialakult hivatalos formákat használja, és felszólítja a küldő országot, hogy hívja vissza képviselőjét. Ez a megoldás bizalmasabb és diplomatikusabb, ugyanis minél nagyobb nyilvánosságot kap az ügy, annál kedvezőtlenebbül hat a két állam politikai megítélésére. A *persona non gratá*vá nyilvánítás mint „büntetés” azonban az államok közötti kapcsolatok megromlásának jelzéseként is értelmezhető. A diplomáciai képviselők joghatóság alóli mentességéből

³³ http://articles.nydailynews.com/2010-06-02/news/29438207_1_gaza-flotilla-blockade-gaza-strip (2012.10.05.)

³⁴ Tengerjogi deliktumok esetében megtörik ez a kizárólagosság. (2012.10.05.)

³⁵ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf a hivatkozott cikkek megtalálhatók az egyezményben: 300. cikk a Jóhiszeműség és joggal való visszaélés, 88. cikk Nyílt tenger fenntartása békés célokra (2012.10.05.)

³⁶ http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf 9. cikk (2012.10.09.)

³⁷ Hargitai József: A diplomácia és konzuli kapcsolatok joga. Aula Kiadó, Budapest 2005. 106. o.

adódóan az egyetlen kényszerintézkedés, amelyet alkalmazhatnak velük szemben, a nem kívánatos személlyé nyilvánítás.³⁸

Törökország a zsidó állam bocsánatkérésére számított, illetve ezt követelte az izraeli nagykövet kiutasítását megelőzően. A Palmer-jelentés egyébként e gesztus illetve elégtétel megtételére nem szólította fel Izraelt, nem ajánlotta azt számukra. Abdullah Gül török elnököt felkérték, hogy véleményezze a bizottság döntését és azt mondta, hogy a jelentés semmis számukra. Ahmed Davutoğlu külügyminiszter pedig hozzátette, hogy eljött az idő, hogy Izrael megfizessen a tetteiért. Ezek után Törökország bejelentette, hogy a diplomáciai kapcsolatukat másodtitkári szintre csökkenti és felfüggeszti az Izraellel való katonai együttműködést is. A török külügyminiszter arra is figyelmeztetett, hogy amíg az izraeli kormány nem teszi meg a szükséges lépéseket, nem lesz visszaút. A legnagyobb árat fizetik a jogsértésükért, amely egyik fontos következménye, hogy elveszítik a török baráti kapcsolataikat. Izrael többször kifejezte sajnálatát az áldozatok miatt – a családoknak kártérítést is fizetett – viszont hozzátette, hogy az IDF katonái önmagukat védték, ezért nem kell bocsánatot kérni Törökországtól.³⁹

A 2010. május 31-én történt események tehát diplomáciai válságot eredményeztek. A Palmer-jelentés, célja – többek között – az lett volna, hogy a két állam rendezze kapcsolatát. Ennek ellenére Törökország a következő kijelentéseket tette 2011-ben:

- a diplomáciai kapcsolataikat másodtitkári szintre csökkentik Izraellel (a bejelentést követő harmadik napon a török nagykövet elhagyta az országot);
- Törökország nem fogadja el a gázai blokád fenntartását, továbbá mindent megtesz azért, hogy nemzetközi bíróság elé kerüljön az ügy;
- a jelenleg érvényben lévő valamennyi Izraellel kötött katonai megállapodást felfüggeszti.⁴⁰

Moshe Ya'alon, az IDF parancsnoka kifejezte abbéli aggályát, hogy ha egyszer bocsánatot kérne Izrael Törökországtól, akkor sem garancia, hogy a kapcsolatot stabilizálni tudják. A muszlim ország a legtöbb, amit hajlandó megígérni, hogy a diplomáciai kapcsolatot visszaállítja nagykövetségi szintre.⁴¹

Az izraeli külügyminisztérium hivatalosan jelezte, hogy az izraeli katonai attasé, Moshe Levy, valószínűleg nem hagyja el az országot. Ugyanakkor azt is hozzátette, hogy az attasénak nem lenne gyakorlati funkciója, mert a katonai együttműködést felfüggesztették. Izraeli tisztviselők szerint az, hogy

³⁸ Hargítai: i.m.

³⁹ <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14762475> (2012.10.09.)

⁴⁰ <http://www.mavikocaeli.com.tr/yerel/israil-buyukelcisi-kovuldu-h88725.html> (2012.10.09.)

⁴¹ <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4110098,00.html> (2012.10.09.)

a katonai attasé marad, annak a jele, hogy a kapcsolat a két állam, mint egykori szövetséges között megjavítható.⁴²

Diplomáciai tekintetben a gázai incidenst megelőzően egyébként már volt nézeteltérés a két ország között, amelyben bocsánatkérés is történt. Danny Ayalon izraeli külügyminiszter-helyettes magához hívatta a török nagykövetet, Ahmet Oguz Celikkolt egy török televízió műsorban közzétett Izrael-ellenes show miatt 2010-ben. Ayalon szándékosan alacsonyabb székre ültette a nagykövetet, illetve az asztalon sem helyezett el török zászlót – amely egyébként szokás. A külügyminiszter személyesen írt bocsánatkérő levelet, amelyben azt állította, hogy nem állt szándékában a nagykövet megalázása. Törökország azonban egy második levelet is követelt, amelynek megérkezését a török miniszterelnök, Recep Tayyip Erdoğan meg is erősítette. Izrael szerint ezt a második, hivatalos bocsánatkérő levelet meg kellett írniuk azért, hogy a két állam között béke legyen. Avigdor Lieberman izraeli külügyminiszter azt mondta, Izrael nem akar konfrontációt Törökországgal. A feltételezett szándékos sértés azonban mélyítette a szakadékot a két nemzet között. Annak ellenére, hogy Izrael hivatalos bocsánatkérése megtörtént, egy török „nyilatkozat” is született, mely szerint a diplomáciai válság véget ért ugyan, azonban a két ország kapcsolata helyrehozhatatlanul sérült, Törökország és Izrael soha többé nem lesz olyan szoros viszonyban egymással, mint a kezdetekben. Törökországban egy stratégiai váltás megy végbe, amely következtében a muszlim világ felé fordul.⁴³

V. A Nemzetközi Bíróság előtt

Törökország „ígéréte” ellenére a Gáza-flottilla ügy nem került a hágai bíróság elé.⁴⁴ Amennyiben erre sor került volna – véleményem szerint – a Bíróság feltételezhetően a következő megállapításokat tette volna.

A fentebb elmondottak alapján vizsgálendő a tengeri blokád jogszerűsége az emberi jogok korlátozásának figyelembe vételével valamint a katonai akció szükségessége. A vitát a két állam egyfelől peres úton viheti a Bíróság elé, amelynek azonban kötelező ítélet lenne az eredménye, valamint mindkét ország hozzájárulása szükséges, tehát a Bíróság joghatóságának alapja a

⁴² <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=turkish-israeli-ties-formally-downgraded-2011-09-08> (2012.10.09.)

⁴³ <http://www.haaretz.com/news/peres-humiliation-of-turkey-envoy-does-not-reflect-israel-s-diplomacy-1.261381> (2012.10.18.)

⁴⁴ <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/turkey-to-refer-israel-s-blockade-of-gaza-strip-to-the-hague-1.382330> Ankara „lobbizna”, hogy az ENSZ Közgyűlése kérjen tanácsadó véleményt a Nemzetközi Bíróságtól a gázai blokád jogszerűtlen alkalmazásával kapcsolatban.

peres felek megállapodása.⁴⁵ A másik megoldás a vita rendezésére a véleményező eljárás, vagyis Törökország az ENSZ Közgyűlését felkérné, hogy tanácsadó véleményt kérjen a Nemzetközi Bíróságtól a kérdést illetően, ez azonban kötelező jogi erővel nem bírna. A Nemzetközi Bíróság a tanácsadó vélemény megadását akkor tagadhatja meg, ha:

- nem jogi kérdésről van szó,
- ha ultra vires kérelemről van szó,
- ha a kérelem tárgya a felek közötti jogi kérdés lényegét érinti.⁴⁶
(Feltehetően ez utóbbi körülmény fennforogna.)

