

**MISKOLCI DOKTORANDUSZOK
JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI**

18.



MISKOLCI EGYETEM

DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

BÍBOR KIADÓ

**STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM
MISKOLCIENSIMUM**

MISKOLCI DOKTORANDUSZOK
JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI

Tomus: 18.

A kötet kiadását az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés
színvonalának emelését célzó programja támogatta.

MISKOLC, 2019

Miskolci Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola Kiadványsorozata

STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM
MISKOLCIENSIMUM

MISKOLCI DOKTORANDUSZOK
JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI

Sorozatszerkesztő:
Prof. Dr. Bragyova András

Kötetszerkesztő:
Prof. Dr. Szabó Miklós

Technikai szerkesztő:
Dr. Sági Edit

Kiadja:
Bíbor Kiadó Bt.

Felelős kiadó: dr. Borkuti Eszter

A kötet borítóján *Albrecht Dürer: Erasmus portréja* című metszet
részlete szerepel

ISSN 1588-7901

Előszó

A doktori akták immáron hosszú sorához új csatlakozik.

A sorozat 18. kötetének különlegessége, hogy ezúttal nem csak a miskolci doktori iskola hallgatóinak tanulmányait tartalmazza, hanem a társ doktori iskolák hallgatóinak írásait is. Jelen kötet esetében ennek apropója, hogy 2018 tavaszán a Miskolci Egyetem adott otthont a „Hazámat szolgálom!” című doktorandusz-konferenciának. A konferencia résztvevőinek így, ebben a kötetben biztosítottunk lehetőséget előadásaik írott változatainak megjelentetésére.

Örömünkre szolgál, hogy a többi doktori iskola hallgatóinak írásait is közreadhatjuk, mely gyakorlatot szeretnénk folytatni a jövőben, akár konferencia alkalma nélkül is. Reméljük hogy a társ doktori iskolák minél több hallgatóját szerzőink között köszönthetjük a jövőben!

Nem első alkalommal köszönjük az Igazságügyi Minisztériumnak, hogy támogatása lehetővé tette a kötet megjelenését.

Prof. Dr. Bragyova András
a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Vezetője

Tartalomjegyzék

FRIDRICH ANDREA CECÍLIA

Szakterületek a szervezeti kultúrában – pszichológus szemmel. Lebet-e jelentősége a motivációnak? 9

HALÁSZ CSENGE

A magánélethez való jog, mint a művészeti szabadság határa, _avagy lebet-e alkotni „minden korláttól menten, teljes szabadsággal”?..... 21

HORILLA EDINA

Egy budapesti szórakozónegyed környezetjogi problematikája közigazgatási jogi megközelítésben..... 35

HORNYÁK ZSÓFIA

Az Európai Unió mezőgazdasági földek tulajdonszerzésével kapcsolatos rendelkezéseiről 47

JÁMBOR ADRIENN

Az oktatás, mint az okos város társadalmi dimenziója 59

KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ

A hatályos magyar közigazgatási jogorvoslati rendszer állapota és annak kritikája 71

KRISTON EDIT

A család megítélése Európában, különös tekintettel az azonos nemű párok helyzetére 85

KUBISCH KÁROLY

A bünszervezetben elkövetett emberkereskedelem nyomozásának kriminalisztikai kérdései - egy tartalomkutatási projekt összefoglalása 97

LENGYELNÉ BÚS ZITA

A megújult közigazgatási hatósági eljárás..... 117

LÖVEI BERNADETT

Teljesítményértékelés a közigazgatásban 133

NAGY NIKOLETTA TÍMEA

Az atomsorompó-szerződésről..... 149

NOVÁK ISTVÁN

Egyes szellemi mozgalmak hatása a világi és egyházi közigazgatás változásaira 161

PÁHI BARBARA

A büntetőjog alapelveinek alkalmazása a versenyjogi eljárásokban, különös tekintettel a törvényesség elvére 171

PÁHI BARBARA

A katonai büntetőeljárásra vonatkozó rendelkezések, kiemelt tekintettel a katonai bírakra vonatkozó szabályokra 185

PAYRICH ANDRÁS

Az óvadék változása, avagy vargabetűk a koncepcióban 197

POTOCZKI ZOLTÁN

Az ásványolaj jövedék rövid hazai története 209

SALVADOR NETO LUIS

Bevándorlás és államhatár, az európai unió migrációs politikájának tükrében 221

SÁPI EDIT

A szerzői jogi jogsértések büntetőjogi szankcionálása 235

TÓTH GERGŐ JÓZSEF

A feltűnő értékaránytalanság egyes kérdéseiről 255

VÉGER ALEXANDRA

Magyar börtönviszonyok a CPT és a nemzeti megelőző mechanizmus utolsó jelentései tükrében 267

FRIDRICH ANDREA CECÍLIA*

*Szakterületek a szervezeti kultúrában – pszichológus szemmel
Lehet-e jelentősége a motivációnak?*

Bevezetés

„Minden egyes rendőr oda törekedjék, hogy szolgálatát kifogástalanul, kitartóan, pontosan, ügybuzgóan, tapintatosan, fegyelmезetten lássa el; a polgárság iránt legyen előzőkeny és udvarias, a testületben pedig kedvelt és bajtársias, mert csak ez elvek betartása mellett lehet a testület fényét és tekintélyét emelni...”

Írásos bizonyítékok egyértelműen alátámasztják, hogy az emberiség az ókortól kezdve gondot fordít a közbiztonság védelmére.² A rendészet tehát egyfajta „termék”, amelyre a vágyott biztonság elérése okán szükségünk van.³ Mivel ezt a „terméket” csak úgy kaphatjuk meg, ha vannak emberek, akik hajlandók ezt – bizonyos lemondások árán is – megteremteni, akkor logikus, hogy a rendészeti tevékenységgel foglalkozókat a történelem során igyekeztek viszonylagos egységgé kovácsolni (akár olyan külső jegyek, mint a ruházat segítségével is), és ebből a törekvésből végül megaszületettek a manapság is ismert rendészeti szervek.

A Magyar Rendőrség gyökerei az államalapításig vezethetők vissza⁴, de a modern értelemben használt „rendőr” szó csak az 1800-as évek első felében jelent meg a magyar nyelvben⁵. Az első, Rendőrségről szóló törvény 1840-ben íródott, bár a

* Fridrich Andrea Cecília, tanácsadó szakpszichológus, Zala Megyei Rendőr-főkapitányság, kontakt: fridrich.andi@gmail.com

1 RÉDEY M. - LAKY I.: *Rendőri lexikon. A közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve*. Budapest: „Patria” Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1909, 945-946.

2 CHRISTIÁN L.: Epizódok a rendészet történetéből. *Instum Aequum Salutare*, 2009, V. 3., 155-170.; SALLAI J.: *A magyar rendészet története, a rendészettudomány etablációja és akkreditációja*. Budapest: Akadémiai Doktori Értekezés, 2018.; TISZA M.: *Magyarország Rendőrségének Története*. Második Bővített Kiadás. Pécs: "Haladás" nyomda részvénytársaság, 1925. Letöltés helye: http://mtdportal.extra.hu/books/tisza_miksa_magyarorszag_rendorsegenek_tortenete.pdf Letöltés ideje: 2017. 12. 14.

3 FÖRIZS S. (2016). *A rendészeti változások iránya, tendenciái, mozgatórugói*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XVII, 27-36.

4 BALLA Z.: *A rendészeti alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017.; CHRISTIÁN L.: Epizódok a rendészet történetéből. *Instum Aequum Salutare*, 2009, V. 3., 155-170.; SALLAI J.: *A magyar rendészet története, a rendészettudomány etablációja és akkreditációja*. Budapest: Akadémiai Doktori Értekezés, 2018.

5 SALLAI J.: i.m.; TISZA M.: i.m.;

Rendőrség fejlődése a kiegyezést követően indult meg igazán.⁶ A XIX. század végére a bűnügyi és közbiztonsági feladatok már elkülönültek egymástól⁷, de a specializációk kialakulása a XX. században lezajlott államosításkor volt igazán megfigyelhető.⁸

Ma a Rendőrség az állam közigazgatási szervei közé tartozik, azon belül is egy fegyveres és nem utolsó sorban uniformizált szervezet. Feladatai Magyarország Alaptörvényének 46. cikkének értelmében a bűncselekmények megakadályozása, azok felderítése, a közrend és a közbiztonság védelme, valamint az államhatár rendjének védelme. Ezeket az alapvető feladatok az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről egészíti ki a határforgalom ellenőrzésével, a terrorizmus elleni küzdelemmel, bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzéssel és még sorolhatnánk tovább is a feladatokat.

A Rendőrségre és annak tagjaira vonatkozóan számos szabályzó van érvényben, méltán mondhatjuk tehát, hogy egy olyan szervezetről beszélünk, amely speciális és széleskörű, az emberek mindennapjait alapvetően érintően tevékenykedik.

Ugyanakkor, mint minden más szervezet a Rendőrség esetében is elmondható, hogy tagjai alapvetően hétköznapi emberek, akik – bár az 57/2009 (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM Együttes rendelet egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról (továbbiakban: a rendelet) értelmében bizonyos kiválasztási és rendszeres alkalmassági vizsgálatokon kell átessenek – ugyanakkor olyan hivatást választottak a magukénak, amely jellegéből adódóan is megkövetel bizonyos áldozatokat.

A rendőrré válásnak éppúgy vannak általános feltételei (ezek közé tartozik példának okáért az önkéntesség vagy a magyar állampolgárság is), mint különös feltételei.⁹ A különös feltételek közé sorolhatjuk a rendeletben meghatározott alkalmassági követelményeknek való megfelelést, valamint annak rendszeres ellenőrzését is. Szintén ide soroljuk, hogy némely alapvető jogról (mint példának okáért a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezési jog vagy akár a szabad mozgás lehetősége) le kell, hogy mondjon az a személy, aki a szervezethez kíván csatlakozni.¹⁰

6 BALLA Z.: i.m.; SALLAI J.: i.m. CSATAI T.: A rendőrré válás és szolgálatellátás alatti pályalkalmassági követelmények alakulása az 1800-as évek végétől napjainkig. *Belügyi Szemle*, (58) 2010, 7-8, 84-100.

7 FINSZTER G.: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988-2008). In: SÁNDOR P. - STUMPF A. - VASS L. (szerk.) *Magyarország politikai évbizakönyve – Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1988-2008*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány (DKMKKA), 2009. Letöltés helye: http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html Letöltés ideje: 2018. 02. 24.

8 CHRISTIÁN L.: i.m., 155-170.

9 BALLA Z.: i.m.

10 BALLA Z.: i.m.; KOVÁCS G.: A szervezeti kultúra megjelenésének sajátosságai a rendészeti szerveknél. In: Boda J., Felkai L. - Patyi A. (szerk.) *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes Tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017, 324-329.

Miért fontos mindezt tudnunk? Mert a rendőrré, annak uniformizált volta miatt sokszor inkább hajlamosak lehetünk jelképként tekinteni, semmint személyre. Talán éppen ez lehet az egyik oka annak, hogy egyetlen rendőr – akitől elvárt, hogy egymaga méltón képviselje szervezete egészét – megtapasztalt viselkedése a rendőrökről való általános véleményünkre, és így a testület egészének megítélésére is hatással lesz. Egy érdekes körkörös folyamat alakul ki, ahol az állampolgár tapasztalatot szerez egy rendőrrel, ebből levon egy általánosított következtetést a rendőrségről, amely véleményné formálódik, és valamilyen formában a köztudat részévé lesz. Mondhatjuk tehát, hogy a rendőr viselkedése azon nyomban formálóan hat a szociális reprezentációra. Csakhogy ez a reprezentáció vissza is hat a szervezetre, és hatással lesz annak nem kézzelfogható, ám mindig jelen lévő lényegére, amelyet úgy hívunk: szervezeti kultúra.

A szervezeti kultúra és annak jelentősége

A szervezeti kultúra már 1980-as évek óta az érdeklődés homlokterében szerepel a szervezetekkel foglalkozó kutatók körében, s bár elmondható, hogy régóta kutatják a kérdést, aktualitásából egyelőre mit sem veszített – ugyanakkor kétségtelen, hogy a szervezetek között komoly eltérések mutatkoznak a tekintetben, hogy miképp is állnak hozzá.¹¹

Ahhoz, hogy a szervezeti kultúrát megértsük fontos, hogy a szervezetekre rendszerként gondoljunk. A szervezetek tehát olyan rendszerek, amelyek célokat tűznek ki maguk elé¹², ám ezek a célok csak a szervezet tagjai révén valósulhatnak meg¹³. Az a jelenség pedig, amely a tagok révén a szervezet megszületésének első pillanatától jelen van: a szervezeti kultúra¹⁴. A szervezeti kultúra az, amely a szervezetet, vagyis a rendszert, annak céljainak elérését – ezek mikéntjét és sikerességét – a tagok révén az első pillanattól kezdve determinálja. Más szavakkal a rendszer szinte láthatatlan mozgatórugója.

Egyfajta, a szervezetet formáló esszencia ez¹⁵ tehát, amelynek a szervezet hosszútávú hatékonyságában rendkívül jelentős szerepe van¹⁶.

A szervezeti kultúrát leggyakrabban egy jéghegy képével szokás érzékeltetni. A csúcson, vagy ahhoz közel olyan jelek vannak, amelyek jól megfigyelhetők (a rendőrség esetében ilyen lehet például az egyenruha, a hierarchia különböző fokain állókkal való látható viselkedés), míg a mélyebb rétegek – amelyek

11 CAMERON, K. S. - QUINN, R. E.: *Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey Bass, 2006.

12 JÁVOR I.: A hatalom logikája. *Társadalomkutatás* 2003, 21 (4), 369-396.

13 FARKAS J.: Csoport, csoportdinamika. In: CSERNYIKNÉ PÓTH Á. (szerk.) *Emberi kapcsolatok pszichológiája*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2006, 32-64.

14 KOVÁCS Z.: *Szervezetpszichológia*. Tantárgyi tematika és oktatási segédanyag. Budapest, 2006.

15 TÓZSÉR E., FRIDRICH A. C. - BORBÉLY ZS.: Ügyfélszolgálati szemlélet a szervezeti kultúrában. II. *Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet*, 2017, 119-127.

16 CAMERON, K. S. - QUINN, R. E.: *i.m.*

ugyanakkor sokkal nagyobb kiterjedésűek és fajsúlyosabbak is –, bár nehezen figyelhetők meg, mégis kihatással lesznek a felszínre, a látható jegyekre.¹⁷

A rendőrség szervezeti kultúrája

„A rendőrségi szervezeti kultúra: a jog vezérlő erejét, védelmét elfogadó, azt felhasználó emberek és szervezeteik rendszere, akik a közösség tisztetét és bizalmát kívánva és felhasználva az állampolgárok érdekében empátiakusan, jogalkalmazási humanizmussal viselkednek annak érdekében, hogy azok kisebb és nagyobb csoportjai békességben, egymás iránti tisztetben, egymás életét és vagyonát védve létbiztonságban élhessék napjaikat. Ennek érdekében a szervezet tagjai saját érdekeiket a közösség érdekei alá rendelik és esküjükkel, magatartásukkal, etikus viselkedésükkel példát mutatnak (...).”¹⁸

A Rendőrség szervezeti kultúrája egy kevésbé vizsgált terület – bár talán túlzás nélkül elmondható, hogy pszichológiai szempontok alapján a Rendőrség maga is kevésbé kutatott (mindannak ellenére, hogy Magyarországon számos pszichológust foglalkoztat az alapellátás keretében). Ennek oka vélhetően a szervezet speciális voltában keresendő. Szerencsére a kutatások felvirágozásban vannak, és bizakodhatunk abban, hogy a jövőben lényegesen nagyobb tudással fogunk rendelkezni, mint aktuálisan.¹⁹ Ugyanakkor így is vannak olyan ismert elemek, amelyek a rendőrségi szervezeti kultúra megismerésében a segítségünkre lehetnek.

Az egyik ilyen tény, hogy a rendőri foglalkozást a különféle kutatások a világ egyik legstresszesebb szakmájaként könyvelik el,²⁰ ami a fizikai sérülések kockázatától sem mentes.²¹ Mindenkor professzionálisnak kell lenniük, ugyanakkor mindeközben saját érzéseiket is irányítaniuk kell²² – ez egy olyan szerep kialakítását és felvételét kívánja meg, amely önmagában is konfliktuózus lehet.²³ Mindezzel

17 TÓZSÉR E., FRIDRICH A. C. - BORBÉLY ZS.: i.m. 119-127.

18 HORVÁTH J.: Gondolatok a Rendőrség szervezeti kultúrájáról. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 2009, X, 21-22.

19 FARKAS J. - BORBÉLY ZS. - FRIDRICH A. - TÓZSÉR E.: A „migráns helyzet” feladatellátása következtében jelentkező pszichés hatások. *Pro Publico Bono*, 2018. t

20 ABDOLLAHI, M. K.: Understanding Police Stress Research. *Journal of Forensic Psychology Practice*, 2002, 2(2), 1-24.; ANSHEL, M. H.: A conceptual model and implications for coping with stressful events in police work. *Criminal Justice and Behavior*, 2000, 27, 375-400.; EUWEMA, M. C., KÖP, N., BAKKER, A. B.: The behaviour of police officers in conflict situations: how burnout and reduced dominance contribute to better outcomes. *Work & Stress*, 2004, 18, 23-38.; MALÉTSZABÓ E. ÉS SZATMÁRI A.: A rendőri lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőri lelki biztonsága. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 2012, XIII, 399-412.

21 ACHIM, A.-C.: Ergo-policing. Improving safety and ergonomic requirements of human resources involves in police duties. *Procedia – Social and Behavior Sciences*, 2014, 124, 20-26.

22 VAN GELDEREN, B., HEUVEN, E., VAN VELDHOFEN, M., ZEELLENBERG, M. ÉS CROON, M.: Psychological strain and emotional labor among police-officers: A diary study. *Journal of Vocational Behavior*, 71, 2007, 446-459.

23 DE LA FUENTE, E. I., LOZANO, L. M., GARCÍA-CUETO, E., SAN LUIS, C., VARGAS, C., CAÑADAS, G. R., ÉS CAÑADAS-DE LA FUENTE, G. A.: Development and validation of the Granada Burnout Questionnaire in Spanish police. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 2013, 13, 216-225.

együtt a rendőröknek vannak közös értékeik, közös normáik is²⁴, amelyek révén zárt közösséggé válnak tehát a társadalmon belül²⁵, ahol ugyanakkor mégis a társadalom érdekében kell cselekedniük – függetlenül attól, hogy ők maguk személy szerint miként is vélekednek bizonyos dolgokról²⁶.

A rendőr a társadalmi rend és értékek védelmezője²⁷, akitől azt várjuk el, hogy képes legyen helytállni olyan helyzetekben, amelyeket mi magunk nem vagyunk képesek megfelelően kezelni, ahol segítségre van szükségünk. Vagyis a rendőr az, akitől védelmet remélhetünk²⁸, olyan helyzetben, amivel egyedül nem tudunk megküzdeni²⁹. Fontos elvárás vele szemben, hogy legyen lojális, fegyelmezett, legyen önuralma, legyen bátor, ugyanakkor engedelmes és segítőkész is.³⁰ Összetett elvárások ezek, amelyek társadalmi szinten sincsenek tudatosítva, s amelyek mégis részét képezik a „rendőrképnek” és így a Rendőrség szervezeti kultúrájának. Méghozzá egy olyan szervezetének, amely a konzervativizmus jegyeit hordozza és amely számára fontos az állandóság³¹ még egy olyan világban is, amely folyamatosan változik.

A szervezeti kultúra mélyebb megértése segíthet abban, hogy a szervezet és a társadalom egymással folytatott párbeszéde gördülékenyebb váljék.