Az incidensben a következő problémák vizsgálata lenne szükséges:

Feltételezzük, hogy fegyveres konfliktus áll fenn Izrael és a Hamász között, amely következtében – biztonsági célból – került megépítésre a tengeri blokád. Mint már fentebb kifejtettem nemzetközi fegyveres összeütközésről akkor beszélünk, ha államok között kerül sor az erőszak alkalmazására, azaz államközi jellege vitathatatlan. Ezzel szemben nem nemzetközi fegyveres konfliktus az, amelyben a hatalmon lévő – önmagát legitimnek vélő – kormány és valamilyen szervezett csoport (vagy két csoport) között alakul ki összeütközés, az adott állam területén. Nem kétséges, hogy nemzetközi fegyveres összeütközés esetén a tengeri blokád jogszerűen fenntartható, vitatott azonban, hogy ennek hiányában, azaz nem nemzetközi konfliktus kapcsán jogos-e. A Palmer-jelentés melléklete szerint az Elnök és Alelnök azon a véleményen volt, hogy tengeri blokád alkalmazható nem nemzetközi fegyveres konfliktusban is, legalábbis véleményük szerint engedi alkalmazását a nemzetközi humanitárius szokásjog.⁴⁷ Itt utalnék a hat követelményre, amely a tengeri blokád alkalmazását jogszerűvé teszi, különösen az ötödikre.⁴⁸ A San Remo Manual rögzíti, hogy a blokád nem tartható fenn, ha a lakosság alapvető túlélési esélyeit rontja, valamint ha a blokád fenntartásának célja jogosulatlan katonai előny megszerzése. (A San Remo Manual jelentősége ellenére azonban jogi kötőerővel nem bír.) Kimondja továbbá, hogy a „zárlatot” fenntartónak a segítségnyújtások bejutását engedélyeznie kell, de a hajók ellenőrzésének jogát is rögzíti.⁴⁹ Visszatérve a nemzetközi vs. nem nemzetközi konfliktus problematikájára, felvetődik a kérdés, hogy a Hamász nevű szervezet milyen státusszal bír,

⁴⁵ Egyoldalú alávetési nyilatkozatot egyik fél sem tett, amellyel kötelezőnek ismerné el a Nemzetközi Bíróság joghatóságát minden olyan állammal szemben, amely ugyanezt a kötelezettséget vállalja. <http://www.icjci.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3> (2012.10.25.)

⁴⁶ <http://www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5> (2012.10.25.)

⁴⁷ Russel Buchan: The Palmer Report and the legality of Israel's naval blockade of Gaza. International and Comparative Law Quarterl, Vol. 61. 2012. 267. o.

⁴⁸ The blockade must be response to an international armed conflict. Buchan: i.m. 266. o.

⁴⁹ San Remo Manual, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/full/560?opendocument> 102-103. cikk (2012.10.25.)

ugyanis ez a terrorista szervezet Gáza *de facto* kormánya. Az Izraeli Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint nemzetközi fegyveres összeütközésről van szó, mert Gáza nem Izrael része. Továbbá hadviselő fél a nemzetközi fegyveres összeütközésben résztvevő állam, vagy egy szervezett, katonai csoport, amely az állam területén található (önrendelkezési jogukért harcoló nép). A Hamász azonban nem Izrael területén található. Ahhoz, hogy egy terrorista csoport hadviselő fél lehessen, meg kell felelni a nemzetközi szokásjognak és a háború jogában feltüntetett kritériumoknak. A Hamász rakétákkal támadta Izraelt. Mivel az ilyen támadás nem tesz különbséget civilek és katonák között, nyilvánvalóan sérti a háború jogát. Ha ezeket elfogadjuk, a Hamász és Izrael közötti konfliktus nem tekinthető nemzetközi fegyveres összeütközésnek, így a gázai blokád is jogszerűtlenné válna.⁵⁰

Amennyiben török javaslatra a Közgyűlés megszavazná, hogy tanácsadó véleményt kérjen a Nemzetközi Bíróságtól – ugyanis a peres eljáráshoz mindkét fél beleegyezése szükséges lenne, ezt azonban Izrael bizonyára megtagadná – a hágai testület feltételezhetően a következőket venné figyelembe:

- van-e joghatósága? Izrael hivatkozna a kelet-karéliai szabályra, mely szerint a kérdésre adott válasz egyben érdemi döntés is lenne a vitázó felek között. A Bíróság tekintettel az ENSZ Közgyűlés 377 (V) Uniting for Peace határozatára, kijelenthetné, hogy a béke és biztonság érdekében vizsgálhatja az ügyet, ugyanis az nem kizárólag két államot érint, hanem az egész nemzetközi közösséget;
- a vizsgálandó kérdések politikai jellege nem vitatott. Izrael szerint nem jogi kérdésről van szó, így a Bíróságnak meg kellene tagadnia a tanácsadó véleményt. Az ENSZ Bírósága azonban olyan jogi gyakorlattal rendelkezik, hogy el tudja választani egymástól a jogi és a politikai elemeket;
- a blokád megsértésével Izrael megsértette a népek önrendelkezési jogát, amely a nemzetközi jog *ius cogens* szabályainak egyike;
- a Bíróság megállapítaná, hogy a blokád sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikkének 1. pontját, amely szerint: minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására;⁵¹
- Izrael katonai szükséghelyzetre hivatkozna, a Bíróság szerint azonban az erőszak túlzott volt, így sértette a nemzetközi humanitárius jogot;
- a zsidó állam következő érve az önvédelem joga lenne, amely jogellenességet kizáró ok. Erre tekintettel a Bíróság utalna arra, hogy

⁵⁰ Buchan: i.m. 265-270. o.

⁵¹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

e jog csak abban az esetben alkalmazható, ha egy állam megtámad egy másikat.⁵²

- szükséghelyzetre való hivatkozás, amely szerint Izrael kizárólag kötelezettségeinek megsértésével képes lényeges érdekeit védeni, nem nyerne bizonyítást, ugyanis ennek a szintén jogellenességet kizáró körülménynek van egy másik feltétele is, miszerint nem sértheti más állam vagy a nemzetközi közösség érdekeit.

A fentiekre tekintettel a Bíróság kimondaná:

- Izrael köteles a jogsértéseket abbahagyni, a tengeri blokádот megszüntetni;
- továbbá biztosítani az önrendelkezési jog érvényesülését.

Ismételten hangsúlyoznám, hogy a tanácsadó véleménynek jellegét tekintve nincs kötelező jogi ereje, a Bíróság csupán az államok figyelmébe ajánlja megállapításait. Ennek ellenére az államok általában tiszteletben tartják e véleményeket, a Bíróság presztízse okán. A Bíróság gyakorlatában nem ritka – mégis kivételes –, hogy egy aktuális „vitáról” tanácskozzon.⁵³ Ezek az állásfoglalások pedig a nemzetközi jog problémás rendelkezéseit segítenek megvilágítani.

⁵² A 2001. szeptember 11-ei támadás esetében elfogadásra került az önvédelem jogára történő hivatkozás, holott egy terrrorszervezet állt a támadások mögött.

⁵³ E formában lásd az izraeli fal ügyét.

A garázdaság^{*}

I. Bevezetés

A garázdaság alig több mint fél évszázada része a hazai büntető jognak, ám e rövid időtartam alatt talán az egyik a legvitatottabb büntető rendelkezéssé vált. A közrend elleni bűncselekmények között helyet foglaló tényállás vonatkozásában rengeteg fogalmi, elméleti, minősítési és elhatárolási probléma merült fel, amelyet a nagyszámú Legfelsőbb Bírósági állásfoglalások, iránymutatások, jogirodalmi művek is alátámasztanak. Ennek a folyamatnak jeles példája, hogy 23 év alatt három jogszabály három különböző módon szabályozta a garázdaságot, amely jelentős mértékben gátolta az egységes ítélkezési gyakorlat létrejöttét. E tények ismeretében a garázdaság izgalmas és aktuális tárgyát képezi a különböző szakmai cikkeknek, monográfiáknak és tanulmányoknak.

Célom a garázdaság történeti fejlődésének bemutatása, a hatályos szabályozás elméleti és gyakorlati vizsgálata, a problémák feltárása és elemzése a bírói gyakorlat fényében, valamint ajánlások megfogalmazása a felmerült problémák orvoslására.

II. A garázdaság történeti áttekintése

1. Alapfogalmak

Mielőtt a garázdaság részletes tárgyalásába kezdenék, elengedhetetlenül fontosnak tartom néhány, a témában felmerülő fogalom precíz meghatározását. Ezek a definíciók alapkövei a dolgozatnak és elősegítik a könnyebb érthetőséget.

A garázda, illetve garázdálkodik szavak a hétköznapi nyelvben a durva, erőszakos, csavargó magatartást, az általános viselkedési és illemszabályok semmibe vételét jelenti, amelyek meghaladják a közösség általános tolerancia szintjét. A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint a garázdaság durván erőszakos, kárt okozóan féktelen, bűncselekménynek számító, megbotránkozást vagy riadalmat keltő közösségellenes magatartás.¹ Látható, hogy a szótári definícióban is megjelennek azok a kifejezések, amelyek a

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencián „Büntető (anyagi) jog” tagozatban I. díjban, valamint a Legfőbb Ügyészség által a legjobb büntetőjogi tárgyú dolgozatnak felajánlott különdíjban részesült. Konzulens: Dr. Hornyák Szabolcs adjunktus

¹ Magyar értelmező kéziszótár. Akadémia Kiadó, Budapest 1987. 455. o.

jelenleg hatályos törvényben is megfogalmazásra kerültek. Mivel a köznyelvben is általánosan használt, elfogadott és azonos tartalommal rendelkezik a garázda kifejezés, kezdetben a jogalkalmazókat nem igazította el e köznapi, a köztudatban is megjelenő fogalom, hogy a törvénynek megfelelően minősíthessék a garázda eseteket.²

2. A garázda jellegű cselekmények szabályozása a történelemben

Bár elsőként a szovjet-orosz Btk. szabályozta a garázdaság tényállását 1922-ben, mégsem lehet a szocialista jog sajátjaként tekinteni rá. Már a legősibb közösségek is elítélték és kitesztették az olyan egyéneket, akik szembe helyezkedtek vagy képtelenek voltak a közösség által elfogadott normák szerint élni. Az egyik legrégebbi jogforrásban, az ókori Róma egyik legkiemelkedőbb jogi alkotásában, a Digestában is találhatunk a közösségellenes magatartások ellen fellépő rendelkezést, amely Callistratus jogtudós nevéhez köthető.