Szakterületek a szervezetben

Mivel a szervezet természetesen és jellegéből adódóan hatalmas, így óhatatlanul is részekre, szakterületekre tagozódik. Alapvetően elkülönítjük azokat a szakterületeket, amelyek a szakmai feladatok végrehajtásáért, koordinálásáért felelnek azoktól a területekről, amelyek viszont a szakmai munkák funkcionális végrehajtását igyekeznek segíteni, támogatni, optimalizálni.

Az első, az emberi fantáziát leginkább megmozgató szakterület a bűnügyi szakterület (ide sorolható a nyomozás, a vizsgálati munka, a bűnmegelőzés, valamint a bűnügyi technikai munka), amely a krimi műfaja révén jelenleg is igen nagy népszerűségnek örvend. A különféle könyvek, filmek, sorozatok előszeretettel mutatják be – bár természetesen a valósághoz nem feltétlenül közel állóan – ezt a világot. Vannak bizonyos „ikonikus” alakok a popkultúrában, akik azonnal

24 PAOLINE, E. A.: Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, 2003, 31, 199–214.

25 MICUCCI, A. J.ÉS GOMME, I. M.: American police and subcultural support for the use of excessive force. *Journal of Criminal Justice*, 2005, 33, 487–500.

26 FARKAS J.: *Stressz- és konfliktuskezelés*. In: Christján L. (szerk.). Személy- és vagyonvédelem. Budapest, NKE, 2014, 209–226.

27 BALI M.: A rendőrkép és a Rendőrségkép. *Magyar Rendészet*, 2001, (XI.) 2, 13–33.

28 CHATTTHONG, S., KOVITAYA, M., - KONGJAROEN, M.: The elements of a learning model to enhance service mind of Thai police officer. *Procedia – Social and Behavior Sciences*, 2014, 152, 880–888.

29 SZABÓ E.: Áldozatvédelem a Rendőrség és a Rendőrségi pszichológus szemszögéből. *Belügyi Szemle* 2004, 6, 81–95.

30 KOVÁCS G.: i.m. 324–329.

31 FINSZTER G.: A változó rendészet és a rendészettudomány. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 2013, XIV, 5–12.

eszünkbe juthatnak a bűnügyekről. Ilyen lehet Scherlock Holmes, Hercule Poirot, Columbo hadnagy alakja, vagy az elmúlt évek népszerű sorozataiból ismert szerepelők, mint a Gyilkos Elmék vagy a Helyszínélő sorozatok színészei által megformált alakok. Elmondható tehát, hogy a bűnügyi tevékenységhez egyfajta kíváncsi, borzongató izgalom kapcsolódik.

Egészen más megítélés alá esnek a rendészeti szakterület tevékenységei (ide soroljuk a közrendvédelmet, a közlekedésrendészetet, az igazgatásrendészetet, a tevékenység irányítást, illetve a határrendészetet). Ha „a rendőr” fogalmát vesszük alapul, akkor jó eséllyel eme szakterület valamely képviselője jelenik meg előttünk, elvégre a rendészeti szakterületeken kevés kivételtől eltekintve egyenruhás személyek dolgoznak – az egyenruha viselése pedig természetesen akkor is kötelező, ha munkavégzésükhöz nem kell éppen közterületen tartózkodniuk.

Ez a szakterület a bűnügyinél szélesebb tevékenységi kört ölel fel, bár a hétköznapiakban az emberekben nem feltétlenül tudatosul, hogy milyen különbségek vannak esetükben. Rendőrszakmai szempontból azonban különválasztásuk megkerülhetetlen.

A rendészeti szakterületnek csak egy kis szegmense az, amely az írói képzeletet megmozgatja – popkulturális szempontból jellemzően az akciók kapcsán kerül elő ez a szakterület, s akkor is inkább csak bizonyos speciális tevékenységek (mint például a túsztárgyalás, bevetések vagy látványos autós üldözések) révén. A hétköznapiak szintjén elmondhatjuk, hogy a rendőrség „büntető jellege” is itt érvényesül a leginkább, amely nem feltétlenül tünteti fel pozitívan a szakterületet, elvégre nemcsak a „rossz fiúk” kapnak büntetést, de az olyan, egyébként jóra való állampolgárok is, akik saját nézetük szerint „csak” gyorsan hajtottak.

Mint korábban említettem, a szakmai feladatokat funkcionálisan további szakterületek segítik. Ezeket „egyéb szakterületek” néven végső soron elsődleges funkciójuk okán össze is vonhatjuk jelen elméleti keretben. Valójában négy szakterület tartozik ide (a gazdaság, a humánigazgatás, az ellenőrzés és a hivatal).

Ezek a szakszolgálatok látják el a „háterszág” funkcióját – ha tevékenységük gördülékenyen zajlik, akkor szinte fel sem tűnik a jelenlétük, ám hiányukat azonnal észrevenni. Ezen szakterületek jellemzően nem mutatkoznak meg popkulturális szinten, ha mégis felbukkannak valahol, akkor inkább csak olyan elemként, amely egy szakmai feladatot lassítani vagy éppen megkönnyíteni tud – a bürokrácia az, amelyet a legnagyobb előszeretettel társítanak a könyvek, filmek szintjén hozzájuk.

Fontos tudnunk ugyanakkor azt is, hogy ezek azok a szakterületek, ahol arányaiban a legkevesebb hivatásos állományú személy dolgozik, s jellemzően ők sem egyenruhás szolgálatot látnak el.

A különféle szakterületek esetében vélhetően már a leírásból is kivehető, hogy eltérő tulajdonságokat, készségeket helyeznek előtérbe, ami logikusan is következik, ha azt vesszük, hogy feladataik is igen-igen eltérőek. Szintén logikusan következik az eltérő feladatokból, hogy eltérő szabályzókkal is rendelkeznek. Megjelenésükben is komoly különbségek lehetnek, hiszen a szervezeten belül jelentősége van még a derékszíj színének is. A jelen írásban többször is hangsúlyozott popkulturális elemek

pedig azért kaptak helyet, hogy egyértelműen kirajzolódjék: a társadalom eltérő szociális reprezentációkat társít az egyes szakterületekhez a feladatok mentén.

Csakhogy egyértelmű, hogy senki nem úgy kerül be a szervezetbe, hogy ismeri azt. Jelentkezéskor mindenkinek van egy képe a szervezetről, amely hol pontosabb, hol pontatlanabb, de semmi esetre sem csak saját és közvetlen tapasztalatokból táplálkozik. Ugyancsak tény, hogy nem mindenkit szólít meg ez a szervezet, hiszen attól még, hogy valaki szereti a krimet, mint szórakoztató műfajt még nem szükségszerű, hogy eszébe jusson rendőrnek jelentkezni, hogy aztán egyszer nyomozó váljék belőle.

Ugyanakkor a már a szervezetben dolgozók esetében is megfigyelhető, hogy vannak a szakterületeken belül is olyan munkakörök, amelyeket valaki szívesen végez, sőt, esetenként akár több olyan terület is lehet, ahol szívesen kipróbálná magát valaki, de vannak olyan munkakörök is, amelyeken saját magát el sem tudja képzelni, amelyekkel kapcsolatban egyszerűen tudja, érzi, hogy „nem neki való”.

Joggal merül tehát fel a kérdés, hogy vajon milyen motivációs bázis húzódik meg egyfelől a szervezetbe való jelentkezés mögött, illetve másfelől, hogy vajon van-e különbség az egyes szakterületeken dolgozó személyek motivációiban?

A motiváció

A már hivatkozott 57/2009-es rendelet értelmében – mint az már fentebb is leírásra került – egy rendőrnek, sőt már egy leendő rendőr tanulónak is át kell esnie a felvételt megelőzően, majd rendőrré válását követően rendszeresen bizonyos alkalmassági vizsgálatokon.

A pszichikai alkalmassági vizsgálat során a 9. § (4) értelmében:

„A pszichikai alkalmassági vizsgálatnak ki kell terjednie a személyiség, a pszichés egyensúly, a képességek és készségek, a devianciák vizsgálatára, valamint a pályamotivációra...”.

A 10. § (4) szerint pedig:

„Pszichikailag alkalmatlan” minősítést kell megállapítani, ha a vizsgált személy nem felel meg a hivatásos szolgálat ellátásával összefüggésben támasztott szellemi, érzelmi, személyiségbeli, értékrendi és pályamotivációs követelményeknek.”

A rendelet 6. számú mellékletének 7. pontja szerint pedig:

„Pályamotiváció/munkamotiváció

Elsősorban azoknak a konkrét indítékoknak a megléte, amelyek egy meghatározott pálya – szakma és munkakör – választására, illetve az abban való tartós beiktatásra ösztönöznek valakit. Ezeknek az indítékoknak a hiánya kizáró ok a felvételi folyamatban.”

Más szavakkal a motiváció meglétének és megfelelő voltának kérdése a jogalkotók számára olyannyira fontos volt, hogy rendeletbe foglalták annak meglétének szükségességét.

Ez egyfelől igen kiváló döntés volt, elvégre a szervezet egésze számára rendkívül fontos, hogy tagjai mindennemű külső irányítás nélkül, maguktól is felismerjék munkájuk fontosságát, annak szerepét a hétköznapi életben – vagyis tartósan és *intrinzik* módon is legyenek ösztönzöttek. Másfelől ugyanakkor hiányosságként tekinthetünk arra, hogy a jogalkotók nem definiálták ennél pontosabban, hogy mit is értenek megfelelő pályamotivációs követelmények alatt. Természetesen ez nem csupán a jog feladata – itt nyer teret magának a pszichológia tudománya, amelytől joggal elvárható feladat, hogy definiálni és értelmezni tudja a motiváció kérdéskörét.

Miért tesz meg valaki valamit? Miért van az, hogy egyikünk hajlandó és képes valamit megtenni, míg másnak ugyanez az eszébe sem jut? Mi az az erő, amely elindít minket valamilyen úton, mi az, ami tettekre sarkall? Mindezen fenti kérdések egyetlen egy témáról szólnak, és pedig a motivációról. A motiváció egy olyan, forrása szerint kívülről (extrinzik motiváció) vagy belülről (intrinzik motiváció) ható erő, amely iránya szerint lehet megközelítő (pozitív) vagy elkerülő (negatív) és ami – nem feltétlenül tudatosan – de tettekre sarkall, egyszersmind irányítja és fenntartja cselekvéseinket. Olyan erő ez, amely rendkívül szoros kapcsolatban áll az érzelmekkel. A motiváció „miértre” adott válasza kétféle lehet: ha a múltat vesszük alapul, akkor a kauzális megközelítésre törekszünk, míg ha a jövőbeli következményekre figyelünk, akkor az az úgynevezett finális megközelítés.³²

Természetesen különböző motivációink vannak, amelyek eltérő intenzitással hatnak. A pszichológiában – noha konkrét bizonyítást nem nyert – máig népszerű az Abraham Maslow nevéhez fűződő elmélet, amely az egyes szükségleteinket egy piramis révén hierarchiában ábrázolja. Eszerint vannak bizonyos biológiai, illetve magasabb szintű pszichológiai szükségleteink, ám a hierarchiában magasabb helyen álló szükségletek nem elégülhetnek ki addig, amíg intenzíven fennállnak alacsonyabb rendű szükségleteink (példának okért: az önmegvalósítás szükséglete bármilyen intenzíven is él bennünk nem jelenhet meg akkor, ha olyan, a létfenntartásunkhoz szükséges elemeknek vagyunk a hiányában, mint amilyen például a víz, az élelem, vagy a levegő).³³

A pályaválasztás elég egyértelműen egy magasabb rendű szükségletünk, amelynek lehetnek olyan extrinzik motiváló faktorai, mint a fizetés, ugyanakkor számos, lényegesen mélyebb tényezővel is bír. Segítő foglalkozást – márpedig a rendőrség klasszikusan egy segítő hivatás – senki nem választ véletlenül, senki nem lesz jó, kiváló egy szakmában, esetleg egy szakterületen véletlenül.

Ugyancsak igaz lehet az, hogy egy adott pálya megválasztásában szerepe van a múltnak – hiszen a szerzett tapasztalatok, a látott dolgok, az addig meglévő

32 GÓ SINÉ GREGUSS A - BÁNYAI É.: A motiváció. In: OLÁH A. (szerk.) *Pszichológiai alapismeretek*. Budapest: HEFOP., 2006, 321-369. Letöltés helye: <http://mek.oszk.hu/05400/05478/05478.pdf>
Letöltés ideje: 2018. szeptember 09.

33 GÓ SINÉ GREGUSS A - BÁNYAI É.: i.m. 321-369.; NAGY L.: Az emberi motiváció. In: BERNÁTH L. - RÉVÉSZ GY. (szerk.) *A pszichológia alapjai*. Budapest: Tertia Kiadó. 1995,185-200.

ismeretek is elindíthatnak valakit egy bizonyos irányba –, és a jövőnek is. Egy adott pálya megválasztása során lehet valamilyen magasabb rendű cél is valakinek a szeme előtt. Egy rendőrségi példánál maradva: jelentkezhet valaki a rendészeti szakgimnáziumba azért, hogy egyszer majd bűnügyi helyszínelő váljék belőle.

Az, hogy mi késztet valakit egy adott hivatás betöltésére a Rendőrség esetében is fontos, mi több vizsgálandó kérdés.

A motiváció jelentősége a szervezetben

„Tanulóink pályaválasztását leginkább a belső motiváció alakította. Erős hivatástudatuk, a rendszeretük, fontosnak tartják, hogy a rendőri munka során kalandok, izgalmas feladatok várnak rájuk, emberekkel foglalkozzanak.”³⁴

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a rendőri szervezet egy olyan speciális szervezet, amelynek vizsgálatakor számos szempontot kell egyidejűleg figyelembe venni, s ennek okán az interdiszciplináris szemlélet rendkívül fontos.

Felmerül ugyanakkor a kérdés: mit is tudunk ma a rendőri motivációról? A szervezeti kultúrához hasonlóan ez is egy olyan terület, amelyen még sok felfedezésre váró dolog található. S talán az sem túlzás, hogy olyan terület ez, amelynek kutatását nem lehet igazából lezárni, hiszen mindig lesznek újabb és újabb kérdések, amelyek felmerülnek.

A külföldi szakirodalomban a legkorábbi motivációval kapcsolatos írások 1960 körül jelentek meg és főképp a kisebbségekre, valamint a nemi eltérésekre fókuszáltak, s kevés munka foglalkozott általánosan a belépéskori motivációk szerepével.³⁵ A kutatók érdeklődésének ilyen speciális volta persze érthető, hiszen a rendőri pálya meglehetősen maszkulin, így a nők térhódítása benne rendkívül figyelemre méltó, a kisebbségek számára pedig igen különös kérdés lehet abból a szempontból, hogy vajon miként élik meg azt, ha saját kisebbségi csoportjukkal szemben kell intézkedni, hogyan élik meg saját identitásukat a szervezetben, lehet-e ennek jelentősége a számukra.

Moon és Hwang úgy találta,³⁶ hogy a biztos munka megléte, valamint az állandó fizetés önmagában is komoly motiváló erővel bír, ugyanakkor eredményeik szerint jelentősége lehet annak is, hogy a belépéskor milyen iskolai végzettsége van valakinek – a belépéskori magasabb iskolai végzettség ugyanis magasabb intrinzik motivációt feltételez.

Magyarországon az Adyligeten működő Rendészeti Szakgimnáziumban folyt olyan, a motivációt érintő kutatás, mely publikálásra került. Ezen kutatás eredményei szerint a vidékről érkező, valamint a fővárosból jövő fiatalok, továbbá a női és férfi

34 MÉSZÁROS G.: A rendészeti szakközépiskolába járó tanulók pályamotivációjának vizsgálata. *Magyar Rendészet*, 2010, 10. (3-4), 185.

35 WHITE, M. D., COOPER, A. J., SAUNDERS, J. - RAGANELLA, A. J.: Motivations for becoming police officer: Re-assessing officer attitudes and job satisfaction after six years on the street. *Journal of Criminal Justice*, 2010, 38, 520-530.

36 MOON, B. - HWANG, E.-G.: The reasons for choosing a career in policing among South Korean police cadets. *Journal of Criminal Justice*, 2004, 32, 223-229.

tanulók főbb motivációs erői között is különbség mutatható ki. A férfiak, valamint általában a fővárosból felvételt nyert leendő tiszthelyettesek körében azt találták, hogy erősebb a kalandvágyuk, valamint a hivatástudatuk, mint a vidékről érkezett társaik, illetve a női nem körében. A nők pályaválasztási motivációjában ugyanakkor domináns tényező volt az, hogy hosszútávra terveztek. A férfiak jellemzően inkább egyéni döntés révén kívántak a rendőri kötelékhez csatlakozni, a környezetnek, családnak, barátoknak eme döntésükben nem volt különösebb jelentősége. Fontos elem ugyanakkor, hogy a magyar fiatalok körében megjelenik annak a vágya is, kinevezésük otthonukhoz közeli helyen történjen meg.³⁷

A motiváció és a szervezeti kultúra kapcsolata

A minket motiváló tényezőknek a mindennapokban van hatása. Olyan apróságoktól elkezdve, hogy mit fogunk ebédelni, az olyan nagy és magasztos célokig, minthogy képesek legyünk önmagunkat megvalósítani – vagyis képesek legyünk kihozni magunkból a maximálisan legjobbat. Az egyénben megjelenő motivációk hatnak a környezetre, illetve a környezetből érkező ingerek visszahatnak az egyén motivációira. Ehhez csatlakozik hozzá a szervezet, amelyben az egyén dolgozik és a szervezeti kultúra elemei, amelyek szintén hatással lehetnek az individuumban lévő motivációra.

Pszichológiai szempontból a megfelelő motivációs bázis megléte, illetve annak legalább részbeni tudatosítása azért is fontos, mert a kiegészítő jelenségének megelőzésében is segítség lehet. A munkához való negatív hozzáállás ráadásul nem csupán az egyénre, de a teljes közösségre is kihat.³⁸ Éppen ezért nem csupán a belépéskori motivációk szerepe a fontos, hanem a munka- és teljesítménymotiváció folyamatos nyomon követése is az egyének esetében.

A Rendvédelmi Szervek Munkahelyi Stressz Kérdőíve (a továbbiakban: RMSK) egy olyan tesztvizsgálati eljárás, amely igen gyakran kerül alkalmazásra a vizsgálatok során. 2015-ben szakpszichológusi végzettségem megszerzéséhez készített szakdolgozatomban ezen teszt révén kerestem választ arra, hogy vajon van-e az RMSK eredményeinek tekintetében különbség az egyes szakterületeken dolgozó személyek között. Jelen írásban nem vállalkozom a kapott eredményeim részletes bemutatására, csupán egy, a cikk főbb témáját érintő részeredményt említenék meg, és pedig a motivációval kapcsolatban talált apróbb érdekességet.

Az RMSK-ban a motiváció az aktivációval együtt vizsgált terület, s a kettő összesen 12 tétel, vagyis állítás révén értékelhető egy 6 fokú Likert skálán. A tételek igen általánosak és olyanok szerepelnek köztük, mint:

- „*Nehezen tudnék elképzelni magamnak olyan munkahelyet, ahol csak a jelenlét a fontos, még akkor is ha jól fizetnek*”, vagy

³⁷ MÉSZÁROS G.: i.m. 172-186.

³⁸ HOATH, D. R., SCHNEIDER, F. W. - STARR, M. W.: Police job satisfaction as a function of career orientation and position tenure: Implications for selection and community policing. *Journal of Criminal Justice*, 1998, (26) 4, 337-347.

- „*Az általam végzett munka teljes mértékben leköti az érdeklődésemet?*”;
- „*Mindig is vonzott ez a munka, nem is tudnék elképzelni mást helyette?*”.

Így tehát mindennemű ebből nyert eredményt óvatosan szükséges értelmezni, különösképp a szervezet egészére átfogóan. Azonban tény, hogy egyszempontos, független mintás varianciaanalízis révén kimutatható volt, hogy a rendészeti szakterületeken dolgozók motivációja a bűnügyi szakterületen dolgozó kollégáikhoz képest magasabb volt ($p=0,021$) a szakdolgozatban vizsgált időszakban (2014-es teljes évi vizsgálati eredmények, valamint a 2015-ös év eleji eredmények, összesen 368 fős mintaelemszámmal, bár szakterületenként eltérő aránnyal – az aránybeli különbségek a statisztikai próbák kiválasztása és végrehajtása során természetesen figyelembe lettek véve).

Ilyen általánosan megfogalmazott tételek esetében is különbség volt kimutatható a két nagy szakterület között – vajon milyen eredményeket kapnánk, ha mélyebbre ásunk és a szakterületek megválasztása mögött húzódó erőkkal is foglalkoznánk? Ez a jövőre mutatóan vet fel kérdéseket.

Kitekintés – a jövőbeli kutatások margójára

A belépéskor – mint azt fentebb láthattuk – jelentősége van a biztos munkának és a fizetésnek. Vélhetően nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk ez a legtöbb ország rendvédelmében fontos extrinzik motivációs erő lehet. A rendvédelem a társadalom stabilitás iránti igényéből született, nincs tehát abban semmi rossz, ha a hozzá csatlakozó tagok maguk is stabilitást, egyfajta biztonságot és állandóságot keresnek a maguk számára. Ugyanakkor joggal feltételezhetjük azt is, hogy ennek az értéke az életkor előrehaladtával felértékelődik – hiszen az életszakaszok változásai (ilyen például a családalapítás) olyan új kihívásokat hoznak az egyének életében, amelyek révén a munka, illetve ennél is konkrétan a munkahely stabilitása felértékelődik. Nem alaptalan tehát azt feltételezni, hogy a Rendőrség ezen sajátossága révén akár versenyelőnyre is szert tehet a munkaerő-utánpótlásban folyó harcban.

Ugyanakkor tisztában kell lenni azzal, hogy milyen réteget szólít meg a szervezet már a toborzás során. Vajon azokhoz a személyekhez is eljuttatjuk a megfelelő üzeneteket, akiket szeretnénk behívni a szervezetbe? Vajon a legjobb útját választottuk az érdeklődés felkeltésének, a motiváció kialakításának?

Ennek kapcsán további két fontos kérdésre kívánnám még felhívni a figyelmet. Az egyik a kisebbségek kérdése. Mint korábban írtam a külföldi kutatások foglalkoztak ezzel a kérdéssel, azonban tudomásom szerint mindeközéig nem készült olyan magyar vizsgálat, amely arra irányulna, hogy a Magyarországon élő kisebbségek milyen arányban jelennek meg és milyen okból a rendőri szervezetben. Holott érdekes és fontos kérdés volna ez mind az egyén, mind pedig a szervezet identitásának vizsgálatában. Említésre méltó lehet az is, hogy vajon egy kisebbségi

személynek számító rendőr munkamotivációjára milyen hatással van az, ha intézkedése során saját csoportja is az intézkedés részévé válik valamilyen módon?

További nem elhanyagolható kérdés a generációk vizsgálata. Soha ennyi generáció nem képviseltette magát egyszerre a munkaerőpiacon és tény, hogy a fiatalabb generációk számszerűen kevesebben vannak, mint az idősebbek, ugyanakkor egészen más világba születtek és szocializálódtak, mint az idősebbek. Egészen más eszközökkel kell és lehet tehát közelíteni hozzájuk, illetve munka szempontjából megtartásukra is más stratégiát kell alkotni. Fontos kérdés, hogy vajon az eddig talált szempontok a mostanában a munkaerőpiacra belépő Z generáció, illetve a röpke évtizeden belül megjelenő alfa generáció számára ugyanolyan számottevően esnek-e latba, mint a jelenleg a munkaerőpiacon legnagyobb arányban jelenlévő X és Y generációk esetében?³⁹

Van-e olyan incentiv, amely minden generáció számára közös, vagy vannak-e bizonyos specifikumok, amelyek inkább hatnak lelkesítően az egyik vagy másik generációra? Vannak-e olyan szimbólumok, jelképek, kulcsélmények vagy akár példaképek, amelyek összefűznek egy generációt a pályamotivációban?

A szervezet hosszútávú érdekei kívánják ezen kérdések vizsgálatát, elvégre ha megértjük, hogy a jelenleg a pályán dolgozók milyen erők mentén tarthatók meg, illetve mozgósíthatók, akkor elkezdhetjük felmérni azt is, hogy meglévő eszközeink és lehetőségeink a fiatalabb generációk számára is elegendőek-e, vagy újítani szükséges – és ha igen, akkor milyen téren.

A pályán való megtartást szintén kiemelném a jövő szempontjából, hiszen a fiatalabb generációk képviselői már egészen más attitűddel viszonyulnak a munkához, a munkahelyekhez, így különösen fontos lehet esetükben olyan motiváló erők megléte, amelyek révén akár egy életen át is úgy érezhetik, hogy önmegvalósításuk napi munkájuk során számukra kielégítően halad.

A motiváció az, ami erőt ad céljaink eléréséhez – egy olyan szervezet számára, amelynek elsődleges célja a társadalmi rend biztosítása, vagyis a közjó szolgálata, mindenképpen releváns lehet annak ismerete, hogy melyek azok a tényezők, amelyek aktiválják, tettekre sarkallják a benne dolgozókat. Mindez a szervezeti kultúra felszín alatt megbúvó rétegének vizsgálatát jelentené a jövőben.

39 TARI A.: *Bátor generációk - #szorongoktebátvagyok, klinikai pszichológiai jelenségek és társadalom-lélektani szempontok az információs korban*. Budapest, Tercium, 2017.

HALÁSZ CSENGE*

A magánélethez való jog, mint a művészeti szabadság határa, avagy lehet-e alkotni „minden korláttól menten, teljes szabadsággal”?

Bevezető gondolatok

Azt, hogy a művészet mennyire különleges helyet foglal el az emberi élet folyásában, talán felesleges is lenne bizonygatni. Az Olümposzon otthonra lelt műsákról szóló mitológiai történetek óta tudjuk, hogy a művészet szépsége nélkül a mindennapok teljes színtelenségbe burkolóznának. Egy középkori katedrális monumentális boltozata, Beethoven Holdfény szonátája vagy egy posztmodern festmény látványa ugyanazt a kellemes érzést képes előidézni a közönségében. Az egykori olasz esztéta, Benedetto Croce szerint minden műalkotás alapjában benne lüktet a líra áramlása.¹ Erre az áramlásra pedig, a modern, felgyorsult és digitalizált világ életviszonyai között is igény mutatkozik. A jelenkori, demokratikus berendezkedésű jogrendszerekben kiemelt jelentőséggel bír a művészeti szabadság alapvető jogának a garantálása. Ezen jogosultság önmagában tudományos vizsgálat tárgyát képezheti, jelen tanulmány viszont-e szabadság polgári jogi korlátjára, mégpedig a magánélethez való joggal kapcsolatos viszonyára helyezi a középpontját. E két jogosultság egyaránt a jog kiemelt értékét jelenti, kollíziójuk elemzésével pedig nemcsak átfogó képet kaphatunk a jogrendszerben jelenleg elfoglalt helyükről és érvényesülési kereteikről, de lényegük megragadásához is közelebb kerülünk.

A művészeti szabadság, mint alapvető jog

A művészeti szabadság tartalma és a jogrendszerben elfoglalt helye

A művészet kifejezés a latin „ars”-ból származik, de nem azonos teljes egészében e szó mai jelentéstartalmával. Annak meghatározása, hogy mi tekinthető művészetnek hosszúra nyúló esztétikai viták tárgyát képezi. Vannak olyan definíciók, melyek szerint a művészet megkülönböztető jegyét az jelenti, hogy szépséget hoz létre. Schiller egyenesen úgy fogalmazott, hogy „*A szépségen keresztül jutunk el a*

* dr. Halász Csenge, II. évfolyamos nappali tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék

¹ VIANU, T.: *A művészet funkciója* (1933 októberében elhangzott rádióelőadás írásos változata)

http://epa.oszk.hu/00400/00458/00426/pdf/Korunk_EPA00458_1972_12_1829-1832.pdf (letöltés ideje: 2018. 10.26.)

szabadsághoz”.² Másik megközelítés szerint a művészet leglényegesebb eleme az, hogy a valóság reprodukálására irányul, míg harmadik nézőpont a megkülönböztető jegyek teremtését határozza meg differencia specifikaként.³ Pontos, egzakt meghatározás nyilvánvalóan nem lehetséges, hiszen a művészeti alkotások rendkívül változatos formában, minőségben, előadásmódban születhetnek meg. A német Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ahhoz, hogy a művészet szabadságának minél szélesebb védelme megvalósuljon a művészet fogalmát a lehető legnyitottabban szükséges értelmezni.⁴ Ez nem jelenti azt, hogy tilos a művészet fogalmát definiálni, viszont különböző esztétikai felfogások állami privilegizálása nem valósulhat meg.

E tekintetben nem kerülhető meg az emberek szubjektív véleménye sem, hiszen a személyeknek eltérő ízlése van arra vonatkozóan, hogy mit tartanak művészetnek. Éppen ezért nem lenne szerencsés művészeti alkotásokat az egyes ember, vagy az adott társadalmi kor stílusának megfelelően művészetnek vagy nem művészetnek minősíteni.⁵

Mégis, egy jogi eljárásban az is vita tárgyát képezheti, hogy művészi alkotásnak minősül-e egy adott szellemi termék, a bíróságnak igen nehéz dolga akad. Kiindulhat például abból, hogy maga a művész milyen céllal készítette el az alkotást, vagyis alkotója miként tekint rá. Valamint ítélkező fórum az Alaptörvény nyújtotta szabadság értelmében akár más művészek véleményét vagy „minősítését” is felhasználhatja e kérdés eldöntése érdekében. Összességében, tehát elmondható, hogy a művészet a hazai jogrendszerben is nyitott, a jog eszközeivel nehezen megragadható fogalmat jelent.

Az viszont vitathatatlan, hogy a művészettel összefüggésben az államot szabályozási kötelezettség terheli. Ez megjelenik egyrészt alkotmányos szinten, másrészt egyes ágazati szabályokban is. Erre remek példát szolgáltatnak a különböző szerzői jogi szabályok, de a művészeti képzés, oktatás megszervezése, valamint a múzeumok és kiállítóterek fenntartása szintén állami feladatnak minősül.⁶ Az állam tulajdonképpen kettős szerepet tölt be a művészetekkel kapcsolatban. Egyrészt köteles tartózkodni a művészi szabadságba való beavatkozástól, másfelől pedig fenntartja a művészeti alkotások megszületését lehetővé tevő intézményrendszert, valamint tevételes támogatási kötelezettség is terheli, amely mecénási tevékenységében valósul meg.⁷

Ha a művészeti élet szabadságát, mint alapjogot vizsgáljuk, rögzíthető, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának anyajogából eredeztethető. Ekképpen a

2 SCHILLER F. *Válogatott esztétikai írások*, Magyar Helikon Kiadó, Budapest, 1960, 173.

3 TATARKIEWICZ, W.: *Az esztétika alapfogalmai*, Kossuth Kiadó, 5. Fejezet https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_654_tatarkiewicz/ch03s05.html (letöltés ideje: 2018.10.29.)

4 SÓLYOM P.: A művészet szabadság és az esztétikai ítéletek, „Jog és irodalom szimpózium”, *Iustum Aequum Salutare*, III. évfolyam, 2007/2. szám, 98.

5 SÁPI E.: Vázlat a kultúra és a szerzői jog kölcsönhatásáról, különös tekintettel a színházművészet szerzői jogi vetületére, in: *Jogelméleti Szemle*, 2017/4. szám, 126.

6 KOLTAY A. -TÖRÖK B. (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*, Wolters Kluwer Könykiadó Kft., Budapest, 2016, 58.

7 KOLTAY A. -TÖRÖK B.: i.m. 59.

kommunikációs alapjogok csoportjába tartozó alapvető jogosultság.⁸ Tartalma több irányból is meghatározható. Egyrészt jelenti a művészi alkotó munka szabadságát, a művész bármely nem megengedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint az elkészült művészeti alkotások nyilvánossá tételéhez és terjesztéséhez fűződő jogot is.⁹ Ehhez szorosan kapcsolódik a megismerés és a befogadás szabadsága, melynek megvalósítása az államhatalom számára jelent jogi korlátokat. Azokban a történelmi korszakokban, amikor a szabadság érvényesülésének diktatórikus állami berendezkedés szabta gátját, a művészi önkifejezés sem érvényesülhetett a maga teljességében, gyakran propagandisztikus, államhatalmi célok áldozatává vált.

Hazánkban az állam művészetekhez fűződő viszonyát első ízben az 1949.évi Alkotmány az alábbiak szerint rögzítette: „a Magyar Népköztársaság hathatósan támogatja (...) a nép életét, harcait, a valóságot ábrázoló, a nép győzelmét hirdető művészetet”.¹⁰ Egyértelmű, hogy e szakaszban nem valósul meg a művészi szabadság védelme, ahelyett erős állami preferencia kerül deklarálásra. Fontos fordulatot jelentett az 1972. évi I. törvénnyel megvalósult alkotmányreform, amelynek köszönhetően az Alkotmányban rögzítésre került, hogy „a Magyar Népköztársaság biztosítja a tudományos és művészeti alkotó tevékenység szabadságát”.¹¹ Azonban a jogalkotó az állam támogató tevékenységét a „a haladást szolgáló művészetekre” korlátozta. A rendszerváltás szükségképpen magával hozta az Alkotmány átdolgozásának az igényét is. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 70/G.§ (1) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság tiszteltetben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tan szabadságát és a tanítás szabadságát.” Ezzel a kitételrel történt meg a jogi védelem alkotmányos garanciájának a lefektetése.

A hazai jogfejlődés tekintetében kiemelt jelentőséggel bír az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége is. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat a művészet szabadságát a kifejezés szabadságának részeként, mint az egyén szabad kibontakozásának eszközét részesíti védelemben.¹² Álláspontom szerint, a testület 1996-os határozatában kellő pontossággal világított rá a művészi élet szabadságához való jog legalapvetőbb elemére. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a művészeti alkotások elidegenítés előtti bírálata sérti-e a művészeti élet szabadságához való jogot, majd kimondta, hogy e jogosultság lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi befolyást nélkülöző gyakorlása és a művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad kinyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti.¹³ Ezek alapján minden olyan eljárás, amely a művészeti alkotások megismerhetőségét korlátozza, veszélyezteti a művészi élet szabadságát.

8 SÁRI J.- SOMODY B.: *Alapjogok, Alkotmánytan* II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 303.

9 24/1996. (VI.25.) AB határozat II. pont, (5) bekezdés

10 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 53.§.

11 KOVÁTS A.: *A művész önkifejezés szabadságának kérdése a magyar alkotmányjog tükrében*, 1.

http://nmhh.hu/dokumentum/191990/kovacs_antonia_tanulmany.pdf (letöltés ideje: 2018.10.30.)

12 SÓLYOM P.: i.m. 96.

<http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20072sz/09.pdf> (letöltés ideje:2018.10.30.)

13 24/1996. (VI.25.) AB határozat II. pont, (5) bekezdés

Ezen alapvető jog szabályozásában nyilvánvalóan új helyzetet teremtett a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény¹⁴, melynek X. cikke rendelkezik a művészeti alkotás és a tudományos kutatás szabadságáról.¹⁵ Ugyanezen szakasz rögzíti azt a garanciális jelentőségű szabályt, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, valamint a tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.¹⁶ Mivel a művészeti és a tudományos szabadság egyenrangú jogként került szabályozásra, így álláspontom szerint, analógiával e szabály a művészeti élet szabadságára is alkalmazható. Ennek eredményeképp elmondható, hogy egy művészeti alkotás megítélésére az állam nem jogosult, annak értékelésére kizárólag a művészeti élet képviselői által kerülhet sor. Az Alaptörvény szabályozását tekintve kiemelhető még a Magyar Művészeti Akadémia felállítása¹⁷ és köztestületi rangra emelése, de szintén az intézményvédelmi kötelezettség teljesítése érdekében született meg a Nemzeti Kulturális Alap, a Magyar Nemzeti Filmalap valamint a Magyar Média Mecenatúra Program is.

A művészeti szabadság korlátai

A magas szintű védelem jogszabályi szinten megvalósul, azonban a művészeti szabadság nem minősül korlátozhatatlan alapvető jogosultságnak. Az Alaptörvény rögzíti, hogy alapvető jog korlátozására más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ehhez feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.¹⁸ Fentebb említésre került, hogy a művészeti élet szabadsága a véleménynyilvánítás szabadságának anyajogából vezethető le. A jog korlátozhatóságának vizsgálatánál érdemes figyelembe venni, hogy a véleménynyilvánítás határai hagyományosan négy védendő érdek köré csoportosíthatóak. Az első csoportot az állam érdekei jelentik, amelybe beletartozik az állam külső és belső biztonsága, az igazságszolgáltatás zavartalan működése valamint a különböző állami szimbólumok és a közjogi méltóságok védelme is. A védendő érdekek második körét a társadalom egészének érdekei alkotják, amelyek alatt legfőképpen a közrend és a közérköcs védelme a meghatározó. A harmadik csoport az egyes társadalmi csoportok érdekeinek a védelmét foglalja magába, a különböző faji, etnikai, vallási, nemi diszkriminációt jelentő megnyilvánulásokkal szemben. Az utolsó kategóriát a magánszféra védelme jelenti, amelybe beletartoznak

14 A művészeti szabadság védelme egyébként igen változatos formában megjelenik a különböző regionális és nemzetközi szintű emberi jogi egyezményekben is. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem deklarálja külön ezt a jogot, a művészeti szabadságra vonatkozó kérdéseket a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó szakasz alapján (10.cikk) kell elbírálni. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikke ezzel szemben kimondja, hogy „A művészet és a tudományos kutatás szabad”. Az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya a véleménynyilvánítás szabadságának sajátos eseteként nevesíti a művészeti szabadságot.

15 Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés

16 Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés

17 Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés

18 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

az egyén személyiségi jogai, magántitkai, vállalkozói jó hírneve és az üzleti titkai is.¹⁹ Alapvetően, ha egy műalkotás vagy irodalmi művel kapcsolatban jogi eljárás indul, akkor az ítélkező fórumok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására vonatkozó elveket és szabályokat alkalmazzák. A művészi önkifejezésnek azonban vannak olyan sajátosságai, amelyeket szükséges figyelembe venni a bírósági döntés meghozatala során. A hazai és a nemzetközi bírói gyakorlat tanulmányozása során kialakíthatóak olyan esetkörök, melyek kapcsán tipikusan felmerül a művészeti szabadság korlátozásának a lehetősége.

Jellemző példát jelentenek azok a bírói döntések, amelyek a közerkölcs védelmében alkalmaztak korlátozást. Fentebb már említésre került, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye *expressis verbis* nem szabályozza a művészeti élet szabadságához való jogot, a véleménynyilvánítás szabadságának a körébe vonja azt. Ennek ellenére a strasbourgi fórum számos, iránymutatónak tekinthető ítéletet hozott a művészeti szabadságra vonatkozóan. A közerkölcs védelmével kapcsolatos, eddigi legjelentősebb ítélet a *Handyside v. the United Kingdom* ügyben született 1976-ban. Az eljárás során a kérelmező a Little Red Schoolbook című, gyermekeknek szóló könyv kiadója volt. A könyvben különböző szexuális jellegű tanácsok is helyet kaptak, tárgyalta többek között a homoszexualitás, a pornográfia és az abortusz egyes kérdéseit is. Mindezek alapján az angol bíróság megállapította, hogy a mű megsértett egy 1959-es, obszcén kiadványok tilalmáról szóló törvényt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megítélése szerint viszont a gyermekkönyv nem sértette meg a szólásszabadságot. A strasbourgi döntés értelmében önmagában a szóolás sokkoló és szokatlan jellege nem alapozza meg a korlátozás lehetőségét. A fórum ezen kívül nem definiálta a közerkölcs fogalmát sem. Érvelése szerint, mivel e tekintetben nincs egységes európai mérce, így nem dönthet ebben a kérdésben a tagállamok helyett, ezért az erkölcsi korlátozás kérdését tekintve azok igen széles, bár nem korlátlan mozgásteret élveznek.²⁰ Az ítéletet követően számos hasonló, a művészeti szabadság közerkölcsre hivatkozással történő korlátozhatóságát vizsgáló ítélet született. De hazánkban is indult effajta jogi eljárás egy művészeti magazin címlapja miatt, amely a Szent Koronát obszcén angyal- és ördögfigurák között ábrázolta. Az elsőfokú bírói fórum megtiltotta a sajtótermék terjesztését és közerkölcsbe ütközőnek minősítette a grafikát, de a másodfokú fórum és a Legfelsőbb Bíróság megváltoztatta a döntést és nem tartotta közerkölcsbe ütközőnek az ábrázolást.²¹

A művészeti szabadságot korlátozó bírói ítéletek második csoportját a blaszfémiaival összefüggő jogesetek alkotják. József Attila 1923-ban megjelentette *Lázadó Krisztus* című versét egy szegedi újságban, melynek közlését éles kritikák és ügyészi feljelentés követték. A vád nem volt más, mint sajtó útján elkövetett istengyalázás, amely miatt első fokon el is ítélték. A költő védekezésében

19 SÁRI J.- SOMODY B.: i.m. 163.

20 KEARNS P.: *A művészet szabadsága, Esszék a művészet és a jogi cenzúra kapcsolatáról*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 205.