A hazai jogfejlődés terén a garázda cselekmények tekintetében írott jogforrások híján szokásjogi kialakulásról beszélhetünk. Ilyennek tekinthető a *hatalmaskodás (factum vel actus potentiae)*, amely öt főbenjáró esetét Mátyás 1486. évi dekrétumának 15. cikkelye határozza meg: nemesek házára törés, birtokaik és tartozékaik jogtalan elfoglalása, nemesek törvénytelen letartóztatása, nemesek megsebesítése, megverése, valamint a nemesek megölése.³ Akit *hatalmaskodásban* találtak bűnösnek fő- és jószágvesztés volt a büntetése. Mai szemmel vizsgálva a *hatalmaskodás* igen távol áll a jelenlegi garázdaságtól, a Mátyás dekrétumában felsorolt cselekmények ma több különböző bűncselekményeket valósítanak meg, például: *emberölés, rablás, magánlaksértés, súlyos testi sértés*, stb.⁴

1514-ben jelent meg a korabeli hazai jogfejlődésre jelentős hatást gyakorló, Werbőczy István tollából származó Hármaskönyv, amely a szokásjogot foglalta rendszerbe. A Hármaskönyv nem tartalmaz büntető rendelkezéseket garázda cselekményekről, de Mátyás dekrétumával azonos fogalommal kodifikálta a *hatalmaskodást*.⁵

A felvilágosodás hatásait tükröző 1795-ös büntetőkódex-tervezet a 7. §-ban szabályozza a garázda jelleget viselő cselekményeket, amelyet *pajkosságnak* nevez. Az 1843-as ún. Deák-féle Btk.-tervezet nem tartalmaz rendelkezéseket a hosszú történelmi gyökerekkel rendelkező hatalmaskodásról, viszont a

² Kereszty Gábor: Néhány megjegyzés a garázdaság büntetétéhez. Magyar Jog 1957. 5. sz. 87. o.

³ Nagy László Tibor: A garázda jellegű bűnözés büntetőjogi és kriminológiai aspektusai. PhD értekezés, Miskolc 2009. 18. o.

⁴ Nagy László Tibor: Garázda bűnelkövetők felelősségre vonása. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv. IKVA, Budapest 1992. 71. o.

⁵ Nagy: A garázda jellegű... 23. o.

garázda jellegű verekedés büntette esetén magánpanaszt követel meg a közkeresethez.⁶ Az 1878. évi V. tc., más néven a Csemegi-kódex, több olyan felháborodást keltő cselekményt is szabályoz, amelyek védett jogi tárgya a közrend. Egyik ilyen szabályozás a magánosok elleni erőszak, amely tényállás érdekessége, hogy alanyi oldalon kizárólag csoport valósíthatja meg. De tartalmaz garázda jellegű rendelkezéseket a Kihágási Büntető Törvénykönyv, az 1879. évi XL. tc. is, például: *verekedés az utcán vagy botrányt okozó részegség*.⁷

3. A garázdaság hazai kodifikációja, avagy három a magyar igazság

a) Az 1955. évi 17. tvr. szerinti szabályozás

A garázdaság, mint önálló sui generis bűncselekmény Magyarországon először az 1955. évi 17. tvr. 7. §-ában került szabályozásra. A szabályozás háttérében egyaránt megjelennek politikai és jogi indokok. A megszilárdult kommunista diktatúra az új szocialista rend és erkölcs kikényszerítésére használta fel az új tényállást.⁸

Jogi fontossága mellett azzal érveltek, hogy a korábban szétszórtan szabályozott hasonló cselekmények miatt, nem tudták kellő mértékben biztosítani a dolgozó nép nyugalma. Elsőként lássuk a kiindulópontnak tekinthető szovjet tényállást, amelyet a szovjet-orosz Btk. 74. §-a szabályozott: *Üzemekben, intézményekben és nyilvános helyen elkövetett garázda cselekményt egy évi börtönnel kell büntetni, ha e cselekmény jellegénél fogva nem minősül súlyosabban. Ha az említett cselekmény erőszakoskodásban, vagy botrányokozásban nyilvánult meg, vagy ismételten követték el, vagy megátalkodottan folytatták a közrendet őrző szervek figyelmeztetése ellenére, vagy tartalmánál fogva kivételes cinizmusra, vagy elvetemültségre mutat – a büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés. A szovjet tényállás több tekintetben eltért a korabeli magyar szabályozástól (amelyet a későbbiekben ismertetek), mert nemcsak, hogy szubszidiárius esetként kezelte a garázdaságot, de konkrétan meghatározta az elkövetési helyeket is, míg a hazai tényállás szerint viszont bárhol, akár nem nyilvános helyen is elkövethető volt a bűntett. Különbségeket fedezhetünk fel a minősített esetek kapcsán is: míg a magyar garázdálkodó akkor felelt súlyosabban tettért, ha garázdaság miatt öt éven belül elítélték, vagy a rend helyreállítása iránt intézkedő hivatalos személy felszólítására sem áll el cselekményétől, addig az orosz elkövető akkor, ha tettét a közrendet őrző szervek figyelmeztetése ellenére megátalkodottan tovább folytatta,*

⁶ Nagy: Garázda bűnelkövetők... 72-74. o.

⁷ Nagy: Garázda bűnelkövetők... 74-75. o.

⁸ Füstös Gedeon: A garázda cselekmények. Magyar Jog 1960. 8. sz. 302. o.

cselekményét kivételes cinizmussal, elvetemültséggel, illetve erőszakosan, botrányt okozóan, vagy ismételten követte el.⁹

Az magyar garázdaság tényállása a következőképpen hangzott: *Büntettet követ el és egy évig terjedő börtönnel büntethető az, aki a társadalmi együttélés szabályait semmibe véve garázdálkodik, vagy olyképpen zavarja a közrendet, hogy garázda magatartásával nyilvános botrányt, felháborodást vagy riadalmat okoz.*¹⁰ A törvényi tényállás által védett jogi tárgy a közrend és a közbiztonság, amely egyszersmind a tényállásban is megfogalmazásra került. A bűncselekmény alanya tettesként bárki lehetett. A 7. § (1) bekezdését két részre bonthatjuk, az első rész alaki bűncselekmény, megvalósulásához elegendő a magatartás tanúsítása, ha a közösségi együttélés szabályainak semmibe vételét és a közrendet is veszélyezteti.¹¹ A tényállás újszerű megfogalmazás módja és tágan értelmezhetősége miatt lényegében bármilyen cselekmény a garázdaság büntetének hatókörébe került, amennyiben túllépte a dolgozó nép alacsony ingerküszöbét. A jogalkalmazás tanácstalanul állt az új tényállás előtt, amely valójában a „garázdaságot követ el, aki garázdálkodik” homályos, megfoghatatlan kitélt kodifikálta, anélkül, hogy a jogalkotó kitért volna a fogalom pontos magyarázatára.¹² A tényállás második része az „igazi garázdaság”, ami a mai hatályos fogalomhoz közelebb áll. Ehelyütt a jogalkotó már nem elégszik meg az absztrakt veszélyeztetéssel, hanem mint eredménytényállás kerül szabályozásra, tehát akkor válik befejezetté, ha a tényállásban felsorolt következmények – felháborodás, riadalom, botrány – megvalósulnak. A második fordulat megköveteli a nyilvánosságot, merthogy a felháborodás, riadalom vagy botrány a garázdaságot észlelő személyeknél valósul meg, ezért szükséges a jelenlétük az elkövetés helyén. Éppen azért válik a cselekmény garázdasággá, mert a tényállásban megkívánt eredmények okán a garázdaságot észlelő vagy elszenvedő személyeknek negatív az értékítélete az elkövetővel szemben.¹³ Amennyiben tehát ezek az eredmények a bűncselekmények folytán nem valósulnak meg, csupán a garázdaság kísérletéről beszélhetünk. Vizsgáljuk meg közelebbről a második részben szabályozott eredményeket: „a botrányt okozó magatartás az, amely objektíve alkalmas arra, hogy az emberekből jogos haragot, méltatlankodást, megvetést váltson ki, a felháborodást okozó magatartás objektíve ugyan nem, de szubjektíve alkalmas a harag, megvetés, méltatlankodás kiváltására, a

⁹ Nagy: A garázda jellegű... 31-32. o.

¹⁰ 1957. évi 17. tvr. 7. §

¹¹ Békés Imre: A garázdaság. Magyar Jog 1955. 11. sz. 331. o.

¹² Fadgyas András: A garázdaság büntette a gyakorlatban. Kriminálisztikai tanulmányok 8. kötet 1970. 187. o.