21 KOLTAY A. -TÖRÖK B.: i.m. 71.

hangsúlyozta, hogy a cím az örök embert jelképezte és a költemény éppen Isten dicsőségét hivatott szolgálni. Hosszú, megvisező procedura után a Kúria állapította meg, hogy a vers sorai nem tagadják az Isten-eszmét, ezért felmentő ítélet született.²² A magyar irodalomban egyébként nem csak József Attilának kellett szembenéznie blaszfémia miatt indított eljárással, Márai Sándort például Egy polgár vallomásai című regénye miatt nézett jogi procedura elé, mert egy római katolikus püspök istenkáromlásra hivatkozással feljelentést tett ellene²³, de kiemelhető Radnóti Miklós is, akit Újmódi pásztorok verseskötetének két verse miatt vádoltak meg azzal, hogy azok alkalmasak arra, hogy az állam által elismert hitfelekezet vallási tárgyát meggyalázzák.²⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága e tárgykörben született legfontosabb, legtöbbet idézett ítéletének az Otto-Preminger-Institut v. Austria-ügy tekinthető. Az Otto-Preminger-Institut egy innsbrucki magánegyesület volt, amely egy Mennyei Tanács névre keresztelt film hat bemutatóját hirdette meg. A film Istent egy szellemileg sérült öregúrnak, Jézust pedig mentálisan betegnek ábrázolta. A film bemutatójára nem került sor, ugyanis az ügyész a római katolikus egyházmegye kérésére a vallási tanok becsmérlése miatt büntetőeljárást indított az egyesület vezetője ellen. A tartományi bíróság döntése értelmében a művészet szabadságának korlátait képezik az Alkotmányban rögzített olyan jogosultságok, mint a lelkiismereti és vallásszabadság. Az egyesület ezt követően fordult a strasbourgi fórumhoz, amely megállapította, hogy két szabadságjog ütközésében kell állást foglalni, amely tekintetében figyelemmel kell lenni az államokat megillető mozgásterre is. A körülmények gondos mérlegelése után a bíróság megállapította, hogy a nemzeti hatóságok intézkedése, amely magában foglalta a film elkobzását is, nem lépte túl a számukra biztosított mozgásteret.²⁵

A strasbourgi esetjogban találunk olyan döntéseket is, amelyek a művészet politikai mozgásterét vizsgálták. E körben kiemelhető a Karatas v. Turkey ügy, amelyben a kérelmező egy kurd származású török állampolgár volt, aki Isztambulban megjelentetett egy verseskötetet „*The Song of Rebellion*” címmel.²⁶ A török bíróság a verseskötet miatt börtönbüntetésre ítélte a kérelmezőt, valamint elrendelte a kiadvány elkobzását is. A strasbourgi fórum alapvetéseket fektetett le a politikai tartalmat hordozó művészetre vonatkozóan és aránytalannak minősítette a nemzeti hatóság kérelmezővel kapcsolatos eljárását. Álláspontom ezen ítélet garanciális jelentőségű minősül, hiszen a benne foglalt jogi érvelés jelentősége

22 SÓLYOM P.: i.m. 101.

23 FISCHER A. – SARUSI KISS B.: *A megcsontított vallomás*, Irodalomtörténeti Közlemények, 2003. 4-5.szám, <http://epa.oszk.hu/00000/00001/00013/fischskb.htm> (letöltés ideje: 2018. 10. 25.)

24 SÓLYOM P.: i.m. 102.

25 Application no. 13470/87., 1994. szeptember 20-i ítélet <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/otto-preminger-institut-v-austria/> (letöltés ideje: 2018.10.23.)

26 KEARNS P.: *A művészet szabadsága, Esszék a művészet és a jogi cenzúra kapcsolatáról*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 209.

mellett gátat szabott az emberi jogokat gyakran feltételelesen értelmező török bírósági gyakorlatnak is.

A fentebb ismertetett jellegzetes korlátok és néhány jogeset felvillantása a művészi szabadság terjedelmének körvonalazására irányult. A szabadságjogot korlátozó ítéletek újabb generációját jelentik azok a döntések, amelyek a személyiségi jogok védelme érdekében korlátozzák a művészek, különösképpen a regényírók művészi szabadságát. A művészeti szabadság alapjogi vonásainak megragadása és lehetséges korlátainak a felvázolása után a tanulmány a továbbiakban ezen, utolsó esetkört, a művészeti szabadság és a magánélethez való jog kapcsolódási pontjait ismerteti részletesen.

Kollíziók kereszttüzében, avagy a magánélethez való jog, mint a művészeti szabadság lehetséges korlátja

A magánélethez való jog központi kérdései

A művészeti szabadsággal és a magánélethez való joggal kapcsolatos jogesetek ismertetése előtt érdemes röviden szólni a magánélethez való jog lényeges tartalmáról és a jogrendszerben elfoglalt helyéről is. A magánélet fogalmának vizsgálatakor a művészettel kapcsolatos definiálási kísérletek is eszünkbe juthatnak. Tulajdonképpen két, a jog számára nehezen megragadható, homályos fogalom találkozásáról beszélhetünk.

A magánélethez való jog első és alapvetőnek tekinthető megfogalmazása, kissé rendhagyó módon, egy tudományos műhöz kapcsolódik. A Samuel Warren – Luis Brandeis szerzőpáros 1890-ben a Harvard Law Review-ban tette közzé tanulmányát, amely a „*The Right to Privacy*” címet viselte. De mit is jelent tulajdonképpen a privacy kifejezés? Egyetlen szóval történő lefordítása lehetetlen feladatnak ígérkezik, magyarul legtöbbször magánszféra, magánélet, privátszféra, szókészletként szokás rá hivatkozni. Az, hogy ezek a kifejezések teljes mértékben megegyeznek-e az angolszász eredetű privacy jelentésével, tudományos diskurzus tárgyát képezheti, az azonban bizonyos, hogy határozatlan tartalmú jogfogalomról beszélünk, amely értelmezésére számos kísérlet született az idők folyamán. A Warren – Brandeis szerzőpáros a személyiség sérthetetlenségéből kiindulva, abszolút szerkezetű jogviszonyként tekintett a privacy-re. Olyan jogként határozták meg, amely biztosítja az egyén számára a külvilág kizárásának a lehetőségét.²⁷ A kiindulási alap a tanulmánnyal létrejött, az elmúlt évtizedekben számos tudományos próbálkozás született a privacy általános definiálására. Ezen megfogalmazások más-más lényegi elemét ragadják meg a magánéletnek. Néhány példával élve, Milton R. Konvitz álláspontja szerint a privátszféra azt a „helyet” jelenti, amelyben az ember önmaga

27 WARREN S. – BRANDEIS L.: *The right to privacy*, Harvard Law Review, Vol IV (1890), 193-203.

lehet és önmaga maradhat.²⁸ Charles Fried, a Harvard Law School professzora a privacy egyetlen aspektusát ragadta meg: a rólunk szóló tudás feletti ellenőrzés gyakorlásával azonosítja.²⁹ Sissela Bok megállapítása szerint a privacy a nem kívánt külső hozzáférés elleni védelmet jelenti, legyen szó akár fizikai hozzáférésről, akár a személyes adatok megismeréséről.³⁰ Arra, hogy mennyire eltérően értelmezhető a jogosultság tartalma kiváló példát nyújtanak Daniel J. Solove és Roger Clarke írásai is. Solove, amerikai jogászprofesszor a privacy meghatározásánál a magánszférát sértő behatásokból és az azok elleni védelemből indult ki, Clarke viszont eltérő logikát alkalmazott. Az érintett személyét vette alapul és az alapján határozta meg a privacy elemeit, majd ezt követően vázolta fel a lehetséges veszélyeket.³¹

Természetesen hazánkban is számos megközelítés született privacy mibenlétére vonatkozóan. A Szladits-féle Magyar Magánjog személyiségi jogokat tárgyaló fejezetét Balás P. Elemér jegyzi. Álláspontja szerint a jognak az a feladata, hogy oltalmazza az emberi személyiséget minden olyan háborítástól, amely a társadalom érdekében nem szükséges.³² A személyiséget egyfajta létező dolognak tekinti, amely elkülönül a külső, empirikusan megismerhető világtól. Sólyom László 1983-ban megjelent, alapvető jelentőségű, „*A személyiségi jogok elmélete*” című művében foglalkozik a privacy fontos kérdéseivel. Ő maga ugyan nem alkot fogalmat, ugyanakkor többféle fogalmi megközelítést ismertet és felhívja a figyelmet a jog általános személyiségi joggal való viszonyára, határozatlanságára és az abból eredő esetleges problémákra is.³³ A rendszerváltás valamint a társadalmi és technikai átalakulások helyezték új szintre a személyiségi jogokkal kapcsolatos diskurzust. Számos, a privacy-re vonatkozó tanulmány született a hazai jogirodalomban is, Majtényi László például széleskörű irodalmi hasonlatokkal igyekezett rávilágítani a jogosultság mibenlétére.³⁴ Szabó Máté Dániel álláspontja szerint a privacy azt a jogot jelenti, hogy mindenki maga döntheti el, hogy mi lesz a saját sorsa, mit tesz magával, a testével és a rá vonatkozó ismeretekkel.³⁵

A magánélethez való jog több nemzetközi egyezményben is deklarált alapvető jogosultság. Többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményében, a Polgári és

28 SZABÓ M. D.: Kísérlet a privacy fogalmának meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival, *Információs Társadalom*, 5 (2005) 2, 46.

29 U.O.

30 U.O.

31 MÉSZÁROS J.: *Adatrédelem a XXI. században és az internet világában*, PhD értekezés, 18.

http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3998/1/Meszáros_János_ertekezes.pdf (letöltés ideje: 2018.10.06.)

32 BALÁS P. E.: Harmadik Fejezet, Személyiségi jog, in: *Magyar Magánjog I., Általános Rész, Személyi Jog*, szerk.: Szladits Károly, 624.

33 SÓLYOM L.: *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983., 41-42., 211-215.

34 MAJTÉNYI L.: *Az információs szabadságjogok, adatrédelem és a közérdekeű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006., 46-55.

35 SZABÓ M. D.: Kísérlet a privacy fogalmának meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival, *Információs Társadalom*, 5 (2005) 2, 46.

Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában és az Európai Unió Alapjogi Chartájában is rögzítésre került.³⁶

A hazai jogrendszerben elfoglalt helyét tekintve rögzíthető, hogy az Alaptörvény VI. cikkében a jogalkotó deklarálja, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tisztelőben tartsák.*” E szabályozás megvalósításával a magánélethez való jog Alaptörvényben deklarált alapvető joggá vált, és mint ilyen, kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tisztelőben tartásával korlátozható.³⁷ Az alapjogi védelem garantálásán túl, természetesen az egyes ágazati szabályozások is kiemelt jelentőséggel bírnak a magánélet védelme szempontjából. A Polgári Törvénykönyv hazánk történetében először tartalmazza nevesített személyiségi jogként a magánélethez való jogot. Rögzíti, hogy a személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértése.³⁸ Ezzel a szabállyal egy határozatlan jogfogalmat emel törvényi szintre a Ptk., így kiemelt szerep hárul a jogalkalmazásra. A kommentár irodalom hivatkozik arra, hogy a legújabb bírói gyakorlat az általános személyiségi jog fogalma alá vonja a magánszférához való jogot.³⁹

A Legfelsőbb Bíróság egyik döntése alapján általános személyiségi jogot sért az egyén magánautonómiájába történő beavatkozás.⁴⁰ De kiemelhető a Fővárosi Ítéltábla azon megállapítása is, mely szerint a magánszférához való jog nem más, mint az egyén jogosultsága ahhoz, hogy maga dönthesse el, hogy mi lesz a sorsával, mit tesz önmagával, a testével és a rá vonatkozó ismeretekkel.⁴¹ A bírói gyakorlat számos határozatában foglalkozott a magánélet körébe tartozó különböző információk és az azokat sértő cselekmények jogi minősítésével, használva ezzel a

36 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. Cikke rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán és családi életét tisztelőben tartsák. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 17. cikke deklarálja, hogy senkit sem lehet a magánéletével, családjával, lakásával, levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak alávetni. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. Cikke deklarálja a magán- és a családi élet tisztelőben tartásához való jogot. Az Európai Unió friss jogalkotási termékei közül a téma szempontjából mindenképpen kiemlést érdemel az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. számú Rendelete (GDPR) és a Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az elektronikus hírközlés során a magánélet tisztelőben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet), más néven az E- privacy rendelet-tervezet. Ezen szabályok által az Európai Unió igyekszik hatékony választ adni a digitális világ újdonságaira, amelyek rengeteg kihívás elé állítják a magánélet védelmét, valamint elősegítik az egységes jogalkalmazást is.

37 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

38 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.), 2:43.§ b.

39 PETRIK F.: Személyiségi jogok, in: *Az új Ptk. magyarázata* I./VI. (főszerk.: Petrik Ferenc, szerk.: Wellmann György), HvG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013, 150.

FÉZER T.: Személyiségi jogok, in: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013.évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (szerk.: Osztoivits András), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 264.

40 BARZÓ T.: II. Fejezet, Egyes nevesített személyiségi jogok, in: *Általános Tanok és Személyek Joga* (főszerk.: Bíró György), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2013.

41 A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.429/2010/3. számú ítélete.

konkrét jogesetek kapcsán rugalmasan működő jogosultság adta lehetőséget.⁴² A hatékonyabb bírósági jogalkalmazás segítését is célul kitűzve, fontos újdonságot jelent a 2018. július 31-én kihirdetett 2018.évi LIII. törvény a magánélet védelméről. A Törvény a magánélethez való jogot a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog részeként deklarálja és a korlátozását az Alaptörvénybe foglalt szabállyal rendezi.⁴³ Ezt követően a Polgári Törvénykönyvben nevesített egyes személyiségi jogokat a magánélethez való jog kiemelt területeiként nevesíti, és e körben szabályozza a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, az otthon tiszteletben tartásához való jogot és a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jogot is.⁴⁴ Álláspontom szerint a Törvény szabályozása számos aggályos kérdést felvet különös tekintettel a közszereplők helyzetére, amely részletes elemzése nyilvánvalóan nem képezi ezen dolgozat tárgyát.

A magánélethez való jog vizsgálata után a következőkben főképpen a bírói gyakorlat eredményeire támaszkodva, a művészeti szabadsághoz való viszonya kerül tárgyalásra.

Művészeti szabadság kontra magánélethez való jog

E két alapvető jog kollíziója kapcsán több olyan eljárás is zajlott, amely a sajtó közvetítésével széles nyilvánosságot kapott. A német bírósági gyakorlatban, az irodalomban maradandót alkotó család tagjai ellen indult eljárások jelentik a legnevezetesebb eseteket. Thomas Mann első regénye *A Buddenbrook ház* címet viselte, amelyet az irodalomtörténet egyik legjobb polgári családregegyként tart számon a mai napig. A regény cselekménye egyébként Lübeckben játszódik és önéletrajzi ihletésűnek tekinthető. A mű megjelenését a lübecki polgárok éles felháborodása kísérte, hiszen magukra ismertek a regény néhány alakjában. Éppen ezért többen „*saját fészékbe piszkító madárnak*” is nevezték Thomas Mannt.⁴⁵ Ehhez hasonló eset az utóbbi években, hazánkban is történt, mégpedig Grecsó Krisztián kortárs író *Pletykaanyu* című novelláskötete miatt került szembe a szegvári lakosok haragiával. A novelláskötet különböző helyi anekdoták felhasználásával készült, bár az író álláspontja szerint a műben megjelenő Szegvár az általa megírt és eltorzított város. A kötet szereplői közül öten is a magánélethez való joguk sérelmére hivatkozással tervezték jogi eljárás megindítását, majd peren kívül megegyeztek az íróval. A helyi lakosok azt sérelmezték, hogy bizonyos jellemvonásaik és cselekedeteik felismerhetőek egyes novellákban.⁴⁶ A német judikatúrában a Mann

42 FÉZER T.: Személyiségi jogok, in: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013.évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (szerk.: Osztovits András), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 265.

43 2018. évi LIII. törvény 2.§ (1)-(2) bekezdések

44 2018. évi LIII. törvény 8-11.§

45 SÓLYOM L.: *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983., 103.

46 Az elmúlt évek legnagyobb magyar irodalmi „botrányának” részleteiről Grecsó Krisztián mesélt Besztercey Juditnak:

https://magyarmarancs.hu/kepzuomuveszet/pletyskaper_kolteszet_es_rogvalosag-58984
ideje:2018.10.04.)

(letöltés

családhoz további esetet jelent a *Mephisto-ügy* néven elhíresült eljárás. Klaus Mann (aki egyébként a fentebb említett Thomas Mann fia volt) Mephisto című regénye 1963-ban jelent meg Amszterdamban. A regény főhőse Henrik Höfdgen egy nemzeti szocialista nézetekkel szimpatizáló, egyébként rendkívül tehetséges színész, aki megalkuszik a hatalommal. A karaktert Mann a sógoráról Gustav Gründensről mintázta, akinek elhunyt után hozzátartozói peres eljárást indítottak az író ellen. Az ügy a német Alkotmánybíróság elé került, amely elismerte a művészi szabadság jelentőségét és leszögezte, hogy ezen elismerés egyetlen művész részére sem adhat felmentést a jogi felelősség alól. A testület álláspontja szerint a személyiségi jogok és a művészi szabadság ütközési pontjainak a vizsgálatánál nem csupán azt kell figyelembe venni, hogy a művészi ábrázolás mennyire alkalmas az érintett személy társadalmi státuszának a hátrányos befolyásolására, hanem bizonyos esztétikai megfontolásoknak is szerepet kell tulajdonítani. Kizárólag az adott ügy mérlegelése során lehet eldönteni azt, hogy a művészi önkifejezés sérti-e az érintett személy jogilag védett magánszféráját. Figyelembe kell venni azt is, hogy az adott személy és a regény szereplőjének a jellemvonásai mennyire egyeznek, tehát mennyire azonosítható az érintett. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a regény főhősében Gründgens felismerhető volt, a regény így megsértette az elhunyt magánszférájának továbbéléseként fennálló kegyeleti jogokat.⁴⁷ A Mann család ügyein túllépve kiemelhető még a szintén német esetjoghoz tartozó eset, amelyben a *Meere* című regénnyel kapcsolatban a berlini bíróság megállapította, hogy a könyv terjesztése és nyilvánosságra hozatala sérti a felperes magánélethez való jogát. Azért érdekes ez a döntés, mert az ítélkező fórum úgy állapította meg a személyiségi jogok megsértését, hogy nem volt egyértelmű, hogy bárki számára megállapítható a kapcsolat a felperes és a regény főhőse között. Mivel azonban a sérelmes ábrázolások az ember intimszférájának rendkívül érzékeny területére, a szexuális életre irányultak, így a bíróság megállapította a jogsértést.⁴⁸ Hasonló ügyben viszont ezzel ellentétes döntést is találunk a német bírói gyakorlatban. Maxim Biller 2003-ban megjelentette az *Esra* című önéletrajzi ihletésű könyvét, amelyek kiadását a német bíróságok megtiltották azzal az indokkal, hogy a regény személyiségi jogokat sértett. Ezt követően fordult a mű kiadója a német Alkotmánybírósághoz. A mű a legintimebb részletekig beszámol Esra és az elbeszélő, az író Adam szerelmi viszonyáról. A történet szerint a kapcsolat útjában különféle akadályok álltak: Esra családja, különösen Lale, Esra hatalommániás anyja, Esra első házasságából származó lánya, és mindenekelőtt Esra passzív jelleme. A szerző egykori barátja és a hölgy anyja, akik a regény szereplőiben, Esrában és Lalében magukat vélték felismerni, keresetet nyújtottak be, azt állítva, hogy a könyv önéletrajznak tekinthető a valóságtól való lényeges eltérés nélkül. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy kölcsönös viszony áll fenn a szerző által létrehozott, a valóság által ihletett művészi realitás mértéke és a személyiségi jog megsértésének az intenzitása között. Egy adott mű minél jobban visszatükrözi a valóságot, annál

47 KOLTAY A. -TÖRÖK B.: i.m. 75.

48 SÓLYOM L.: *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.,108.

szigorúbban kell a személyiségi jogot ért hatását értékelni. Tehát ha egy művészi ábrázolás minél inkább érinti az emberi személyiség intimszféráját és legbelsőbb részeit, annál több fikciós elemet kell tartalmaznia, annak érdekében, hogy ne kerüljön sor személyiségi jogi jogsértésre. A bíróság a szerző egykori barátja tekintetében helytállónak tekintette az rendes bíróságok érvelését, és megállapította a magánélethez való jog sérelmét, viszont édesanyja tekintetében nem tartotta megállapíthatónak a személyiségi jogi jogsértést.⁴⁹

A hazai bírói gyakorlatból kiemelhető a Fővárosi Ítéltábla azon döntése,⁵⁰ amelyben a személyiségi jogok sérelmét nem találta megállapíthatónak a művészi szabadsággal szemben. Az eljárás alperese 2007-ben jelentetett meg egy könyvet, amelynek zárójelentében, egy valóságban is megtörtént vacsora zajlott le. Az esemény résztvevői voltak többek között egy országosan elismert magyar költő és annak táncművész felesége is, aki a jogi eljárás felperese lett. A felperes keresetében annak megállapítását kérte, hogy az alperes megsértette személyiségi jogait valamint az elhunyt költő kegyeleti jogait is. A könyvben bemutatott baráti vacsoránál a költő gyenge, idős, kissé elesett emberként került ábrázolásra, akit erős befolyása alatt tart a felesége. A felperes vidám, alkoholt szívesen fogyasztó, más férfiak társaságát is kereső hölgyként jelent meg a regény utolsó lapjain. Az ügyre vonatkozóan lényegében az első-és másodfokú fórum is azonos jogi érvelést alkalmazott. Megállapításra került, hogy a regényből egyértelműen beazonosítható a költő és felesége személye is. Viszont hivatkozott arra, a bírói gyakorlatban garanciálisnak tekinthető alapelve, hogy a véleménynyilvánítás, az értékelés, bírálat, valamint a társadalmi, gazdasági, politikai vita nem lehet a jogsértés megállapításának alapja. A regényében az alperes oly módon közölte az eseményeket, illetőleg az azokról alkotott véleményét, hogy azok - sem tartalmukban, sem kifejezőmódjukat tekintve - nem sértők, nem lépték túl a szabad véleménynyilvánítás megengedett kereteit, így nem sértették sem a felperes jóhírnév védelméhez fűződő személyiségi jogát, sem a költő emlékét, figyelembe véve azt is, hogy felperes - mint közszereplő - köteles az erőteljesebb, az esetlegesen bántó, sértő kritika elviselésére is. Álláspontom e kitétel megállapítására a hatályos szabályok alapján talán nem kerülhetne sor, hiszen a magánélet védelméről szóló törvény minden eddiginél nagyobb védelemben részesíti a közéleti szereplők magánéletét, nagy valószínűséggel a művészeti szabadság alapvető jogával szemben is.

2015-ben a Kúria hozott egy szintén közéleti szereplő művészi ábrázolásával kapcsolatos ítéletet.⁵¹ A felperes kérte a bíróságtól személyiségi jogai sérelmének a megállapítását, arra hivatkozással, hogy az alperes az „*Element az őszöd*” című filmalkotásában őt büntetőeljárás hatálya alatt álló, bűnöző, büntetőjogi felelősségre vonandó személyként ábrázolta mellyel jogsértését követett el. A jogerős ítélet indokolása szerint az Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánítás és művészeti

49 http://epa.oszk.hu/02300/02334/00030/pdf/EPA02334_Fundamentum_2008_01_079-084.pdf (letöltés ideje:2018.09.06.)

50 A Fővárosi Ítéltábla 7. Pf.20.165/2010/14. számú ítélete.

51 A Kúria Pfv. IV.21.276/2015/5. számú ítélete.

alkotás szabadsága védi a művész korlátozástól mentes önkifejezését. Az alperes, mint alkotó arra az álláspontra helyezkedett, hogy a valós közelmúlt történelmi eseményeivel kapcsolatban a felperesnek minimális büntetőjogi felelőssége felvethető. Ez az alapvető mondanivalója a filmnek. Az a felfogás nem vitatható el az alperestől, mert ez az alkotói szabadság korlátozását jelentené. A felperes figurájának felhasználása nem volt öncélúnak minősíthető, mivel a fikció előzményeként szolgáló valós események résztvevője volt a felperes. Az alperes tevékenységének közérdeket szolgáló jellege, az adott alkotás létrejötte, minősége, tartalma összefüggésében nem értékelhető, közérdek alapvetően a művészi szabadság kifejezésének lehetőségéhez fűződik. A művészi tevékenység és a művészeti alkotás közérdekűségének kérdése szorosan kapcsolódik a mű értékének megítéléséhez, amely azonban nem lehet a bíróság feladata.

Hazánkban egy színházi darabbal kapcsolatban is kollízióba került egymással a magánélethez való jog és a művészeti szabadság. A Katona József Színház 2015-ben mutatta be a Borbély Szilárd által írt „*Az olaszliszkei*” című színdarabot. A színdarabban egyszerre jelennek meg a szerző saját életének szomorú momentumai és Szögi Lajos, középiskolai tanár halálának tragikus körülményei. A darab bemutatásáról az elhunyt családja nem kapott értesítést, majd peres eljárás indítását fontolgatták személyiségi jogaik, különösen a magánszférához való jog sérelme miatt. Különösen azért, mert a „*Középső lány*” nevű szereplőtől olyan mondatok hangzottak el, amelyek a valóságban nem került sor.⁵² Mivel egy olyan tragikus ügyről van szó, amely a hazai társadalom jelentős részét megrázta, a sajtó hetekig beszámolt a színdarabról és a család felháborodásáról, peres eljárás viszont végül nem indult az ügyben. Viszont, a szomorú eseménynek emléket állító színdarab kapcsán megnövekedett érdeklődés kísérte a művészi szabadság és a magánélethez való jog kapcsolatának kérdéskörét.

Záró gondolatok

A magyar festészetben jelentőset alkotó házaspár Galimberti Sándor és Dénes Valéria akképpen fogalmazták meg az ars poétikájukat, hogy a piktúrában a téma tulajdonképpen mellékes, a lényeg az alkotás jelenti, amelynek minden korláttól menten, teljes szabadsággal kell megvalósulnia.⁵³ Vajon így van ez a hazai viszonylatban is? Vagy a művészi szabadság csupán korlátok közé szorítva, nehézkesen törhet utat magának? A művészeti szabadság néhány alapvető, alkotmányjogi kérdésének vizsgálata után arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy természetesen nem korlátozhatatlan alapvető jog a művészi szabadság. Annál nagyobb jelentősége van annak, hogy mely esetekben és milyen más jogok

52 <https://magyararancs.hu/szinbaz2/mashogy-igaz-96912> (letöltés ideje: 2018.10.28.)

53 NYÁRI K.: Minden korláttól menten, teljes szabadsággal. Galimberti Sándor és Dénes Valéria, In.: *Artmagazin* 2016/8.szám, 29.

http://epa.oszk.hu/02900/02996/00008/pdf/EPA02996_artm_2016_8_026-030.pdf (letöltés ideje: 2018.10.04.)

jelenthetik a határát. Néhány, a tanulmányban is ismertetett példával élve a közérköls védelme és a blaszfémia tilalma tipikusan felmerülő példákat jelentenek, de érdekes kérdést vet fel a politikai tartalmú művészet megítélése is. Témánk szempontjából viszont egyértelműen a személyiségi jogok, azon belül pedig a magánélethez való jog és a művészeti szabadság metszéspontjai jelentik a legjelentősebb területet. A magánélethez való jog jogrendszerben elfoglalt helyét jelentősen átalakította a 2018. évi LIII. törvénnyel megvalósult új szabályozás, amely álláspontom szerint számos fontos kérdést felvető rendelkezést tartalmaz. E jogosultság művészeti szabadsággal való kollíziója olyan jogesetek kapcsán rajzolódik ki, amelyekben egy irodalmi mű valós eseményekből táplálkozik és létező személyeket is ábrázol. Az új szabályozás szűkebbre szabhatja az effajta művészi ábrázolások határát, tekintettel arra, hogy a magánszféra védelmének a határozott erősítése felé halad a jogi szabályozás. E tekintetben különös kiemelést érdemel a közéleti szereplők helyzete, akik művészi ábrázolása újabb kérdéseket vethet fel a jövőben, hiszen a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítási szabadság szűkítése figyelhető meg a jelenleg hatályos szabályozásban. E tekintetben a legnagyobb feladat a jogalkalmazásra hárul majd, hiszen a bíróságok feladata eldönteni, hogy mennyire nyitják meg a művészeti szabadság kapuit a magánszféra tiszteletben tartásának garantálása mellett.

HORILLA EDINA****Egy budapesti szórakozónegyed környezetjogi problematikája
közigazgatási jogi megközelítésben***

A tanulmányt az elmúlt évek folyamán Budapest VII. kerületében, ezen belül Belső-Erzsébetvárosban kialakult szórakozónegyed problematikája ihlette, amely egy komplex, megannyi tényező, több szereplős folyamat eredménye, ahol az újonnan megjelenő problémák - mint köztisztasági, rendészeti, környezetvédelmi problémák; zaj- és rezgésvédelmi, hulladék, levegőtisztaság-védelmi - egyre nagyobb mértékű elégedetlenséget váltottak ki az éjszaka pihenni vágyó lakosság körében, míg az illetékes hatóságok számára a problémák új kihívásként jelentek meg. A problémák kezelésében a lakói elégedettség optimálisnak vélt szintre redukálása még várat magára. Ez utóbbi eredményezte, hogy Budapest VII. kerületének Belső-Erzsébetvárosa - az Erzsébet körút, Károly körút, Király utca és a Rákóczi út által határolt földrajzi terület - „Bulinegyed” elnevezéssel az elmúlt években a figyelem középpontjába került. A tanulmány a feltárt problémák közül a zaj problémakörre, jogi szempontú vizsgálata a környezetjog, ezen belül a zaj- és rezgésvédelem hatósági eljárás vizsgálatát tűzte ki célul.

Erzsébetváros 2,1 km²-es területével Budapest legkisebb, egyben a sűrűbb beépítettség miatt a legnagyobb népsűrűségű kerülete, amelyet a legkisebb arányú zöld területek jellemeznek. Belső-Erzsébetváros historizáló, eklektikus és szecessziós épületállománya, a településszerkezete, a patinás utcaképe, jelentős turisztikai látványossága és műemlékei, valamint a modern nagyvárosban belül megrekedt régi polgári miliőben kialakult számos szórakozási-, kulturális és szabadidős lehetőség miatt a városrészre jelentős, az elmúlt időszakban mindennapos idegenforgalmi szerep is hárult. A rossz állapotú, felújításra vagy épp bontásra váró épületek lakhatási funkcióját több esetben új típusú, jelentős bevételt generáló használat váltotta fel, ami a turisztikai és a szórakoztató iparban szignifikáns fellendülést, azonban egyben egy igen nagymértékű mind pozitív, mind negatív externális hatást is előidézett, amit a terület lakosságával való konfliktus is kísért. E harcot a vállalkozások a vállalkozáshoz való jog, míg a lakók a környezethez való jog mentén mai napig vívják, amelynek részeként a lakosság az egészséges és zavartalan környezethez való jogának¹érvényesítése érdekében 2017 folyamán

* dr. Horilla Edina, I. évfolyamos levelező tagozatos PhD hallgató. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár-és Munkajogi Tanszék

1 BÁNDI Gy.: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 120-121. A zavartalan környezethez való jog kapcsán részletezi, hogy az ember mentális egészsége a központi kérdés, amelyhez szorosan a nyugalmi ciklusok beiktatása, ugyanis, a regenerálódási ciklus rövidülésével vagy kiesésével a mentális egészség veszélyeztetettsége mellett a fizikális egészség is károsodik, valamint a társadalmi hatékonyság is csökken.

demonstrációkat, lakossági összefüggéseket tartott, a kerület polgármesterétől rendkívüli közmeghallgatás összehívását kérte.

A lakosság célja az üzletek éjszakai nyitva tartásáról szóló Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2013. (II.22.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: 9/2013. önkormányzati rendelet) hatályát Belső-Erzsébetváros területére is kiterjeszteni. A 9/2013. önkormányzati rendelet 3. § (2) bekezdése szerint a kerületben található vendéglátást folytató üzletek 24.00 óra és 06.00 óra között nem tarthatnak nyitva. A 9/2013. önkormányzati rendelet 1. § (3) bekezdése szerint 3. § (2) bekezdése alkalmazása tekintetében a rendelet hatálya ugyanis nem terjed ki a szállodákra, valamint a 2. mellékletben meghatározott területre, ami a Károly körút – Király utca – Erzsébet körút páratlan oldala – Rákóczi út által határolt terület magában foglaló Belső-Erzsébetváros.

A vállalkozói oldal a vállalkozáshoz való jogának érvényesítése részeként mintegy 150 vállalkozás összefogásával javaslatot tett a helyi önkormányzat részére, amelynek célja az volt, hogy a helyi önkormányzat közreműködésével kezdődjenek három oldalú egyeztetések a lakosság, civil szervezetek és a vállalkozások között, amennyiben az egyeztetések pedig nem sikeresek, akkor egy kerületi népszavazás keretében kérjék majd ki Erzsébetváros lakosságának véleményét.

A lakossági demonstráció eredményeként a helyi önkormányzat 2017. október 3. napján rendkívüli testületi ülést tartott és a 301/2017. (X.03.) számú Képviselő-testületi határozattal Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzatának Képviselő-testülete úgy döntött, hogy felkéri a polgármestert, tegye meg a szükséges intézkedéseket, az üzletek éjszakai nyitva tartásával kapcsolatos népszavazás a lehető leghamarabb történő lebonyolítása érdekében.² A Budapest VII. Kerületi Helyi Választási Bizottság 2017. október 16. napján kelt, 7/2017. (X.16.) számú határozatával hitelesítette a helyi népszavazásra javasolt kérdést miszerint „Egyetért-e Ön azszal, hogy Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete Budapest VII. kerület Károly körút-Király utca-Erzsébet körút- Rákóczi út által határolt területén úgy szabályozza az üzletek nyitvatartási rendjét, hogy a vendéglátást folytató üzletek 24.00 óra és 6.00 óra között nem tarthatnak nyitva?”, majd a 2017. december 28. napján kelt, 9/2017 (XII. 28.) számú határozata pedig a népszavazást 2018. február 18. napjára tűzte ki.

A reggel 6 órától este 19 óráig tartó népszavazáson az erzsébetvárosi választópolgárok 15,89 %-a, 6918 fő adta le a szavazatát. A népszavazás nem volt érvényes, mivel a 43520 szavazásra jogosultnak kevesebb, mint a fele adta le szavazatát, akik közül 4572 fő az éjfél zárórára voksolt, míg 2316 fő az éjfélt utáni nyitva tartás mellett foglalt állást, 30 szavazat érvénytelen volt.³

A népszavazási számadatokat megvizsgálva megállapítható, hogy Erzsébetváros lakosságából 43520 fő volt szavazásra jogosult, Belső-Erzsébetváros területe ugyanakkor Erzsébetváros területének 1/3 részét teszi ki, a problémakör szintén a

2 Erzsébetváros Képviselő testületének KI/34289-13/2017/XV. iktatószámú közmeghallgatási jegyzőkönyve

3 <https://erzsebetvaros.hu/hirek/oldal/15>

kerület csupán 1/3 részére összpontosul, amely viszonylatban az éjféli zárórára, ezzel a nyugodt környezetre vágyó 4572 fő szavazó magas számadatnak tekinthető.

Az érvénytelen népszavazást követően megvizsgáltam Belső-Erzsébetváros környezetvédelmi problémáit, amely során kezdetben kvalitatív módszert alkalmaztam, alapjait a célszemélyekkel történő 20 perctől 3 órán át tartó mélyinterjúk adták. A vállalkozók vonatkozásában 30, míg a lakosság körében 15 mélyinterjú történt a kutatásra rendelkezésre álló 2 hónap alatt. A primer kutatás folyamatos terepkutatással, valamint a kvantitatív módszer részeként a lakossági oldal által 102 db, míg vállalkozói részről 61 db személyes kérdőíves kutatással egészült ki.⁴

A kutatásom során feltárt lakossági zaj- és rezgésvédelmi panaszok megértéséhez szükséges tisztázni a zaj fogalmát.

„A zaj kellemetlen, zavaró hang, pontosabb meghatározása nebezen adható meg, mert megítélése nagyon szubjektív.” A zaj fogalmát tágabban értelmezve a zaj minden olyan zavaró hanghatás, amely az egyén életfunkcióit, munkáját, pihenését zavarja.⁵

*„A biológusok szerint az inger és az érzet, azaz a hang fizikai erőssége és a keltett érzet nagysága közötti kapcsolat exponenciális. Ez azt jelenti, hogy ha egy adott hangnál a tízszer erősebbet egységnyi hangosabbnak érezzük, akkor a százszor erősebb kétegységnyi, az ezerszer erősebb hangot pedig háromegységnyi érezzük hangosabbnak.”*⁶

„A környezetfizika számára a hang olyan mechanikus rezgés (hullám), amely rugalmas közegben terjedve az ember hallószerveibe jut, és az agyban hangérzetet kelt. A mechanikus rezgés itt az jelenti, hogy egy adott közeg (többnyire levegő, de lehet víz vagy széndioxid is) részecskéi végeznek mozgást. Másképp szólva, az anyag sűrűsége változik helyről-helyre és időről-időre. A levegő sűrűségváltozása egyben nyomásának változását is jelenti, és ez kelti dobhártyánkhoz érve a ballóidegek közvetítésével agyunkban a hangérzetet. A hangérzetnél az egyéni variabilitás azonban nagyon nagy. Így a hanggal kapcsolatos jelenségek különböző emberek számára más és más érzetet jelenthetnek. Az egész kérdéskörrel kapcsolatban kingróan nagy a bizonytalanság: az előrelépéshez a hangnak, a zaj erősségének objektív vizsgálatára, azaz mérésére van szükség.” A zaj fizikai szempontból pedig különböző frekvenciájú és erősségű hangok rendszertelen keveréke, míg biológiai szempontból pedig olyan hangjelenség, ami az emberben kellemetlen zavaró érzetet kelt.⁸

4 HORILLA E.: *A Bulinegyed problematikája a Coase és Pigou tételek fényében*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Intézet, szakdolgozat, 2018. 5.