¹³ Békés: i.m. 332. o.

riadalmat okozó magatartás pedig az, amely az emberekben félelmet, ijedséget vált ki.”¹⁴

A büntetőjogban általában precíz, határozott és egyértelmű szabályozásokkal, definíciókkal és tényállási elemekkel találkozhatunk, amelyek segítenek megteremteni a jogbiztonságot. A garázdaság esetében azonban ez nem teljesen valósult meg, mivel az indokltnál több határozatlan elem kapott helyet a tényállásban. E rendkívül szubjektív, határozatlan elemek miatt kialakult inkoherens bírói gyakorlatra való tekintettel alkotta meg akkoriban a Legfelsőbb Bíróság több, kizárólag a garázdasággal foglalkozó állásfoglalását.

b) A motívum-elmélet

A garázdaság körében a leghíresebb Legfelsőbb Bírósági állásfoglalás a 146. számú, amely hatásaként született meg a magyar jogelméletben a motívum-elmélet. Az elmélet követői a garázdaságot célzatos bűncselekménynek értékelték, amelyet csak egyenes szándékkal lehetett elkövetni. A motívum-elmélet értelmében tehát, ha az elkövető megvalósította a garázda jellegű cselekményt, de e cselekmény célja nem a társadalmi együttélés szabályainak semmibe vétele volt, hanem más személyes természetű indok vezérelte (például az elkövető a haragosát verte meg), akkor hiába valósította meg maradéktalanul a garázdaság törvényi tényállását, másik bűncselekmény miatt került sor a felelősségre vonásra. Ezt a szemléletet a bírói gyakorlat is akceptálta, így külön figyelmet fordítottak a büntetőeljárás során a terhelt elkövetéskori szándékára, céljára.

Meglátásom szerint a motívum-elméletet a korabeli tényállás valamint jogpolitikai szándékok figyelembevételével helyesnek kell elfogadnunk. A jogalkotó szándéka ugyanis olyan tényállás megalkotása volt, amely azokat a cselekményeket kívánta pönalizálni, amelyeket nyíltan, az „új szocialista erkölcsiség” elvén megvalósult közösség ellen, a közösség megbotránkoztatása miatt követtek el. Az egyéb olyan bűncselekmények, amelyeket más személyes természetű indokok generálnak, nem e tényállás szerint büntetendők. Azonban a motívum-elmélet mindvégig megosztotta a jogirodalom művelőit, és az elkövetők céljának pontos irányának meghatározása is aránytalan nehézséget jelentett a bíróságok számára. Az 1961. évi új Büntető Törvénykönyv már szubszidiárius bűncselekményként szabályozta a garázdaságot. Emiatt a Legfelsőbb Bíróság az új Btk. hatályba lépése után nem kívánta tovább fenntartani korábbi állásfoglalásait, és ezzel a motívum-elmélet rövid idejű uralkodásának is véget vetett.

¹⁴ Békés: i.m. 332. o.

c) Az 1961. évi V. törvény szerinti szabályozás

Az 1961. évi új Büntető Törvénykönyvben jelentősen átformált, új tényállást találhatunk, amely arra utal, hogy a korábbi szabályozás szerinti fogalom nem tudta beváltani a jogalkotók által hozzá fűzött reményeket. A hazai jogalkotás második garázdaság fogalma a következőképpen hangzott.

219. § (1) Aki nyilvános helyen olyan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, avagy nem nyilvános helyen tanúsított közösségellenes magatartásával másokban megbotránkozást vagy riadalmat kelt, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg, két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés három évig tartandó szabadságvesztés, ha

a) a büntettet visszaeső, vagy

b) három vagy több személy követte el, avagy

c) a büntett alkalmas volt arra, hogy a köznyugalmat súlyosan megzavarja.

(3) Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.¹⁵

A bűncselekmény jogi tárgya valamint alanya nem változott, jelentős nóvum viszont, hogy most már a garázdaság szubszidiárius bűncselekmény lett. A közösségellenesség tényállási elemként való kiemelésével a jogalkotó azt kívánta kihangsúlyozni, hogy csak feltűnő közösségellenességről van szó, és az elkövető szándékának ezt az elemet maradéktalanul tartalmaznia kell.¹⁶ A korábbi szabályozástól eltérően az új tényállás már konkrétabban fogalmazza meg a garázdaság elkövetési magatartását: közösségellenes magatartásként, ami megbotránkozást, riadalmat okoz, vagy ezek keltésére alkalmas, de még így is távol áll a büntető rendelkezéseknél megszokott precíz definícióktól.¹⁷ A közösségellenes magatartás gyűjtőfogalomként funkcionál, mivel a garázda cselekmények taxatív felsorolása lehetetlen. A garázdaság csak szándékosan követhető el, akár egyenes, akár eshetőleges szándékkal. Ezt az elvet követi a Legfelsőbb Bíróság 424. számú állásfoglalása is, amely szerint a garázdaság – célzat hiányában – megállapítható abban az esetben is, ha az elkövető a magatartásának megbotránkozás vagy riadalom keltésére alkalmas voltát felismeri, és ebbe belenyugodva hajtja végre a cselekményét. Tehát a jogalkotás teljes mértékben meghaladta a motívum-elméletet. A tényállásban többször felbukkanó riadalom és megbotránkozás ugyancsak olyan szubjektív tartalmú meghatározások, amelyek helyes megállapítása nagy odafigyelést kíván az eljáró bíráktól. Fadgyas András szerint a megbotránkozásnál az általános társadalmi felfogás az irányadó, amely

¹⁵ 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

¹⁶ Nagy: A garázda jellegű... 36. o.

¹⁷ Fadgyas: i.m. 183. o.

objektíve fennáll, abban az esetben is, ha az elkövetés helyén nem tartózkodtak, vagy bennük a bűncselekmény nem váltott ki riadalmat, de az eltér a társadalom által helyesnek elfogadott viselkedési formáktól.¹⁸ Ezért látja Fadgyas András szükségesnek, hogy minden esetben több tanú kihallgatására kerüljön sor az eljárás során, így kaphat a bíróság teljes képet a megbotránkozás, illetve riadalom pontos mértékéről. Ezzel a nézettel – amely szerint a társadalom adott fejlődési szakaszában uralkodó erkölcsi felfogás az irányadó – áll szemben a másik elmélet, mely szerint nem az objektíve elvárható erkölcsi, viselkedési normákat kell vizsgálni, hanem a szigorúan vett mikrokörnyezetet, és a cselekményt észlelő személyek morális szintjét és egymással való kapcsolatát vizsgálva lehet reálisan következtetni, hogy létrejöttek-e a bűncselekmény negatív hatásai.¹⁹ Ez az elmélet érdekes érvként hozza fel azt az esetet, hogy egy presszóban elfogadott beszédstílus, viselkedés és érintkezési mód, egy másik helyszínen, mikrokörnyezetben (például templomban vagy színházban) alkalmas lehet megbotránkozás vagy riadalom kiváltására, mivel a garázdaság társadalomra veszélyessége mindig az elkövetés helyszínén jelenlévő személyek összetételétől és morális állapotától függ.²⁰

Az új tényállás alapesetét is a régihez hasonlóan két részre oszthatjuk, az első rész alaki bűncselekmény, amelyet nyilvános helyen történő elkövetés esetén, a második rész viszont eredmény-bűncselekmény, amelyet nem nyilvános helyen való elkövetés esetén lehetett alkalmazni. Az első esetet kizárólag nyilvános helyen lehet elkövetni, nincs is szükség riadalom vagy megbotránkozás megvalósulására, elég, ha ezek reális kialakulásának veszélye fennáll. Ezzel ellentétben a második esetben már nem elég az absztrakt veszélyhelyzet, hanem ahhoz megbotránkozás és riadalom tényleges bekövetkezése szükséges.²¹

Jelentős változás következett be a minősített esetek körében is. A minősítő körülmények: a visszaeső elkövető, három vagy több személy követte el, továbbá ha a büntett alkalmas volt arra, hogy a köznyugalmat súlyosan megzavarja. A csoportos elkövetés minősített esetként való szabályozásának hátterében azok a tények állnak, hogy három személy együttes elkövetése különösen veszélyes a társadalomra, cselekményük és elhivatottságok kölcsönösen motiválhatja a csoport tagjait és ezáltal nehezebben fékezhető meg a garázda magatartásuk. A jogalkotó pozitív módon pontosan meghatározta a csoportos elkövetéshez szükséges tagok számát. A csoportos elkövetés körében felmerült problémákat nem ehelyütt, hanem a későbbiekben, a garázdaság hatályos szabályozásánál kívánom részletezni. A

¹⁸ Fadgyas: i.m. 187. o.

¹⁹ Bodrogi Károly: A garázdaság de lege ferenda. Belügyi Szemle 1976. 23. o.

²⁰ Bodrogi: i.m. 24. o.

²¹ Fadgyas: i.m. 192. o.

jogalkotó a garázdaság harmadik minősített eseteként értékelte a köznyugalom súlyos megzavarását. Habár a törvény nem részletezi mit is ért e fogalom alatt, a bírói gyakorlat, élén a Legfelsőbb Bíróság határozataival már konkrétan kimunkálta a hiányzó fogalmat. Ezek szerint a köznyugalom súlyos megzavarása a garázdaságnak olyan, kizárólag a nyilvánosan elkövethető alapeset minőségi többlete, amelynél a „társadalom visszhangja számottevő, tehát olyan arányú, hogy a köznyugalmat nem valamely körülhatárolt, meghatározott körben (pl. egy bérház lakóinak körében), hanem a törvény egyéb tényállásaiban is szereplő nyilvánosságot meghaladó körben zavarja (pl. egy község lakossága, vagy a városokban egy utca lakói stb.).²² Azonban ez a minősítő körülmény ritkán fordul elő a gyakorlatban.