5 Fenntartható mezőgazdasági rendszerek és környezettechnológia B" Tételő modul - 20. fejezet - 20.A zaj környezeti hatásai, fizikai jellemzői, hangterjedés módok, zajok mérése. Szaktudás Kiadó Ház Zrt. (2008)

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0032_fenntarthato_mg_rendszerek_es_kornyezzetechnologia/ch20.html

6 Eötvös Loránd Tudományegyetem Fizikai Intézet Atomfizikai Tanszék HORVÁTH Ákos Környezeti zaj mérése online jegyzet <http://atomfizika.elte.hu/akos/orak/kmod/ml/zaj.html>

7 HORVÁTH

<http://atomfizika.elte.hu/akos/orak/kmod/ml/zaj.pdf> <https://www.napi.hu/redirectedbyprint/titleunknown.373143.html>

8 Munkavédelem gyakorlati tanácsadó a munkabiztonság, munkaegészségügy, munkahigiéne és foglalkozás-egészségügy területén Szerk: MOLNÁR Jenő – UNGVÁRY György Szerzők: Arató Zoltán, Beck Lajos, Beda László, Dr. Békés András, Békési László, Béleczi Lajos, Böhm József, Bukovics István,

„A zaj nem kívánatos, akarunk ellenére a mindennapi élet velejárójaként keletkező hang. Fizikai értelemben a rugalmas közeg, szilárd testek, gázok, és folyadékok mozgása, rezgése során az azt kiváltó energia egy része hullámok formájában távozik, hanggá alakul.”⁹

A zaj zavaró hatásai a zaj okozta halláskárosodás; a beszédértés romlása; az alvás és pihenés zavarása; a pszichofizikai és a mentális teljesítmény romlása; a szociális magatartásunkra való hatás.¹⁰

Az alvászavar elkerülésére a folyamatos zajszint nem lépheti át a 30 dBA szobán belüli értéket.¹¹ Ha pedig a zaj nem folytonos, az alvászavar leginkább az LAmax értékével korrelál, s ennek értéke 45 dB-nél kisebbnek kell maradnia. Érzékeny esetekben, veszélyeztetett személyek esetén pedig szigorúbb követelményekre van szükség.¹²

A hang zavaró hatása – a WHO által elfogadott meghatározás szerint – a szervezet morfológiai és fiziológiai változása, amely funkcionális teljesítménynek vagy a járulékos stressz hatások vagy más környezeti jelenségek kompenzálásának képességében való romlásában mutatkozik meg. A zaj zavaró hatásai a zaj okozta halláskárosodás; a beszédértés romlása; az alvás és pihenés zavarása; a pszichofizikai és a mentális teljesítmény romlása; a szociális magatartásunkra való hatás.¹³

A területet egyrésztől Budapest VI., V., és a VIII. kerülete határolja, a közlekedési csomópontként működő Deák Ferenc tér, az Astoria és a Blaha Lujza tér közelsége miatt is, számos ember megfordul a területen. A területen megtalálható turisztikai látványosságok nappal jelentős számban turistákat, a viszonylag kis helyen tömörülő vendéglátó ipari egységek nappaltól késő estig, a kulturális események főként nappal, a szórakozási lehetőségek pedig éjjel szórakozni vágyó tömeget vonzanak. Belső- Erzsébetváros így nappal és éjszaka is munkalehetőséget biztosít, folyamatosan üzemel, ezáltal jelentős bevételt is termel. A terület így folyamatosan túlterhelt, mind a jelenlévő emberek nagy száma, mind a jelentős zajterhelés miatt, több esetben másnap délelőtt pedig a hulladékok és egyéb externális hatások miatt. A folyamatok a 24 órás város¹⁴ irányába mutatnak. Belső-Erzsébetváros több esetben a szórakoztatóiparra épít, a szórakozási szokások pedig változnak, immár

Buzás Attiláné, Cimer Zsolt, Csizskó Csaba, Eőry Tiborné Máté Éva, Főcze Lajos, Hartai Ferenc, Haubert Gábor, Holló József, Kápolna Ferenc, Kerekes György, Körmendi Tibor, Lantos Géza, Lukucza György, Nemeskey Károly, Sulcz Ágnes, Svantek János, Szakál Béla, Tátrai Ildikó, Tövisházi Csaba, Varga László, Vaszil Lajos Budapest, WerlangDashöfer Szakkiadó Kft., 2007, 110.

9 Globális környezeti problémák és fenntartható fejlődés modul Környezetgazdálkodás Környezetgazdálkodási Agrármérnöki Msc Természetvédelmi Mérnöki Msc Pannon Egyetem Georgikon Kar Debreceni Egyetem Mezőgazdaság- Élelmiszerstudományi és Környezetgazdálkodási Kar online jegyzet 4. http://www.georgikon.hu/tanszek/meteor/tamop/tamop11a/9_eloadas.pdf

10 Környezetmérnöki Tudástár Sorozat szerkesztő: Domokos Endre 13. kötet Zaj- és rezgésvédelem Szerkesztő: DOMOKOS Endre és HORVÁTH Béla Szerzők: Bozóki Zoltán Czupy Imre Domokos Endre Horváth Béla Horváth Róbert Koren Edit Koscsó Gábor Kovács Attila Muntág András Pannon Egyetem – Környezetmérnöki Intézet 2011. 104.

11 MOLNÁR - UNGVÁRY 112.

12 MOLNÁR - UNGVÁRY 112.

13 MOLNÁR - UNGVÁRY 104.

14 HEATH T.: The twenty-fourhour city concept—A review of initiatives in British cities, *Journal of Urban Design*, 1997, 2:2, 193-204, DOI: 10.1080/13574809708724404

nem csütörtöktől vasárnapig, hanem a folyamatok a hét 7 napján, annak 24 órájában történő szórakozás irányába mutatnak, ami a lakói oldal pihenési igényének gátját is jelenti.¹⁵

„A környezeti zaj okozta zavarásérzet nemcsak a zaj akusztikai jellemzőitől függ, hanem sok szociális, pszichológiai vagy gazdasági természetű körülménytől is. Ezek között a zajforráshoz való „viszony”, annak érzése, hogy csökkenthetőnek tartja-e a zajt, egyéni érzékenység, függ-e tőle a zaj nagysága, hogy van-e a zajnak (gazdasági vagy egyéb) „haszna”. Demográfiai tényezők közül azonban kevésbé erős befolyásoló tényező az életkor, a nem, a szociogazdasági helyzet.”¹⁶ Az összetett zajforrások hatása is összetett. A nagy szintű zajterhelés, az emberi egészségre sokféle hatással van, minderre tekintettel fontos, hogy az emberek napi, heti vagy éves zajterhelésében legyenek csendes időszakok is.¹⁷

A vizsgált területen a zaj sokféle magatartási és társadalmi reakciót vált ki, ezek a hatások gyakran összetettek, szövevényesek, forrásuk azonosítása nehézségekbe ütközik. A zaj szubjektív, nagyban függ az egyén érzékenységétől is, milyen típusú zajt tart zavarónak. A zaj hatására megváltozik az ember megszokott magatartása; nem nyitja ki az ablakot, légkondicionálót használ, hangosabban beszél, vagy hallgat zenét, felveszi a televízió hangerejét, hogy elnyomja a kintről érkező zajt. Előfordul, hogy ingerültebbé válik és ekként is kommunikál, panaszlevelet ír, Facebook csoportokban számol be a zaj miatti problémákról, lakói csoport találkozókra jár, ugyanakkor megváltoznak a társadalmi szokásai barátságatlanabb, esetleg agresszívebb lesz, vagy épp közönyös.

A sokféle stressz faktor között a zaj az egyike azoknak, amelyek a már felhalmozódott feszültségből, amit együttesen okoznak, kiváltja a pillanatnyi agressziót. Az is valószínű, hogy a segítségnyújtási hajlam változása nemcsak a zajhatás idején, hanem később is fennállhat, 80 dBA pedig az a zajszint, ahol a segítségnyújtás kevesebb lesz, az agresszió pedig több.¹⁸ A zajproblémákkal összefüggésben lévő kialvatlanság, a pihenés hiánya pedig további konfliktusokat idézhet elő.

A területen megjelenő lakossági zaj- és rezgésvédelmi panaszokat megvizsgálva általánosságban megállapítható, hogy főként a hosszabb nyitva tartással működő, zenét szolgáltató vendéglátó ipari egységet, valamint a nagyobb szórakozóhelyeket érintették. A pihenőidő közeledtével a panaszok gyakoribbak, a hőmérséklet emelkedésével együtt jár, hogy a teraszt üzemeltető helyek vendégköre a kinti, sem mint a zárt teremmel működő egységeket keres fel, ezáltal a vendégkör nyílt térre összpontosul, a zajproblémák így ezen helyeket is hangsúlyosabb érinthetik.

A kutatás során Belső-Erzsebenváros lakossága által zavarónak ítélt zaj- és rezgésforrásokat a vállalkozások által kibocsátott zaj tekintetében azonosítottam.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. Korm. rendelet (továbbiakban: 284/2007. Korm. rendelet) 284/2007. Korm.

15 HORILLA E.: *A Bűnégyed problématikája a Coase és Pigou tételek fényében*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Intézet, szakdolgozat, 2018, 48.

16 MOLNÁR Jenő – UNGVÁRY 117.

17 MOLNÁR Jenő UNGVÁRY 118.

18 DOMOKOS HORVÁTH 115-116.

rendelet 2. § b) pontja szerint környezeti zaj: a levegőnek olyan mértékű és minőségű nyomásingadozása, amely a védendő környezetben észlelhető.

Belső-Erzsébetváros területén működő vállalkozások a 284/2007. Korm. rendelet 1. melléklete szerint végzett tevékenységük, valamint 284/2007. Korm. rendelet 2. § h) pontja szerint a vállalkozások szabadidős zajforrások, amelyen belül az általuk kibocsátott zaj tekintetében két típust határoztam meg. A vállalkozás ún. *belső zajja* az a vállalkozás által kibocsátott zaj, ami a társasházon belül okoz problémát, mint az üzemeltetési zajok (árucsere, belső- és külső zeneszolgáltatás, lakó pihenőidejével egybeeső (szelektív) hulladékgyűjtéssel, a gyűjtődényzet mozgatással járó, a takarítási, a vendéglátóhely teraszáról származó zaj, a vendégek érkezésével és távozásával kapcsolatos, a vendégek szórakozóhelyen belüli zaja, a vállalkozás biztonságtechnikai eszközei által keltett zaja). A vállalkozás ún. *külső zajja* pedig a vállalkozás által kibocsátott zaj, ami a társasházon kívül okoz problémát mint az üzemeltetési zajok (árucsere, külső zeneszolgáltatás, vállalkozás utcafronti részén a vendégek által kibocsátott zaj, vendéglátóhely teraszáról származó zaj, vendégek beengedésével kapcsolatos zaj, vállalkozás engedélytől eltérő teraszhasználatából eredő részben vállalkozás üzemeltetési, részben a vendégek zaja.)¹⁹

Sok akusztikai környezetben - és mint a jelen példával illusztrált helyzetben is - találok olyan helyzetet, hogy nem egy, hanem több zajforrás hat egyszerre. A mély frekvenciás zajok - mint a szórakozóhelyi zajok - mindig kiemelkednek környezetükből és zavaró hatást fejtenek ki.²⁰

Belső-Erzsébetváros tekintetében kiemelt szerepe van a jegyzői hatósági feladatköröknek, amely részben kereskedelmi, részben környezetvédelmi hatósági feladatkört érint. A területen működő vállalkozások által kibocsátott zaj okán felmerült lakossági zajproblémák csökkentésének lehetőségét a zaj- és rezgésvédelem hatályos jogszabályi környezetének vizsgálatán keresztül vizsgálva, ezen belül a zaj- és rezgésvédelmi hatósági eljárás fényében az alábbiak állapíthatók meg.

A zaj- és rezgésvédelmi hatóság feladata zajvédelmi ügyekben, a zajterhelési szintet a törvények és szabályozások által előírt mértékre lecsökkentse, biztosítsa a zajterhelési határértékek teljesülését. A hatósági jogalkalmazást pedig egyre inkább figyelemmel kíséri a lakossági oldal, amely igényli a csendesebb környezetet és tiltakozik megszokott komfortérzetének romlása ellen.

A környezetvédelmi jog különös részének egyik legkisebb terjedelmű részét képező zaj- és rezgésvédelmi szabályozás a vizsgált terület tekintetében kulcsfontosságú szereppel bír, ugyanis hatékony hatósági jogalkalmazással a lakói panaszok csökkenthetők, ezáltal a környezethez való jog érvényesítésének egyik lehetőségét is jelentheti.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.) 31. § (2) bekezdése szerint a zaj és a rezgés elleni védelem

19 HORILLA E.: *A Búleányed problémáikája a Coase és Pigou tételek fényében*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Intézet, szakdolgozat, 2018, 34.

20 MOLNÁR Jenő UNGVÁRY 118.

keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: (a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; (b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását; (c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.

A Kvt. 31. § (2) bekezdése szerint, míg a zaj és a rezgés elleni védelem műszaki módszerekre, a hatósági jogalkalmazás pedig jogi szaktudásra is épít, a zaj- és rezgésvédelmi szabályok hatékony alkalmazása e két szaktudást megköveteli. A zajvédelmi hatósági feladatkör ellátása mind jogi-, mind műszaki területen felkészült szakember humán erőforrást, a zajméréshez a vonatkozó szabványoknak megfelelő technikai hátteret kíván, ugyanis e három feltétel, a feladatkörök együtt és külön is szakmailag kifogástalan ellátása pedig a hatékony zaj- és rezgésvédelmi jogalkalmazói munka alapja.

A zaj- és rezgésvédelemre vonatkozó normák hatályos, átfogó szabályozását 284/2007. Korm. rendelet tartalmazza, amely a hatósági hatáskört megosztja a jegyző és a területi környezetvédelmi hatóság között. Az elsőfokú hatósági jogkört a 284/2007. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint esetekben a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője, ha pedig a tevékenység nem a jegyző hatáskörébe tartozik, valamint az 1. számú mellékletében felsorolt 12 tevékenységi körnek és azon kívül eső egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése történik, a területi környezetvédelmi hatóság gyakorolja. E körben megemlítendő, hogy a 284/2007. Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés b) pontja a területi környezetvédelmi hatóság feladatkörébe utalja az 1. mellékletében foglalt tevékenységeket is, ha a tevékenység előzetes vizsgálat köteles, környezeti hatásvizsgálat köteles vagy egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenység, amelyet az eljárás során mind a két hatóságnak vizsgálnia kell az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 17. §-ára tekintettel.

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 71/2015. Korm. rendelet) 8/A. § (1) bekezdése szerint területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként megyei illetékességgel - e bekezdésben foglalt kivétellel - a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala jár el. Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Erdi Járási Hivatala jár el. A jegyzői elsőfokú hatósági jogkör esetében másodfokú hatósági jogkört a területi környezetvédelmi hatóság, míg a területi hatóság esetében a másodfokú hatósági jogkört a 71/2015 Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés b) pontja szerint pedig az országos környezetvédelmi hatóság látja el.

Belső-Erzéketváros területén felmerülő tevékenységi körök és mint a 284/2007. Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott tevékenységek - szálláshely szolgáltatás, vendéglátás alkotó-, művészeti szórakoztató tevékenység sport, szórakoztató, szabadidős tevékenység - zaj- és rezgésvédelmi ügyei esetében az elsőfokú hatáskört a VII. kerületi önkormányzat jegyzője (továbbiakban: jegyző)

látja el, míg a másodfokú hatósági jogkört pedig a területi környezetvédelmi hatóságként eljáró Érdi Járási Hivatal.

A 284/2007. Korm. rendelet 2. § d) pontja szerint környezeti zaj- vagy rezgésforrás: üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz.

A 284/2007. Korm. rendelet 2. § h) pontja szerint szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

A vizsgált területen működő vállalkozások, mivel a 284/2007. Korm. rendelet 1. mellékletben fentebb felsorolt tevékenységi köreit gyakorolják, szabadidős zajforrások közé sorolhatók, ezért a jegyzőtől környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kell kérniük. A jogszabály a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője számára két esetben teszi kötelezővé a kérelemre induló eljárás megindítását. Ennek egyik esete a tevékenység megkezdése előtt kérelemre induló eljárás a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint. Ebben az esetben környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője köteles a jegyzőtől környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. A másik eset azokra a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetőkre vonatkozik, akiknek a jogszabály nem tette kötelezővé - a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítás kérelmének benyújtását a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése szerinti esetben -, azonban ha olyan intézkedéseket hajt végre, hogy a 10. § (3) bekezdésében megállapított feltételek a tevékenység folytatása során már nem állnak fenn, akkor a zajforrás üzemeltetőnek a 11. § (1) bekezdése szerint zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet kell benyújtania.

Ennek megfelelően a szabadidős zajforrás üzemeltetője a 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet 2. számú mellékletében meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő kérelmet nyújt be a jegyzőhöz. Amennyiben a szabadidős zajforrás üzemeltetője a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtását elmulasztja a jegyző a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése szerint - a környezeti zajforráson belül elhelyezett egyedi zajforrások számának és a hatásterület méréssel történő megállapításának szükségessége mérlegelésével megállapított határidő tűzése mellett - felhívja annak teljesítésére.

Míg fentiek szerint a szabadidős zaj- és rezgésforrás üzemeltetőnek kötelezettsége, a jogszabály lehetővé teszi az eljárás hivatalból történő lefolytatását is abban az esetben, ha a kérelmező a zajkibocsátási határérték megállapítására vonatkozó kérelmét visszavonja, a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (5) bekezdése szerinti esetben. Hivatalból induló eljárás a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (6) bekezdése szerinti eset is, ha Kertv. szerinti vendéglátás folytatása esetén az eljárást - amennyiben a kereskedelmi hatósági, valamint a zaj- és rezgésvédelmi ügyben nem

ugyanaz a hatóság jár el, a kereskedelmi hatóság értesítése alapján - a jegyző hivatalból indítja meg. Továbbá a 284/2007. Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése szerint, ha a jegyző olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását teszi szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében állapítja meg a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.

A fenti szabályok gyakorlati alkalmazásának problémáját jelentheti az, hogyan jut a hatóság a határérték megállapításához szükséges adatokhoz. A szükséges információk megszerzése érdekében a jegyzőnek két lehetőséget biztosított a jogalkotó; vagy zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében a mérést, számítást, vizsgálatot maga végezi, illetve azt szakértővel végezteti el, vagy a mérés, számítás elvégzésére a zajforrás üzemeltetőjét kötelezi.²¹ Gyakorlati problémát vethet fel az is, ha az üzemeltető nem kéri meg a határértékek meghatározását, hanem e nélkül kezdi el vagy végzi tevékenységét. Ilyen esetben a hatóság - ha jogszabályi feltételek fennállnak - hivatalból folytatja le az eljárást; maga végezi el a mérést vagy a számítást, amely a döntés meghozatalához szükségesek. Ennek költségeit a hatóság azonban csak akkor háríthatja át az üzemeltetőre, ha őt valamely eljárásban, vagy annak egy szakaszában elmarasztalja.²² Engedély nélkül megkezdett tevékenység esetén pedig a szabályozásból fakadó körülmények lehetőséget biztosítanak arra, hogy az üzemeltető jogszerűtlen tevékenységét huzamosabb ideig is végezhesse szankciók, korlátozások nélkül.²³

A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. KvVM rendelet (továbbiakban: 93/2007. KvVM rendelet) 1. § (1) bekezdése szerint a szabadidős zajforrás zajkibocsátási határértékét az 1. számú mellékletben meghatározott módon a zajforrás hatásterületére kell megállapítani.