III. A garázdaság hatályos szabályozása

1. Az 1978. évi IV. törvény szabályozása

A garázdaság hatályos szövegének tárgyalása előtt kiemelt fontosságúnak tartottam a garázdaság történeti fejlődésének rövid áttekintését, a kialakulását befolyásoló okok vizsgálatát. Véleményem szerint ezek ismertetése szükséges volt a garázdaság jelenlegi tényállásának megértéséhez, vizsgálatához és a tényállás helyes irányú változtatásához.

A jelenleg hatályos szabályozást az 1978. évi IV. törvény 271.§-a tartalmazza.

271. § (1) Aki olyan kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot

a) csoportosan,

b) a köznyugalmat súlyosan megzavarva követik el.

(3) A büntetés büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot

a) csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva,

b) nyilvános rendezvényen,

c) fegyveresen,

d) felfegyverkezve

követik el.

(4) Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.

(5) E § alkalmazásában erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására.

²² Fadgyas: i.m. 200. o.

E közzvádra üldözöndő büncselekmény jogi tárgya az a társadalmi érdek, amely a közösség együttélési szabályainak követésében, tiszteletében megnyilvánuló köznyugalomban manifesztálódik.²³ A garázdaság büncselekményének passzív alanya lehet bármely természetes élő személy, valamint elkövetési tárgy lehet az elkövető vagy más személy tulajdonában álló dolog is. Mivel a garázdaság nem a tulajdonviszonyokat védi, a tulajdonviszonyok közömbösek a tényállás megállapításának szempontjából.²⁴

2. Az elkövetési magatartás

A büncselekmény elkövetési magatartása a kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartás, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen. A garázdaságot csak aktív magatartással lehet elkövetni, talán ez az egyetlen olyan eleme a büncselekménynek, amellyel az elmélet és a gyakorlat művelői maradéktalanul egyetértenek. Minden büncselekmény sérti a jogi tárgyan felül a közösséget, a garázdaság esetében azért került tényállási elemként deklarálva a kihívóan közösségellenesség, mert míg más cselekmények közvetve, a garázdaság közvetlenül sérti a közösséget. A jogos védelemre az általános szabályok irányadók (BH.2004.93.).

3. A kihívóan közösségellenesség

A kihívóan jelző megfogalmazása minőségi lépcsőt jelent, amely szerint nem minden közösségellenes cselekmény értékelhető garázdasággként, hanem csak azok, amelyek a „szimpla” közösségellenességnél jelentősen veszélyesebbek (BH.2005.313.). Kihívóan közösségellenesnek tekintjük a társadalmi együttélési szabályokkal nyíltan szembehelyezkedő, provokatív, kötekedő magatartásokat, amelyek a társadalom tagjaiban megbotránkozásként vagy félelemként realizálódnak (BH.2007.283., BH.1985.174.).²⁵ A megbotránkozás másnak az adott cselekvőséggel kapcsolatos negatív értékítéletét fejezi ki, amely magába foglalja a nemtetszést és a felháborodást is. A riadalom olyan érzelmi megnyilvánulás, amely tartalmában az ijedséget és félelmet jelenti.²⁶

²³ Balogh Ágnes: Büntetőjog II. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2008. 325. o.

²⁴ Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog. Különös rész. HvgOrac Kiadó, Budapest 2005. 368. o.

²⁵ Balogh: i.m. 325. o.

²⁶ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 369. o.

4. Az erőszak

A garázdaság elkövetési módjaként a törvény az erőszakot határozza meg, tehát csak olyan cselekményt lehet a garázdaság bűncselekményeként értékelni, amely *erőszakos és kihívóan közösségellenes* is, ha erőszak nem valósul meg, akkor a garázdaság szabálysértése megállapításának van helye, amelyet később bővebben kívánok részletezni (BH.2008.291.). Az erőszak irányulhat személy és dolog ellen, a személy elleni erőszak az emberi testre gyakorolt fizikai ráhatás, más testének támadó szándékú megérintését jelenti, függetlenül attól, hogy e támadás sérülést okoz-e vagy sem. Megvalósítja a személy elleni erőszakot az, aki a sértettet a mozgásában korlátozza, tolatkodva, akadályozva zaklatja vagy fellöki.²⁷ Az erőszak mind vis absoluta, mind vis compulsiva megvalósulási formában létre jöhet, tehát nem szükséges az ellenállás megtörésére alkalmas erőszak (BH.1992.9.).²⁸ A nyilvános politikai szereplések kapcsán elhíresült tojásdobálásokra válaszul a jogalkotó megkonstruálta a 2008. évi LXXIX. törvényt, amely kiegészítette a garázdaság tényállását az (5) bekezdésbe foglalt értelmező rendelkezéssel, amely méltán érdemelte ki a „Lex Tojás” nevet. Magam részéről e rendelkezést teljes mértékben feleslegesnek tartom, mely kizárólagos célja a társadalmi biztonságérzet fokozásának kielégítése volt, mivel az a kitétel, hogy „abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására” már logikailag benne foglaltatik a szakmailag korábban is elfogadott erőszak-fogalomba. Így teljesen túlzónak és feleslegesnek tartom az értelmező rendelkezés meghatározását a garázdaság bűncselekményéhez. A dolog elleni erőszak a dologra gyakorolt rendellenes fizikai ráhatás, rendszerint a dolog állagának sérelmével jár, de megvalósulhat anélkül is.²⁹ Tárgyi oldalról szemlélve tehát a garázdaság megállapításának három együttes feltétele van, az elkövetési magatartás kihívóan közösségellenessége és erőszakos jellege, valamint e cselekmény arra való objektív alkalmassága, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat idézzon elő. Nem jön létre a garázdaság bűncselekménye, ha akár csak egyik elem is hiányzik (BH.1998.471., BH.1981.489.).³⁰

5. A garázdaság, mint materiális bűncselekmény?

A garázdaság immateriális, tehát veszélyeztetési bűncselekmény, megvalósulásához elegendő, ha az eredmény (megbotránkozás vagy riadalom) bekövetkezésének a veszélye fennállott, arra alkalmas volt.

²⁷ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 369. o.

²⁸ Nagy: A garázda jellegű... 46. o.

²⁹ Balogh: i.m. 325. o.

³⁰ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 369. o.

Általánosan elfogadott, hogy az alkalmasságot objektív szempontok alapján kell megítélni, tehát nem az elkövetéskor jelen lévő személyek személyes, szubjektív értékítélete, hanem a társadalom aktuális, objektív megítélésére figyelemmel lehet következtetni arra, hogy alkalmas volt-e a megbotránkozás vagy riadalom keltésére. Ezzel a széleskörűen elfogadott nézettel nem tudok egyet érteni. Véleményem szerint ezzel ellenkezőleg, a szubjektív álláspontokat lenne szükséges a riadalom és a megbotránkozás eldöntéséül alapul venni. Ahogy a miniszteri indokolás is kimondja: „[a] cselekményt másoknak észlelniük kell, mert egyébként nem lehet alkalmas arra, hogy megbotránkozást vagy riadalmat keltsen.” Felfogásom szerint a garázdaságot eredmény-bűncselekményként lenne célszerű szabályozni, tehát a megbotránkozásnak és riadalomnak ténylegesen létre kell jönniük, attól függetlenül, hogy az elkövetés idején vagy azután szembesült vele a közösség, ezzel egyrészt konkrétabb és szűkebb tényállást kapnánk a jelenlegi tágan értelmezhető veszélyeztetési formával szemben. Fontosnak tartom, hogy az eredmény (megbotránkozás, riadalom) megállapíthatóságát *elsősorban* a jelenlévők személyes, szubjektív értékítélete alapozza meg. Ugyanis a jelenlévő személyek a közösségnek, társadalomnak azt a részét képezik, akiket a garázda bűncselekmény közösségellenessége közvetlenül sért, ezért e személyek tudják legjobban megítélni, hogy mely cselekményeket érznek sérelmesnek, mely magatartások azok, amelyek elkövetése esetén nem elégséges a társadalmi rosszallás. A jelenlévők tudatában lecsapódó közösségellenesség kell, hogy zsinórmértékként szolgáljon az eljáró bíróság előtt. Nyilvánvalóan vannak olyan magatartások, társalgási és érintkezési módok, amelyek megítélése nagyban függ a helyszíntől és a mikrokörnyezettől. A korábban említett példánál maradva, presszóban, szórakozóhelyeken elfogadott magatartásformák más helyeken (például templomban, színházban) okot adhatnak a garázdaság szabálysértésének vagy akár bűncselekményének megállapításához. Bodrogi Károly ellenérvként hozza fel, hogy e nézet eredményeképpen bizonyos környezetre más szabályok és normák lennének érvényesek, mondhatni külön kódexe lenne a morálisan fejlettebb állampolgároknak.³¹ E kijelentést teljesen megalapozatlannak tartom, mivel szó sincs több kódexről vagy jogszabályról, egy törvény érvényes az egész társadalomra, és ezen az a tény sem változtat, hogy az eredményt nem a közösség objektív elvei szerint, hanem az észlelők szubjektív értékítélete alapozza meg.

Következő problematikus pontja az objektív szemléletnek az az eset, amikor a garázdaságot senki nem észleli, sem az elkövetéskor, sem az elkövetés után. Ezeknél az eseteknél ugyanis kérdésként merülhet fel, hogy hogyan lehet a magatartás megbotránkoztató vagy riadalmat keltő, ha a közösség nem

³¹ Bodrogi: i.m. 25. o.

érzékel, nem tud negatív értékítéletet kialakítani, vagy egyes esetekben a közösségtől, várostól, községtől távol történik az elkövetés. Müller Erzsébet szerint sem valósul meg a garázdaság, ha a cselekmény elkövetésekor a társasház lakóinak egyik része nem ébredt fel, a másik része pedig nem volt otthon.³² Másik esetben helyesen nem garázdaságként értékelte a bíróság azt, amikor a három ittas terhelt éjfél után a község szélétől 50, a legközelebbi lakóháztól 100 méterre az úton kerékpárral haladó sértettet feldöntötte és ütlegetni kezdte, a terhelteken és a sértetten kívül más személy látó- és hallótávolságon belül nem volt. E konkrét ügyben a Legfelsőbb Bíróság leszögezi, hogy az országúton való elkövetés nyilvános helynek minősül, a magatartás erőszakos és közösségellenes, de a cselekmény – mivel senki nem észlelte – nem volt alkalmas botrány illetve riadalom okozására.³³ E véleményeket csak osztani tudom, mert egyáltalán nem jelentenek veszélyt a garázdaság jogi tárgyát képező köznyugalomra, igaz más bűncselekmény megállapításának helye lehet. Valamint hibásnak tartom azt a bírói gyakorlatban többször előforduló mondatot, miszerint „alkalmas lett volna (megbotránkozás vagy riadalom keltésére), ha a magatartást észlelték volna”, mert olyan körülményeket értékel az elkövető hátrányára, amelyek meg sem történtek, létre sem jöttek. Feltételezések miatt bűncselekménnyel vádolni valakit pedig jogállamban megengedhetetlen. Kétségtelen, hogy abban az esetben, ha a garázdaság eredmény-bűncselekményként kerülne szabályozásra, akkor az megnehezítené a nyomozó hatóság és a bíróság munkáját, egyrészt a tanúk felkutatása (a „mások” kitételből következik, hogy legkevesebb két személynek kell tudomást szereznie a bűncselekményről), másrészt a bekövetkezett eredmény bizonyítása miatt. Mégis úgy vélem, hogy ezzel a változtatással szűkíteni lehetne az amúgy meghatározhatatlan garázda cselekmények körét, és csökkenne a tényállásban – büntető rendelkezésekre nem jellemző – túlsúlyban lévő szubjektív elemek köre.

Jelenleg a bűncselekmény befejezetté válik az erőszakos magatartás tanúsításával, tehát eredmény nem szükséges. A garázdaság alanya tettesként bárki lehet, az általános szabályok szerint megállapítható társtetteség, felbujtás és bűnsegély, viszont nem tekinthető pszichikai bűnsegédnek, aki a tettes közösségellenes, erőszakos magatartásánál jelen van, de a tettes ilyen tevékenységéről előzetesen nem tudhatott (BH.1998.368).³⁴ A garázdaság kizárólag szándékosan követhető el, az elkövetőnek tisztában kell lennie azzal, hogy cselekménye kihívóan közösségellenes és ez okból alkalmas

³² Müller Erzsébet: A garázdaság szabálysértési alakzatának elhatárolása más szabálysértésektől. Belügyi Szemle 1966. 75. o.

³³ Füvessy Sándor: Néhány fontosabb kérdés a garázdaság körében a Btk. alapján folytatott ítélkezési gyakorlatból. Magyar Jog 1963. 12. sz. 536. o.

³⁴ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 370. o.

mások megbotránkozásának, vagy riadalmának kiváltására. A szándék lehet egyenes (dolus directus) és eshetőleges (dolus eventualis) is egyaránt.³⁵

6. A garázdaság minősített esetei

A bűncselekmény minősített esetei közé tartozik – és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető – ha a garázdaságot csoportosan, vagy a köznyugalmat súlyosan megzavarva követik el. A köznyugalom súlyos megzavarásával minőségi többlet párosul a garázdaság elkövetéséhez, ez esetben a megbotránkozás vagy riadalom az emberek nagyobb számát érinti, község vagy városnegyed lakóinak a nyugalma, közhangulatát jelentősen hátrányos mértékben befolyásolja, de ide kell érteni a tartós megzavarást is (BH.1996.515.). Szubsztanciális eleme, hogy a riadalom vagy megbotránkozás veszélyhelyzetéből eredmény alakuljon ki, mivel így már eredmény-bűncselekményről beszélhetünk, a minősített esetért az elkövető felelősséggel tartozik, ha az eredmény tekintetében csupán gondatlanság terheli.³⁶

Felfedezhető hármas lépcső a garázdaság esetében: közösségellenesség – kihívó közösségellenesség – köznyugalom súlyos megzavarása. Az első esetben nem valósul meg bűncselekmény, a másodiknál már igen. A két fogalom elhatárolása bírói döntés, tehát teljes mértékben szubjektív értékítéleten jön létre, előfordulhat, hogy ugyanaz a cselekmény egyik bírói fórumon megvalósítja a garázdaság bűncselekményét, míg a másikon nem. Csak a jelentős együttélési szabályok sérelmével megvalósult magatartások sorolhatók a kihívóan közösségellenesség kategóriájába, de a társadalom folyamatos fejlődésével párhuzamosan változnak a köznyugalmat megzavaró cselekmények fogalmai is. Így a jogalkalmazóknak lépést kell tartani a változásokkal, hogy elkerüljék az életszerűtlen, igazságtalan ítéleteket. A kihívóan közösségellenesség és a köznyugalom súlyos megzavarása között már határozottabb, a gyakorlat által egységesebben kimunkált megkülönböztetést tehetünk. Ugyanakkor megfontolandó az a kérdés is, hogy szükség van-e olyan minősítő körülményre, amelyre alig akad példa a bírói gyakorlatban? Véleményem szerint elégséges megoldásnak bizonyulna, ha a büntetés kiszabás körében értékelnék a köznyugalom súlyos megzavarását, mert egyrészt e minősítő körülmény csak egy évvel súlyosabb büntetés kiszabását teszi lehetővé, másrészt sok esetben fel sem mérhető a megbotránkozottak vagy megriadtak pontos száma, így a bizonyítás is nehézségekbe ütközhet és általában ez az elkövetés magában hordozza más, súlyosabb bűncselekmények elkövetését is.

³⁵ Belovics – Molnár – Sinku: i.m. 370. o.

³⁶ Nagy: A garázda jellegű... 52. o.

A csoportos elkövetésnek ugyancsak komoly jelentősége van, mivel e minősített eset is vétségből büntetté fejleszti a cselekményt, így egyes esetekben a jogos védelmi helyzetet csak egy hajszál választja el a garázdaság büntettétől, ezért is fontos e körülmény pontos gyakorlati alkalmazása. A csoportos elkövetés a Btk. 137. §-ának 13. pontja szerint: *csoportosan követik el a bűncselekményt, ha az elkövetésben legalább három személy részt vesz.* A csoportos elkövetést azért minősíti súlyosabban a jogalkotó, mivel ez az elkövetési forma bátorítja, ösztönzi az elkövetőket, fokozott agresszivitást hordoz magában, és megfélemlítően hat azokra a személyekre, akik kevesebb személy garázdálkodását még meg tudnák akadályozni. Nem zárja ki a csoportos elkövetést, ha három vagy több személy egymással szemben állva és nem egymást támogatva hajtja végre garázda cselekményét, mivel cselekményükkel egységesen sértik a köznyugalmat, mint jogi tárgyat, lényegtelen, hogy erőszakos magatartásuk egymás ellen irányul (4/2007. BJE). Azok az elkövetők is e minősített esetért felelnek, akik kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartásukat nem ugyanazzal a sértettel szemben valósítják meg (BH.2000.94.). Csoportosan elkövetett garázdaságot szükségszerű megállapítani tehát, ha a tettesek a bűncselekmény tényállási elemeit együttes magatartással, ugyanazon a helyszínen valósítják meg és az alkalmas volt megbotránkozás vagy riadalom keltésére (BH.1988.303.).³⁷ További minősített esetek közé tartoznak – és itt a büntetési tétel már egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés – a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva, a nyilvános rendezvényen, illetve fegyveresen, felfegyverkezve elkövetett garázdálkodások. A csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva minősített esethez csak utalnék a korábban kifejtett elemzésekre, továbbra is kihangsúlyozva azt a körülményt, hogy a köznyugalmat súlyosan megzavarva elkövetett garázdaságok száma csekély a gyakorlatban.