A 284/2007. Korm. rendelet 10 § (4a) bekezdése meghatározza a zajkibocsátási határértéket megállapító határozat kötelező tartalmi elemeit, mind a rendelkező, mind az indokoló részben. A zajkibocsátási határértéket megállapító határozat rendelkező részében tartalmaznia kell a zajkibocsátási határérték mértékét külön az éjjeli és a nappali időszakra, továbbá a zajforrás közvetlen hatásterületén elhelyezkedő, zajtól védendő területek helyrajzi számát, a védendő épületek címét, a zajkibocsátási határérték teljesülésének pontos helyét, a zajforrás üzemeltetésére vonatkozó korlátozásokat, és a zajkibocsátás csökkentése érdekében tervezett intézkedések végrehajtására vonatkozó kötelezést, az egyes intézkedések végrehajtásának határidejét. A határozat indokolásában pedig a zajforrás hatásterületén található védendő területek településrendezési terv szerinti

21 SZUROVE CZ Zoltán: Zajvédelmi szabályozás jogalkalmazási kérdései In: Profectus in litteris VII. – Előadások a 12. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián. Debrecen, 2015. Szerk: P. Szabó Béla, Szemesi Sándor, 292.

22 SZUROVE CZ 293.

23 A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a csendes környezet megőrzését és megerősítését biztosító jogi szabályozás megalkotására http://www.jno.hu/hu/af/jno-157-2010_zajos.pdf (JNO-157/2010.) 21.

besorolását, és a zajforrás hatásterületén elhelyezkedő épületek *Építményjegyzék* szerinti besorolását.

A környezetvédelmi hatósági feladatokat érintő témakörben a kerületi jegyző 2015. évben összesen 169 db,²⁴ míg 2016. évben összesen 140 db eljárás hatósági eljárás indított, illetve folytatott le.²⁵

A zaj terjedését tekintve lokális jellegű, ezért hatásterületének meghatározása különös jelentőséggel bír, hiszen ezen területen kell a zajvédelmi követelményeknek érvényesülni, és a behatárolt hatásterületen kell az immissziós és emissziós követelményeket érvényesíteni. A zajimmisszió a meghatározott ponton (homlokzaton) mérhető zaj mértéke, ezzel szemben a zajemisszió pedig egy adott zajforrás által keltett zajt, valamint annak értékét jelenti. Az egyedi hatósági ügyek gyakorlatában, valamint zajcsökkentési célkitűzések szempontjából a zajkibocsátási határértékek meghatározásának van különös jelentősége.²⁶

A 284/2007. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerinti esetekben a környezeti zajforrás hatásterületét a 6. § szerinti méréssel vagy számítással kell meghatározni. Egyéb esetben pedig a 284/2007. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése alapján a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület. A 284/2007. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság abban az esetben írja elő a hatásterület mérés, illetve számítás szerinti meghatározását, ha a rendelkezésre álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a zajforrás hatásterülete nagyobb, mint a (3) bekezdésben meghatározott, vélelmezett hatásterület. A 284/2007. Korm. rendelet 5. § (6) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóságnak - a tevékenység, illetve létesítmény jellegétől függetlenül - a 6. § szerint mért, számított területet kell hatásterületnek tekinteni, ha ennek nagyságát az eljárás során a kérelmező bemutatja.

A 93/2007. KvVMrendelet 2. § (1) bekezdése szerint zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet a 2. számú melléklet szerinti űrlapon kell benyújtani.

A 93/2007. KvVM rendelet 2. § (2) bekezdése szerint amennyiben külön jogszabály vagy a környezetvédelmi hatóság előírása értelmében a zajforrás hatásterületét méréssel vagy számítással kell meghatározni és a környezetvédelmi hatóságnál még nem áll rendelkezésre, a zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelemhez csatolni kell:(a) a tervezett állapotot megelőző háttérterhelés mértékére irányuló vizsgálat eredményeit, valamint(b) a hatásterület számítására vonatkozó eredményeket.

Az intézkedési terv a kibocsátás csökkentésére alkalmazható hatósági eszköz. A felügyeleti jogkör alkalmazásakor elsődleges feltétel az, hogy az üzemeltető

24 Beszámoló Erzsébetváros Környezetvédelmi Programjának 2015. évi teljesítéséről <https://www.erzsebetvaros.hu/nyilvanossag/kornyeztvedelem-28/varosgazdalkodasi-iroda-487/erzsebetvarosi-kornyeztvedelmi-program-661>

25 Beszámoló Erzsébetváros Környezetvédelmi Programjának 2016. évi teljesítéséről <https://www.erzsebetvaros.hu/nyilvanossag/kornyeztvedelem-28/varosgazdalkodasi-iroda-487/erzsebetvarosi-kornyeztvedelmi-program-661>

26 SZUROVECZ 291.

rendelkezzen a jegyző által kiadott kibocsátási határértékkel, másik feltétele, hogy a jegyző bizonyítsa, hogy az üzemeltető a határértéket túllépte. Ezt pedig a jegyző az eljárási szabályoknak megfelelő ellenőrzés, valamint szabványok szerinti zajmérés alapján állapíthatja meg.²⁷

Ha a jegyző megállapítja, hogy az általa megállapított zajkibocsátási határértéket a szabadidős zajforrás által okozott zaj túllépi, akkor a 284/2007. Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése szerint a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. A szabadidős zajforrás üzemeltetője által a 17. § (5) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményeinek megfelelően benyújtott intézkedési tervet a jegyző abban az esetben hagyja jóvá, ha az üzemeltető bemutatja, hogy az általa tervezett intézkedések biztosítják a zajkibocsátás határértékre való csökkentését és az üzemeltetőt a 284/2007. Korm. rendelet 17. § (3a) bekezdése szerinti határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Amennyiben a szabadidős zajforrás üzemeltetője az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet 284/2007. Korm. rendelet 18. § a)-c) pontjai szerint 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A bírósági ítélkezési gyakorlata szerint a zajkibocsátási határérték túllépésének tényéről külön hatósági döntést nem szükséges hozni, ugyanis a túllépés tényét műszeres mérés igazolja, amelynek eredményét a hatóság a tényállás megállapítása körében értékeli, azonban a túllépését meg kell állapítania a döntésben, ennek megállapítása nélkül az intézkedési terv elkészítésére kötelező döntés jogszabálysértő [Kfv. 37.216/2015/3.]. A zajmérés eredménye későbbi időpontban megváltozhat, azt számos, karbantartástól független körülmény befolyásolhatja [Kfv. 37.739/2014/10.]. A zajmérés olyan vizsgálat, amelynek eredménye megismételhetetlen, az időmúlás az ellenőrzést pedig ellehetleníti [Kfv. 37.739/2014/10.]. A Kúria Kfv. II.37.511/2013/10. számú ítéletében pedig rámutatott arra, hogy a zaj határérték átlépésének megállapítása esetén kiemelten fontos a garanciális eljárási szabályok betartása a hatóság részéről. A hatóságnak a mérés eredményéről készült jegyzőkönyvet az ügyfél részére meg kell küldeni, ennek elmulasztása súlyos eljárási szabálysértés [Kfv. 37.739/2014/10.].

Az elsőfokú zaj- és rezgésvédelmi hatósági jogkörrel ellátó jegyzőnek lehetőséget biztosít továbbá a 284/2007. Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése, hogy a szabadidős zajforrás üzemeltetőjével szemben szankciót alkalmazzon, ennek keretében zaj- és rezgésbírságot szabjon ki. A jegyző a zaj- és rezgésbírságot a szabadidős zajforrás által okozott zajkibocsátási határérték túllépése esetén a védendő terület jellegétől függően a 284/2007. Korm. rendelet 3. számú mellékletének 1.1 alpontja vagy 1.2 alpontja; a 27/2008. KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (3) bekezdése szerinti felmentés idejére vonatkozó zajterhelési határérték túllépése esetén a 284/2007. Korm. rendelet 3. számú melléklet 1.4 alpontja; a szabadidős zajforrás által a védendő helyiségekben okozott zajterhelési határértékek túllépése esetén a

27 SZUROVE CZ 295.

284/2007. Korm. rendelet 3. számú melléklet 1.3. alpontja; a jogszabályban vagy hatósági határozatban foglalt kötelezettségek megszegése esetén a 284/2007. Korm. rendelet 3. számú melléklet 4. pontja alapján állapítja meg.

A 284/2007. Korm. rendelet 27. §-a szerint a jegyző a 26. § szerinti bírságolandó magatartásról való tudomásszerzésétől számított 1 éven túl, illetve a bírságolandó magatartás tanúsításától számított öt éven túl azonban nem szabhat ki bírságot. Ha azonban a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg, a bírságolás elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll.

A 284/2007. Korm. rendelet 26. § (2) bekezdése szerint (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírság az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt nem szabható ki.

A 284/2007. Korm. rendelet 28. § (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti zajbírság megállapítása iránti eljárásban a jegyző – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – figyelembe veszi az általa végzett eseti zajmérésről készített jegyzőkönyvet vagy feljegyzést.

A 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 28. § (2) bekezdésének a)-b) pontjai szerint a 26. § (1) bekezdés a)–c) pontja szerinti zajbírság ismételt kiszabásához nem szükséges mérést végezni, ha a zajforrás működésében vagy zajkibocsátásában az előző vizsgálat óta nem történt változás, és a zajforrás hatásterületén nem történt olyan változás, ami az ismételt vizsgálatot indokolná.

A Belső-Erzsébetvárosban feltárt zaj- és rezgésvédelmi problémák jogi szabályozásának hátterét a jogalkotó nagy részben megteremtette, a jogalkalmazói feladatkörök a főként a jegyzői hatósági eljárásban teljesednek ki, e körben kiemелendő, hogy az eredményes hatósági eljárás biztosítéka a garanciális ügyféli jogok biztosításával ellátott magas szintű hatósági jogalkalmazás, amely teret ad a környezet védelmének, amelynek nemcsak a megelőzés elvének alkalmazását, hanem a környezet állapotjavítását is célul kell tűznie, ezáltal csökkenthetőek a panaszok. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő [AJB-7524/2012. AJB-5725/2012.].

HORNYÁK ZSÓFIA*

*Az Európai Unió mezőgazdasági földek tulajdonszerzésével kapcsolatos rendelkezéseiről***

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai kapcsán kijelenthetjük, hogy közvetlen mezőgazdasági föld-tulajdonlási kérdéseket nem rendeznek.¹ A földtulajdonszerzés tagállami szabályozására főként az Unió elsődleges jogforrásainak van hatása,² valamint az Európai Unió Bírósága gyakorlatának.³

Az Európai Unió (korábban az Európai Közösség) és a tagállamok között létrejött nemzetközi egyezmények voltak azok, melyek számos kérdést rendeztek. Magyarország viszonylatában⁴ elsőként az Európai Megállapodást (1994. évi I. törvény hirdette ki) szükséges megemlíteni, mely a földtulajdonlás kérdését a letelepedési szabadság kapcsán rendezte. Ennek értelmében hazánkban addig nem kellett a nemzeti elbánást bevezetnie a termőföldek tulajdonszerzése vonatkozásában az EU vállalatok és polgárok tekintetében, amíg nem vált az Unió rendes tagjává.⁵ A nemzeti elbánás követelménye értelmében pedig nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az, amikor a tulajdonszerzés vagy a földbérlet szabályait az állam úgy változtatja meg, hogy az új, szigorúbb feltételek a saját ország állampolgárain kívül a letelepedő külföldiekre is kiterjednek.⁶

* Dr. Hornyák Zsófia, PhD, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, joghzs@uni-miskolc.hu

** "A tanulmányban ismertetett kutatás munkája az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg."

1 KECSKÉS L. – SZÉCSÉNYI L.: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog* 1997/12, 724.

2 SZILÁGYI J. E.: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agrár- és Környezetjog* 2017/23, 171.

3 KOROM Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás? In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerzői Intézet, Budapest, 2013, 13.

4 Lásd még: TANKA E.: Európai integráció és magyar földpolitika, *Valóság* 2000/5, 15-37.

5 SZILÁGYI J. E.: Földbirtok-politika és szabályozás az európai uniós normákban. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 94.

6 KORÉNYI S.: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon, *Magyar Jog* 2003/4, 230.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés földtulajdonszerzésre vonatkozó előírásai

Az alapvető kiindulási pont az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 345. cikke, amelynek értelmében a „*szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet*”. Igaz, hogy a mezőgazdasági földforgalom nemzeti szabályozása során tulajdonjogot érintő kérdések is szabályozásra kerülnek, de az EUMSZ ezen cikke nem zárja ki az alapvető szabadságok alkalmazását. Az Európai Unió Bírósága több ügy kapcsán is kimondta, hogy ezen cikket nem lehet tágan értelmezni.⁷ Tehát a 345. cikk lehetővé teszi, hogy az egyes tagállamok kialakítsák a saját tulajdoni rendjüket, de ezt csak az uniós jog követelményeinek betartásával tehetik meg.⁸

Az EUMSZ megfogalmaz olyan elveket, melyek irányadóak a tagállamok földjogi szabályozásának kialakításában. Ezek a következők: diszkrimináció általános tilalma,⁹ a letelepedés szabadsága,¹⁰ valamint a tőke szabad mozgása.¹¹ Az Unió ezen elvek keretein belül korlátozza a tagállamokat abban, hogy kedvezőtlenebbul szabályozzák a nem saját állampolgáraik termőföld tulajdonának a megszerzését, mint a saját állampolgárok termőföld-tulajdonszerzési jogosultságait.¹² Ugyanakkor ezek az elvek túl általánosak,¹³ azok értelmezésére az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában kerül sor.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakítja azt ki, hogy egy tagállam milyen korlátozásokat vezethet be a mezőgazdasági földek forgalma kapcsán. Két markáns, mértékadó ítélet született, melyek iránymutatásul szolgálnak a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatosan, ezek a Festersen- és az Ospelt-ügyekben születtek.¹⁴ Ezen két ítélet alapján megállapítható, hogy a tőke szabad mozgásának és a letelepedés szabadságának korlátozása alapvetően tilos, azonban az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján az előbb említett két alapszabadság kényszerítő közérdeknek minősülő indok alapján korlátozható.¹⁵

Az Európai Unió Bíróságának ítéletei erga omnes hatályúak, tehát az abban lefektetett elvek minden tagállamra vonatkoznak, és minden tagállam által alkalmazandóak. Korom Ágoston megfogalmazása szerint „*a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az uniós jog pozitív és negatív integrációs formájának metszéspontja határozza meg*.” A negatív integrációs forma a termelési tényezők – úgy, mint az áru,

7 C-302/97.; C-367/98.; C-463/00.; C-163/99.

8 KOROM Á.: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, *Magyar Jog* 2011/3, 152.

9 EUMSZ 18. cikk

10 EUMSZ 49. cikk

11 EUMSZ 63. cikk

12 SZILÁGYI J. E.: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 270.

13 SZILÁGYI J. E.: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agrár- és Környezetjog* 2017/23, 170.

14 C-370/05.; C-452/01.

15 KOROM Á.: Az új földtörvény az uniós jog tükrében... i.m., 13.

a tőke és a munkaerő – mozgásának akadályozását hivatott leépíteni, a pozitív integrációs forma pedig egy eddig nem létező, szupranacionális intézményrendszer létrehozását jelenti, amilyen a közös agrárpolitika is. Ezek alapján a tőke és a letelepedés szabadsága az alábbi indokok alapján korlátozható: vidéki népesség megtartása, földpiacra nehezedő spekulációs nyomás enyhítése, kis- és közepes méretű, életképes gazdaságok létrehozása és fenntartása.¹⁶

A Bíróság a saját kritériumai alapján vizsgálja meg, hogy a tagállamok által bevezetett korlátozás valóban arra irányul-e, amivel azt az egyes tagállamok indokolják. Ennek a célja az egységes belső piac fenntartása.¹⁷ Az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának kialakítása során a következőket tartja szem előtt, egyrészt fontos szempontnak tartja, hogy az egyes tagállamok szabályozásai ne tegyenek különbséget az Európai Unió polgárai között állampolgárságuk alapján. Másrészt az említett két alapszabadság korlátozása során nem elegendő a nemzeti elbánás elvét tiszteletben tartani ahhoz, hogy az uniós joggal összeegyeztethető legyen a tagállami szabályozás, hanem a nemzeti szabályozásnak jogszerűnek minősített közérdekű célt is kell szolgálnia, valamint a korlátozó intézkedés nem lehet helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó intézkedéssel.¹⁸ Tehát csak a közérdekű cél megléte nem elegendő ahhoz, hogy a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésére vonatkozóan egy tagállam jogszerű korlátozást vezessen be. A korlátozásnak arányosnak kell lennie és a helyettesíthetőség követelményének is meg kell felelnie. Az Európai Unió Bírósága gyakorlata alapján ilyennek minősülnek például a) az előzetes hatósági engedély mezőgazdasági földek tulajdonjogának átruházása esetén; b) az előzetes nyilatkozattételi rendszer; c) a szerzést követően rövid időn belüli telekeladás magasabb kulcsú adóztatása.¹⁹

Az Európai Unió Bírósága egyik döntésében alakította ki a Gebhard tételt,²⁰ amely alapján az alapszabadságokat korlátozó tagállami intézkedések akkor megengedettek, ha a) nem diszkriminatívak, b) közérdek alapozza meg őket, c) és alkalmasak a kitűzött cél elérésére, d) de nem mennek túl a szükséges mértéken.²¹ A Bizottság 97/C/220/06 közleménye értelmében „*azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőke mozgását korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyan*

16 KOROM Á.: Az új földtörvény az uniós jog tükrében.... i.m., 14.

17 KOROM Á.: Az új földtörvény az uniós jog tükrében... i.m., 11.

18 KOROM Á.: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog* 2009/6, 8.o.; SZILÁGYI J. E. Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agár- és Környezetjog* 2017/23, 173.

19 SZILÁGYI J. E. Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agár- és Környezetjog* 2017/23, 174.; A „Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról” (2017/C 350/05) is felsorolja és elemzi ezeket az intézkedéseket: előzetes engedélyezés; elővásárlási jog a mezőgazdasági termelők számára; árszabályozás; az önálló gazdálkodásra vonatkozó kötelezettség; gazdálkodással kapcsolatos képesítés; lakóhelyre vonatkozó követelmények; a jogi személyeknek történő értékesítés tilalma; földvásárlási felső határok; a helyi földvásárlóknak juttatott kiváltságok; viszonyossági feltétel.

20 C-55/94.

21 KURUCZ M.: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken* 2014, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 143.

objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek, s a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztanak alá. Minden esetben tiszteltben kell tartani az arányosság elvét”.

A diszkrimináció általános tilalma

A diszkrimináció tilalmát az Európai Unió Bírósága az uniós jog általános elvének tekinti.²² A tiltott diszkrimináció olyan megkülönböztetést jelent, amely objektív indokkal nem támasztható alá, vagyis önkényes.²³ A megkülönböztetési tilalom azonban nem korlátozássmentességi kötelezettséget jelent,²⁴ ugyanis ha egy adott jogrendszerben mindenkre egyformán vonatkozik az adott korlátozás, akkor az nem minősül diszkriminatívnak.²⁵ Itt jegyezzük meg, hogy az egyenlő bánásmód alapelveinek speciális megjelenése a nemzeti bánásmód követelménye, ami az uniós jog egyik központi eleme.²⁶ Az EUMSZ 18. cikke alapján „a Szerződés alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármilyen megkülönböztetés.” Azonban a nemzeti bánásmód követelménye sem jelent abszolút korlátozhatatlanságot, ugyanis, ha a tagállam úgy szigorít valamely szabályozásán, hogy az ugyanúgy vonatkozik az állampolgáraira és a külföldiekre is, akkor ez a rendelkezés nem sérti a nemzeti bánásmód követelményét.