A nyilvános rendezvényen való elkövetést a jogalkotó a Btk. 271/B. §-ban határozta meg. E rendelkezés nem csak a garázdaság, hanem az azzal rokonságban álló a Btk. 271/A. §-ban meghatározott rendbontás bűncselekményéhez is szorosan kapcsolódik. A garázdaság alapeseténél nincs meghatározva az elkövetés helye, tehát azt bárhol, akár nyilvános vagy nem nyilvános helyen is el lehet követni. Az elkövetés helyét enyhítő vagy súlyosító körülményként értékelheti a jogalkalmazó. Azonban a nyilvános rendezvényen való elkövetés olyan minőségileg veszélyesebb elkövetési forma, amelyet a jogalkotó a minősített esetekhez kívánt beilleszteni, mert e rendezvényeken általában több ember vesz részt, így az itt megvalósított cselekmények lényegesen veszélyesebbek a közbiztonságra és a köznyugalomra.

³⁷ Nagy: A garázda... 52. o.

A fegyveresen illetve felfegyverkezve megvalósított elkövetés a 2009. évi LXXX. törvénnyel került be a garázdaság tényállásába. A löfegyveres elkövetés – akár legálisan, akár illegálisan tartja magánál az elkövető – mindig kihívóan közösséggellenes és egyben alkalmas megbotránkozás vagy riadalom keltésére. A felfegyverkezve végrehajtott cselekmények esetében felmerülhet az a kérdés, hogy aki e módon hajtja végre a garázda magatartását, nem valósít-e meg egyben más súlyosabb bűncselekményt is, például a visszaélés robbanóanyaggal, robbantószerrel, illetve a visszaélés löfegyverrel vagy lőszerezettel büntetett. Ebben az esetben ugyanis előfordulhat az az abszurd eset is a garázdaság szubszidiárius formája miatt, hogy nem lehet megállapítani e minősített esetet, mert minden esetben konsumálja a súlyosabb bűncselekmény, amennyiben nem legálisan tart magánál löfegyvert.

A 271. § (4) bekezdése szerint mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van. A kitiltást a Btk. 60. §-a szabályozza.

7. Az egység – halmazat kérdései

Mivel a garázdaság szubszidiárius bűncselekmény, – amelyet a jogalkotó a tényállásban így kodifikál: „amennyiben súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg” – logikusan következik, hogy súlyosabban büntetendő bűncselekménnyel alaki halmazatban nem állhat. Azonban a garázda, erőszakos magatartás tanúsításával elkövethető egy vagy több más bűncselekmény, így rongálás és testi sértés is. Az ekképpen felmerülő halmazati problémákra a Legfelsőbb Bíróság két egymással ellentétes szemléletet képviselő állásfoglalást is kibocsátott. A 423. számú kollégiumi állásfoglalás (BJD 2848. sz.) szerint, ha a garázdaság egyben más bűncselekmény törvényi tényállásának is megfelel, a minősítés a következőképpen alakul: ha a másik törvényi tényállás súlyosabb büntetést tesz lehetővé, az alkalmazandó, ha a másik törvényi tényállás a garázdaság törvényi tényállásával azonos súlyú vagy annál enyhébb büntetést helyez kilátásba, a garázdaság törvényi tényállása alkalmazandó.

Földvári József szerint az állásfoglalás elméleti szempontból vitatható alaptétele, *„hogy az egy cselekménnyel megvalósított testi sértés és a garázdaság, illetőleg a rongálás és a garázdaság között valóságos alaki halmazatot állapít meg (holott nem valósult meg több bűncselekmény), ennél fogva nem érvényesül a szubszidiaritás (a törvényhozó akarata ellenére) mindazokban az esetekben, amikor a testi sértés, illetőleg a rongálás büntetési tétele nem súlyosabb, mint a garázdaságé”*.³⁸ A BK. 93. számú állásfoglalás viszont leszögezi, hogy bűnhalmazat megállapításának van

³⁸ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: Magyar büntetőjog. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 351. o.

helye, ha az elkövető egy cselekménnyel a garázdaság, valamint a testi sértés vagy a rongálás törvényi tényállását is megvalósítja, feltéve, hogy a testi sértés vagy a rongálás büntetési tétele nem súlyosabb, mint a garázdaságé. Ezek szerint tehát a garázdaság alapesete halmazatban áll a könnyű testi sértés vétségével és a rongálás vétségével (BH1989.52.).³⁹ A két állásfoglalás élénk vitákat váltott ki a jogirodalom művelői között, azonban a joggyakorlat elkötelezett maradt a BK. 93. számú állásfoglaláshoz. A BK. 93. számú állásfoglalást végül az 5/2007. büntető jogegységi határozat helyezte hatályon kívül, azonban a 34/2007. BK. vélemény újra visszahozta a gyakorlatba, mivel lényegében változatlan formában fenntartotta a benne foglaltakat.⁴⁰ A 34/2007. kollégiumi vélemény érvelése szerint a személy elleni erőszakkal megvalósított garázdasághoz nem tartozik hozzá szükségszerűen a megtámadott személynek bármilyen súlyú testi sértés okozása. Ezen ok miatt van helye bűnhalmazat megállapításának, ha a garázda, erőszakos magatartás a sértettnek testi sérülést okoz. Ebből logikusan következik tehát, hogy a garázdaság elkövethető olyan erőszakos támadó fellépéssel, amely még a könnyű testi sértés vétségét sem valósítja meg. Azonban nem beszélhetünk a tetteges becsületsértés és a garázdaság halmazatáról, mivel a tetteges becsületsértés elkövetési magatartásait (arculütés, lökdösődés, fellökés) a garázda, erőszakos magatartás szükségszerűen magában foglalja. Az idézett kollégiumi vélemény értelmében, a garázdasággal alaki halmazatban álló rongálás vagy könnyű testi sértés vétségének megállapítása összhangban van a Btk. 12. §-a (1) bekezdésében foglalt bűnhalmazat szabályaival, miszerint egy cselekménnyel is megvalósítható több bűncselekmény. Tehát a garázdaság esetében az alaki halmazat csak látszólagos, a garázdaságnak mind az alap, mind a minősített eseteire vonatkozik a szubszidiaritás, azonban ezt a szabályt áttörik a Legfelsőbb Bírósági vélemények és az ítélkezési gyakorlat. Azonban amikor az elkövető időben vagy térben elkülönülten hajt végre a garázda magatartásán kívül több más bűncselekményt – tehát anyagi halmazat esetén – a bírói gyakorlat és a jogirodalom egységen állásponton van: nem érvényesül a garázdaság szubszidiárius jellege (BH.1988.302., BH.1995.5.).

8. A garázdaság bűncselekményének elhatárolása a garázdaság szabálysértésétől, illetve más szabálysértésektől

Nemcsak a garázdaság bűncselekményének megállapítása okoz problémát a gyakorlatban, hanem annak elhatárolása más büntetendő cselekményektől is, legfőképpen a más szabálysértésektől. A garázdaság szabálysértésként való kodifikálására már többször sor került a hazai szabályozásban, legutóbb a

³⁹ Erdősy – Földvári – Tóth: i.m. 351. o.

⁴⁰ Nagy: A garázda jellegű...351. o.

2012. évi II. törvényben a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről. Azonban előbb említést érdemel a korábbi szabálysértési törvény, az 1999. évi LXIX. törvény, amely első körben nem önálló tényállásként szabályozta a garázdaságot, hanem a rendzavarás szabálysértése alá vonva.

142. § (1) Aki közterületen vagy nyilvános helyen

a) verekszik, továbbá aki mást verekedésre felhív,

b) olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen,

c) rendzavarás esetén a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy intézkedésével szemben engedetlenséget tanúsít, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Aki nyilvános rendezvényen

a) löfegyvert vagy robbanóanyagot, illetőleg az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tartva magánál jelenik meg,

b) a rendező szerv, illetőleg a rendőrség biztonságra vonatkozó felhívásának, rendelkezésének nem tesz eleget, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjével szemben kiutasításnak is helye van.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság, a (2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A garázdaság az idézett § (1) bekezdésének b) pontjában foglalt fordulatával volt megvalósítható. Mint látható majdnem teljes mértékben megegyezik a garázdaság bűncselekményének tényállásával, két lényeges elemet kivéve, egyrészt az erőszak nem szerepel tényállási elemként. A 2004. évi CXXXIX. törvény azonban kettéválasztotta az idézett tényállást, így került sor a garázdaság önálló szabálysértési tényállásként való szabályozására. A törvény indokolása szerint az elkövetési helyek konkrét meghatározása leszűkítette a tényállás megvalósulásának a lehetőségét. Így a jogalkotó nemcsak kiemelte a garázdaság tényállását a rendzavarás köréből, de törölte a „közterületen vagy nyilvános helyen” tényállási elemeket is, mivel a szabálysértés egyéb más helyeken (színházban, könyvtárban) is megvalósulhatott.⁴¹

A 2012. évi II. törvény követte a korábbi szabálysértési törvényt, és két külön tényállásban szabályozza a rendzavarást és a garázdaságot. Utóbbit a jogalkotó a korábbi törvénnyel megegyező módon kodifikálta.

⁴¹ Nagy: A garázda... 70. o.

170. § Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.

9. Egy különös megyei gyakorlat

Kiss László megyei bírósági tanácselnök előterjesztést tett a Baranya Megyei Bíróság Büntető Kollégiumának 2003. október 31. napján tartandó ülésére, amelynek hatásaképpen több évig szinte megszűnt a garázdaság tényállásának megállapítása Baranya megye bíróságain. Az előterjesztés szerint az ítékezésben a legtöbb gondot a garázdaság vétségének elhatárolása okozza a rendzavarás szabálysértésétől. Azért nem a garázdaság szabálysértése, mert a bűncselekmény és a szabálysértés közötti elhatárolást az erőszak biztosítja. Az Sztv. szabályozása szerint az követi el a rendzavarást, aki verekszik, továbbá aki mást verekedésre felhív.⁴² Magától értetődő, hogy a rendzavarás elkövetési magatartása személy elleni erőszak, amely tényállási eleme a garázdaság vétségének is. A két cselekményt az határolja el egymástól, hogy a rendzavarás törvényi tényállásából hiányzik a kihívó közösségellenesség, és az arra való alkalmasság, hogy a cselekmény másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen. A kérdés tehát, hogy egy vagy több személy közterületen vagy nyilvános helyen (mivel több olyan eseti döntés is született, amely értelmében nem minden nyilvános helyen tanúsított erőszakos magatartás valósítja meg a garázdaság vétségét: BH.1989.183., BH.1985.90.) történő bántalmazása mikor minősül szabálysértésnek, és mikor bűncselekménynek. Ugyanis tarthatatlan az a helyzet, hogy ugyanazon vagy hasonló magatartások miatt egyik esetben szabálysértés, másik esetben bűncselekmény miatt kerül sor az elkövető felelősségre vonására.⁴³ Az előterjesztés az egyik legkézenfekvőbb megoldásnak azt tartja, hogy a bírók minden esetben kritikusan vizsgálják a garázdaság bűncselekményének törvényi tényállási elemeinek a meglétét, és marasztalás esetén pontosan határozzák meg ezeknek az okoknak a meglétét. Az elkövető tudattartamának vizsgálata elengedhetetlenül fontos a cselekmény helyes minősítéshez, mivel ha az elkövető szándéka még eshetőlegesen sem terjedt ki a megbotránkozás vagy riadalom keltésére, illetve annak reális lehetősége sem állt fenn, akkor nem lehet helye bűncselekmény megállapításának.⁴⁴

⁴² Kiss László: A garázdaság elhatárolása a rendzavarás szabálysértésétől. Előterjesztés a Baranya Megyei Bíróság Büntető Kollégiumának 2003. október 31. napján tartandó ülésére 17.-19. o.

⁴³ Kiss: i.m. 19-21. o.

⁴⁴ Kiss: i.m. 21-22. o.

10. Az új Büntető Törvénykönyv szerinti szabályozás

Az új büntetőtörvény a 2012. évi C. törvény, amely 2013. július 1-jén lépett hatályba. Az új törvénykönyv is fontosnak tartotta, hogy az antiszociális, erőszakos magatartások, amelyek a közösség és a jelenlévők körében megbotránkozást vagy pánikot keltenek, bűncselekményként kerüljenek szabályozásra. A kódex a korábbi 1978-as szabályozással megegyező módon kodifikálta a garázdaságot, tehát nem született új garázdaság fogalom, ahogy azt korábban megszokhattuk az új büntető törvénykönyvektől. Az új szabályozás szerinti tényállás:

339. § (1) Aki olyan kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot

a) csoportosan,

b) a köznyugalmat súlyosan megzavarva,

c) fegyveresen,

d) felfegyverkezve vagy

e) nyilvános rendezvényen

követik el.

Mint látható, az alaptényállás esetében nem történt változás, a minősített esetek körében azonban az új Büntető Törvénykönyv indokolása szerint fontos cél volt a garázdaság minősített eseteinek egyszerűsítése és ésszerű rendezése, ezért a minősített esetek egységesen három évig terjedő szabadságvesztéssel büntethetők, valamint kikerült ezeknek az eseteknek a köréből a (korábbi számozás szerint) 271. § (3) bek. a) pontjában szabályozott csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva esetkör. Hogy ez a két változtatás mennyiben felel meg az indokolásban kitűzött céloknak, arra csak az új ítélkezési gyakorlat adhat majd választ.

IV. De lege ferenda

A garázdaság fogalma, mint láthattuk, rövid története során folyamatos változtatásokon esik át. Ez is azt jelzi, hogy nem sikerült egy, a jogirodalomnak, a gyakorlatnak és a jogállamiság követelményeinek is megfelelő szabályozást létrehozni. Bár a jelenleg hatályos Btk. fogalma a megalkotása óta nem változott, mégsem hihetjük azt, hogy hibátlan és nem szorul semmilyen változtatásra, amit a garázdaság kérdéskörében született nagyszámú Legfelsőbb Bírósági vélemények, határozatok és iránymutatások is alátámasztanak.

Nagy László Tibor több lehetséges változtatást is megfogalmaz. Elképzelései közé tartozik többek között az elkövetési motívum tényállási elemmé tétele, vagy a csoportos elkövetés alapeseti tényállási elemként való értékelése. E felvetésekkel azért nem tudok egyetérteni, mert egyrésről a csoportos alapeseti elkövetés túl szűkre zárná a tényállás megvalósítását és több olyan súlyos eset is kikerülne a szabályozás alól, amelyeket szükségszerű lenne bűncselekményként értékelni. Másrésről a motívum tényállási elemmé tételével a bíróságnak minden esetben vizsgálnia kellene az elkövető célját, tudattartamát, ami jelentősen megnehezítené a bizonyítást. Kijelenthető, hogy az ítélkezési gyakorlat végérvényesen szakított a motívum-elmélettel (BH.1983.434.). Valamint a terheltek bármikor hivatkozhatnának valamilyen személyes indítóokra, így kerülve el a súlyosabb büntetést. Sokkal ígéretesebb lehetőségnek tartom viszont azt a felvetését, hogy a garázdaság materiális bűncselekményként kerüljön szabályozásra, mivel ezzel a változtatással szűkíteni lehetne az amúgy meghatározhatatlan garázda cselekmények körét, és csökkenne a tényállásban – a büntető rendelkezésekre általában nem jellemző – túlsúlyban lévő szubjektív elemek köre. A garázdaság elkövetési magatartásának leszűkítése kizárólag a személy elleni erőszakos cselekményekre is járható útnak tűnik, mivel a dolog elleni elkövetés aránya csekély számban fordul elő a gyakorlatban és ezek védelmére a rongálást elégséges szabályozásnak tartom. Végezetül felveti a garázdaság Btk.-ból való törlésének gondolatát. Ezzel az állásponttal szintén nem értek egyet, bár tény, hogy nehezen megfogható gumiszabályozással állunk szemben, de a magam részéről fontosnak tartok egy olyan tényállást, amely fellép a nyíltan közösségellenes és egyben erőszakos magatartások ellen.⁴⁵ Véleményem szerint egy új törvényi tényállás, a Kúria egységes, a gyakorlatban bevált iránymutatásaival megerősítve, képes lenne megnyugtató módon szabályozni a védendő jogi tárgyat. Ezen új tényállás szabályozását mindenképpen a Btk. berkein belül tartom szükségesnek a társadalomra való veszélyességére tekintettel. Az új fogalom követelménye, hogy a tényállási elemek objektívebbek legyenek és megfelelő szintre szűkítsék a garázdaság elkövetési magatartásait. Álláspontom szerint az alábbi tényállás (vagy ehhez hasonló) nyújtana megfelelő szabályozást.

271. § (1) Aki olyan személy elleni erőszakos magatartást tanúsít, amely másokban megbotráncozást vagy riadalmat kelt, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁴⁵ Nagy László Tibor: A garázdaság szabályozásának ellentmondásai. Ügyészségi értesítő 1990. 2. sz. 30-31. o.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot

a) csoportosan

b) nyilvános rendezvényen,

c) felfegyverkezve követik el.

(3) Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.

Mint látható, a tényállás nem tartalmazza a kihívóan közösségellenes jelzőt, véleményem szerint a riadalom vagy megbotránkozás valós bekövetkezése minden esetben kimeríti a kihívóan közösségellenesség fogalmát, így nem szükséges tényállási elemként való értékelése. Nem tartalmazza a minősített esetek közül a köznyugalmat súlyosan megzavarva, a fegyveresen, valamint a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva eseteket, amelyek feleslegességét korábban már kifejtettem. Az új garázdaság bűncselekményét és a rendzavarás szabálysértését megfelelő szabályozásnak tartom, így feleslegessé válik a garázdaság önálló szabálysértésként való értékelése. Ez esetben felmerül a kérdés, hogy mi történik azokkal a jogsértő cselekményekkel, amelyek nem vonhatók egyik tényállás alá sem. Véleményem szerint e magatartások ellen elégséges védelmet nyújtnak más szabályozások (például: a könnyű testi sértés, rongálás, tulajdon elleni szabálysértés, becsületsértés, stb.).