Egyik konkrét döntésében az Európai Unió Bírósága a diszkrimináció-tilalom értelmezése kapcsán egybefűzte az ingatlan-tulajdonszerzés szabályait a letelepedés szabadságával, és kimondta, hogy a görög szabályok, amelyek ingatlanok tulajdonjogának megszerzését, használatát másik tagállam állampolgárai számára úgy tiltják, hogy ugyanaz a tilalom nem érvényesül hazai állampolgárokkal szemben, korlátozzák a letelepedés szabadságát, és sértik az uniós jog diszkrimináció tilalmi szabályát.²⁷

A tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága

Az Európai Unió Bíróságának több ítélete is tartalmazta, hogy az EUMSZ tőke szabad mozgására irányadó elvei vonatkoznak a mezőgazdasági földterület megvásárlásának, használatának vagy az azzal való rendelkezésnek a jogára.²⁸ A tőke

22 KIRÁLY M.: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 239.

23 ZLINSZKY P.: A földtulajdonjogi szabályozás Európai Unió szabta mozgásteré, *Iustum Aequum Salutare* 2013/3, 234.

24 KECSKÉS L. – SZÉCSÉNYI L.: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog* 1997/12, 725.

25 GÁL E.: A földszerzés alkotmányjogi alapjairól, *Jogi tanulmányok* 2016/1, 36.

26 OSZTOVITS A.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 992.

27 C-305/87., SZILÁGYI J. E.: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 270.

28 C-370/05., C-452/01.

tagállamok közötti szabad mozgására alkalmazott minden korlátozás tilos főszabály szerint, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti szabad mozgására vonatkozók is. Az Európai Unió Bíróságának értelmezése alapján a korlátozás alatt minden olyan intézkedést kell érteni, amely a befektetést korlátozza, alkalmas annak akadályozására, attól visszatart vagy azt kevésbé vonzóvá teszi.²⁹

Abban az esetben pedig, ha a mezőgazdasági földre való befektetés mezőgazdasági vállalkozói tevékenységet szolgál, a letelepedés szabadsága³⁰ is vonatkozhat rá, az EUMSZ 49. cikke alapján tilos minden olyan intézkedés, amely egy tagállam polgárainak – ide értve a természetes és a jogi személyeket is – korlátozza egy másik tagállam területén önálló vállalkozói tevékenység, például gazdálkodás céljával történő letelepedését.

Nem csak az Európai Unió Bírósága értelmezte úgy, hogy a mezőgazdasági föld a tőkemozgások körébe tartozik, hanem azt a 88/361/EGK irányelv is kimondta.³¹ Ugyanis az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata³² alapján, a Bíróság értelmezése szerint az irányelv I. mellékletében szereplő tőkemozgások körébe tartozik minden olyan művelet, amellyel bármely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre. Az irányelv alapján pedig ingatlanberuházásnak minősül „*épületek vagy földterület vásárlása, valamint épületek megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából. E kategória magában foglalja a haszonélvezeti, szolgalmi és építési jogokat is.*”³³

Az Európai Unió Bírósága elismerte a mezőgazdasági föld sajátos jellegét, és döntéseiben több olyan célkitűzést is támogatott, amelyek elviekben indokolhatják a mezőgazdasági föld tulajdonjoga megszerzésének korlátozását. Ilyen cél lehet: a) a birtokok méretének növelése a gazdasági működés szempontjából, valamint a földspeculáció megelőzése;³⁴ b) a mezőgazdasági közösségek megtartása, a földtulajdon olyan megosztásának fenntartása, amely lehetővé teszi életképes mezőgazdasági üzemek kialakítását és a zöldterületeket és a vidéki tájat érintő gazdálkodást, támogatja a rendelkezésre álló föld ésszerű használatát azáltal, hogy ellenáll a földet érő nyomásnak, megelőzi a természeti katasztrófákat, továbbá életképes mezőgazdaságot tart fenn és fejleszt szociális és földtervezési megfontolások alapján;³⁵ c) a mezőgazdasági földek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzése, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg, a vidéki térség állandó népességének megtartása és a rendelkezésre álló területek ésszerű használatának előnyben részesítése az ingatlanpiaci nyomással küzdve;³⁶ d) állandó lakosság

29C-112/05; C-197/11 és 203/11; C-315/02.

30 A letelepedés szabadságáról lásd még: TATTAY L.: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban, *Európai jog* 2009/1, 37-38.

31 SZILÁGYI J. E.: Az európai jog és a magyar ... i.m., 173.

32 C-386/04. 22. pont

33 SZILÁGYI J. E.: Az európai jog és a magyar ... i.m., 173.

34 C-182/83.

35 C-452/01.

36 C-370/05.

megtartása és az idegenforgalmi ágazattól független gazdasági tevékenység fenntartása egyes régiókban város- és vidéktervezési vagy regionális tervezési célokból, továbbá közérdekből;³⁷ e) a katonai jelentőségű területként kijelölt térségeken belüli nemzeti terület megőrzése, továbbá a katonai érdekek védelme a valódi, konkrét és súlyos veszélyekkel szemben.³⁸

Ezek a célkitűzések összhangban állnak a Közös Agrárpolitika EUMSZ 39. cikkében megfogalmazott célkitűzéseivel. Kiemelendő, hogy az Európai Unió Bírósága az egyes intézkedéseket mindig a konkrét eset körülményeihez viszonyítottan vizsgálja meg, és az alapvető szabadságok alóli kivételeket megszorítóan értelmezi.

Csatlakozási Okmány

A Csatlakozási Okmány (2003. szeptember 23.) és annak X. mellékletének 3. pontja – mely a tőke szabad mozgásáról³⁹ szól – volt az, mely kimondta,⁴⁰ hogy hazánk a csatlakozástól számított hét éven keresztül (vagyis 2011-ig) fenntarthatta az Okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiba foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek által termőföldek megszerzésére vonatkozó tilalmat.⁴¹ Ezen hétéves átmeneti időszak alatt is fennállt, hogy a tagállamok állampolgáira nem vonatkozhattak szigorúbb szabályok, mint a harmadik (tehát nem európai uniós) országok állampolgáira. A Csatlakozási Okmány értelmében lehetőség volt a moratórium meghosszabbítására, melynek időtartama legfeljebb 3 év lehetett. Erre abban az esetben kerülhetett sor, ha bizonyítható, hogy Magyarországon az átmeneti időszak lejártával a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki.

Az Országgyűlés 2/2010. (II.18.) határozatában foglaltak alapján a Bizottságnál kísérletet tett a hét éves moratórium meghosszabbítására, figyelemmel arra, hogy:

- a) A Magyarország részére nyújtandó közösségi agrártámogatás csak 2013-tól kezdve érte el az EU régi tagállamainak az átlagát;
- b) a magyarországi átlagos földárak továbbra is jelentősen elmaradtak az EU tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011 utáni piacának súlyos zavarával fenyegetett;

37 C-302/97.

38 C-423/98.

39 Bővebben lásd: KOROM Á.: Az új földtörvény az uniós jog tükrében... i.m., 11-24.

40 Lásd még: FODOR L.: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 115-130.

41 BENEDEK F.: „A magyar földügy a XXI. század elején”. In: Fűrj Zoltán (szerk.): *„...a birtokolt föld...a szabadság maga”*, Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, Debrecen, 2005, 13.; KURUCZ M.: Gondolatok a termőföldjogi szabályozás kereteiről és feltételeiről III., *Geodézia és Kartográfia* 2008/11, 12.

c) a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok nem fejeződtek be.⁴²

Az EU Bizottság 2010/792/EU (2010.XII.20.) határozatával hozzájárult a magyar moratórium fenntartásához 2014. április 30-áig,⁴³ melynek lejártával három kérdés vált esedékessé:

- 1.termőföld tulajdonjogának megszerzése tagállami állampolgár által úgy, hogy biztosítsa a diszkrimináció mentességet és fenntartsa a jelenlegi korlátozásokat;
- 2.a befektetési célú földvásárlás lehetőségének kizárása;
- 3.a korábban külföldiek által a magyar jogszabályok kijátszására kötött termőföld adásvételi szerződések („szepszerződések”) hatályosulásának kizárása.⁴⁴

A moratórium lejártával pedig szükségessé vált új földforgalmi jogszabály megalkotása Magyarországon,⁴⁵ így született meg a 2013. évi CXXII. törvény,⁴⁶ mely

42 2/2010. (II.18.) Ogy. határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

43 KOROM Á.: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog* 2009/6, 7-16.; A moratórium lejártá kapcsán lásd még: TÉGLÁSI A.: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition, in 2014, *Jogelméleti Szemle* 2014/1, 155-175.

44 ANDRÉKA T.: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 16.

45 Ezzel kapcsolatban lásd még: CSÁK Cs.: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog* 2010/9, 20-31; CSÁK Cs. – HORNYÁK Zs.: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat* 2013/1-4, 12-17.; CSÁK Cs. – SZILÁGYI J. E.: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary. In: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, 2013, 220-224.; JAKAB N. – SZILÁGYI J. E.: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2013/15, 52-57.; KAPRONCZAI I.: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013, 79-92.; KURUCZ M.: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia* 2008/9, 13-22.o.; PRUGBERGER T.: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu* 2012/9-10, 62-65.; SZILÁGYI J. E.: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013, 110-111.; VASS J.: A földtörvény módosítások margójára. In: Vass János (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159-170.; ALVINCZ J.: A „Földügyi törvénytömör” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, Polgári Szemle, 2013/3-6.; MIKÓ Z.: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013, 151-163.; ANDRÉKA T.: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 7-19.

46 Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: CSÁK Cs. – HORNYÁK Zs.: Az új földforgalmi törvényről, *Östermelő* 2013/4, 7-10.; CSÁK Cs. – PRUGBERGER T.: A termőföld és a mezőgazdasági

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szól, és amely teljes egészében 2014. május 1-jén lépett hatályba.

A szabályozási koncepció kidolgozása során a tagállamoknak, így hazánknak is figyelemmel kellett lennie arra, hogy a személyek és a tőke szabad mozgását korlátozó szabályok megfelelő közérdekű célt szolgáljanak, és ezáltal ne ütközzenek az uniós jog előírásaiba.⁴⁷ Ennek során a földszerzésre vonatkozóan a következő korlátozó tényezők⁴⁸ álltak rendelkezésre: helybenlakási kötelezettség;⁴⁹ a meglévő

termelési viszonyok korszerű rendezése, *Magyar Közigazgatás* 1994/8, 489-497.; HOLLÓ K.: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis* 2013/3, 111-140.; HORNÁK Zs.: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes. In: Sipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, Miskolc, 2014, 117-121.; HORVÁTH G.: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law. In: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 2013, 359-366.; KECSKÉS L. – SZÉCSÉNYI L.: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog* 1997/12, 721-729.; NOVOTNI Z.: Az egyetemes és a magyar agrártulajdonjogi és használati viszonyok alakulásának vázlata. In: Prugberger Tamás (szerk.): *Az agrárjog alapelemeinek vázlata*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 1992, 30-104.; OLAJOS I.: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász* 2002/10, 13-17.; OLAJOS I.: A termőföldről szóló törvény módosítása – avagy mi fér bele a száz napba?, *Napi Jogász* 2002/8, 8-12.; PRUGBERGER T.: A földjogi szabályozás megújításának egyes kérdései, *Állam és Igazgatás* 1989/7, 609-617.; PRUGBERGER T.: Földtulajdoni reform az egyén, az agrárszövetkezet és az önkormányzati tulajdon vetületében. In: Tóth Lajos (szerk.): *A földtulajdoni és földhasználati viszonyok továbbfejlesztésének közgazdasági és jogi koncepciói*, A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszék Kiadványai, Szeged, 1990, 149-156.; PRUGBERGER T.: A magyar mezőgazdaság szerkezetének átalakulása a tervezett földtörvénymódosítás és a már megalkotott kárpótálási- és szövetkezeti törvény hatására, *Jogtudományi Közöny* 1993/1, 6-14.; PRUGBERGER T.: Dilemmák a termőföldtörvény módosítása körül, *Magyar Jog* 1995/4, 232-234.; PRUGBERGER T.: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog* 1998/5, 276-287.; PRUGBERGER T. – OLAJOS I.: A földbirtok és földtulajdon szerepe az ókorban és a középkorban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 1999/16, 165-185.; RAISZ A.: Women in Hungarian Agriculture. In: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (szerk.): *Agricultura Familiar*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, 125-142.; TANKA E.: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel* 2013/január, 109-136.; ZSÓHÁR A.: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog* 2013/4, 23-24.

47 SZILÁGYI J. E.: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibírásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 276.; lásd még: KOROM Á.: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás* 2010/3, 344-350.; RAISZ A.: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2017/XXXV, 436.

48 Lásd még: KURUCZ M.: A termőföld forgalmának szabályozási lehetőségei a közösségi jogi korlátok tükrében, és annak hatásai a birtokviszonyokon keresztül a magyar vidéki települések arculatára. In: Rochlitz Bernadett (szerk.): *Földtörvény és településfejlesztés*, Barankovics István Alapítvány, Budapest, 2009, 89-123.

49 Ám az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában időközben bekövetkezett változások alapján a helybenlakás követelményének alkalmazása de jure tiltott, ugyanakkor a hazai szabályozás de facto helyettesíteni tudta az elővásárlási sorrenddel. SZILÁGYI J. E.: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők. In: Csák Csilla – Hornák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-

térmértéki korlátozások fenntartása; saját művelési kötelezettség előírása; agrár végzettség vagy mezőgazdasági termelésben szerzett tapasztalat követelményének létesítése; elővásárlási rendszer; a szerződés közigazgatási jóváhagyáshoz kötése.⁵⁰

A földforgalmi törvény elsőként született meg a területet szabályozó, Alaptörvényben rögzített sarkalatos törvények közül, valamint megalkotásra került a részben sarkalatos törvénynek minősülő 2013. évi CCXII. törvény⁵¹ (a továbbiakban: földről szóló törvény, vagy Fétv.), mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról rendelkezik. Ám ezenfelül még két további jogszabály megalkotására fog sor kerülni a jövőben, ezek az üzemszabályozási és a termelésszervezési törvény, melyek csakúgy, mint a földforgalmi törvény, sarkalatos törvénynek fognak minősülni.⁵² A földforgalmi törvény a törvényes öröklés útján történő földtulajdonszerzés kapcsán mindösszesen annyi utalást tesz, hogy a hatálya nem terjed ki rá, a végintézkedés útján történő földtulajdonszerzésre vonatkozóan pedig a törvény 34. §-ában találunk rendelkezést. 2013 decemberében fogadta el az Országgyűlés a földről szóló törvényt, ám ez a törvény sem tartalmaz rendelkezéseket a mezőgazdasági földek törvényes öröklése tárgyában, szemben a végintézkedés útján történő földtulajdonszerzéssel, melyre a törvény 40-42. §-ai vonatkoznak. Elképzelhetőnek tartjuk, hogy az üzemszabályozási törvényben fogunk majd rendelkezéseket találni öröklési kérdések vonatkozásában is, de mivel a földforgalmi törvény 2013-as megszületése óta sem történt meg a mezőgazdasági üzemekről szóló törvénynek a megalkotása, így úgy gondoljuk, hogy indokolt ezen kutatás elvégzése, és véleményünk szerint egy külön földöröklési törvény megalkotása lenne célravezető.

Az Európai Parlament földkoncentrációról szóló jelentése⁵³

2017 márciusában látott napvilágot az Európai Parlament földkoncentrációról szóló jelentése, melynek indokát az adta, hogy Európában a mezőgazdasági földterületek koncentrációjának a szintje olyan egyenlőtlen földtulajdon elosztást kezd mutatni, mint ami Brazíliában, Kolumbiában és a Fülöp-szigeteken érzékelhető. Az Európai Parlament jelentésében – többek között – kiemeli a mezőgazdasági föld különleges jellegét, vagyis hogy „*a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közös, és társadalmi kötelezettségekkel jár*”⁵⁴; hogy „*a föld egyre szűkösebb mértékben rendelkezésre álló, nem*

Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: Agrárjog. *A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 58.

50 ANDRÉKA T.: i.m., 16-17.

51 Ezen törvény bizonyos rendelkezései az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése, bizonyos rendelkezései pedig az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés alapján minősülnek sarkalatosnak. Fétv. 107. §

52 Alaptörvény P) cikk (2) bek.

53 European Parliament (EP): Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30. Ennek elemzéséről lásd: SZILÁGYI J. E.: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agrár- és Környezetjog* 2017/23, 179-181.

54 Európai Parlament jelentése G) pont

megújuló erőforrás, és a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elegendő táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és ezért nem szabad hagyományos árucikkeknek tekinteni”.⁵⁵

Ezen felül a vidéki területek helyzetéről is szól, hiszen „a mezőgazdasági területek koncentrációja hátrányosan érinti a vidéki közösségek fejlődését és a vidéki területek társadalmi-gazdasági életképességét”.⁵⁶ Hangsúlyozza a fiatal generáció szerepét, ugyanis rögzíti, hogy „a mezőgazdasági ágazat jövője a fiatal generáción és az ő innovációs és beruházási hajlandóságukon múlik, ami létfontosságú a vidéki térségek jövője szempontjából, hiszen csak így állítható meg az elöregedés a mezőgazdaságban és így biztosítható az utódlás, ami nélkül a nemzedékek közötti szerződés is érvényét veszti; ugyanakkor a fiatal és induló mezőgazdasági termelők számára rendkívül nehéz mezőgazdasági földterülethez és hitelhez hozzáférni, ami csökkenti az ágazat vonzerejét”.⁵⁷

Az öröklésről is szót ejt a jelentés, ugyanis az M) pontban rögzíti, hogy „a földtulajdonlást az egyes ország örökösödési jogszabályai is kötik, ami miatt az új generációk birtokba jutásakor újrafinanszírozásra lehet szükség; a termőföld ára befolyásolja a földkoncentrációt; mivel megtörténhet, hogy a pályafutásuk végéhez közeledő, örökössel nem rendelkező gazdálkodók a legtöbbet kínáló vevőnek adják el földjüket, hogy szerény nyugdíjukat ki tudják egészíteni”.

Ezek alapján a következő intézkedéseket javasolja: a) „felhívja a Bizottságot, hogy hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelő szolgálatot Unió-szerte”,⁵⁸ b) „úgy véli, hogy a tagállamoknak rendszeresen meg kell osztaniuk egymással és a Bizottsággal a földre vonatkozó nemzeti jogszabályaikra, a földhasználat változására vonatkozó információkat és elsősorban a spekulációs célú földvásárlásokra vonatkozó ügyeket”,⁵⁹ c) „felkéri a Bizottságot, hogy hozzon létre egy magas szintű munkacsoportot a termőföldek koncentrációja jelentette probléma kivizsgálására”,⁶⁰ d) „felszólítja a Bizottságot, hogy ennek alapján rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakról, valamint a földtulajdoni és a föld bérletét szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetéről.”⁶¹

Ezek alapján láthatjuk, hogy az Európai Parlament lépéseket tesz annak érdekében, hogy a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai, a spekulációs célú földvásárlásokra vonatkozó ügyek feltárásra kerüljenek, valamint hogy kivizsgálásra kerüljön a termőföldek koncentrációja jelentette probléma. Ezekben a központi szerepet az Európai Parlament az Európai Bizottságnak szánja.

55 Európai Parlament jelentése J) pont

56 Európai Parlament jelentése Y) pont

57 Európai Parlament jelentése Z) pont

58 Európai Parlament jelentése 2. pont

59 Európai Parlament jelentése 3. pont

60 Európai Parlament jelentése 4. pont

61 Európai Parlament jelentése 8. pont

Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról⁶²

Az Európai Bizottság 2017. október 18-án tette közzé a „*Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról*” című dokumentumát, mely közlemény célja, „*hogy alapul szolgáljon a termőföldekre irányuló külföldi befektetésekről szóló vitához, támogassa azon tagállamokat, amelyeknél folyamatban van a jogszabályok módosítása vagy amelyek a későbbiekben erre készülnek, továbbá, hogy segítse a bevált gyakorlatok szélesebb körű terjesztését ezen az összetett területen.*” Ebben a dokumentumban a Bizottság értelmezi az irányadó uniós jogot, valamint ismerteti az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatát a terület vonatkozásában. Valamint az Európai Parlament azon felhívására is válaszol, hogy a földpiac uniós joggal összhangban történő szabályozásának módjairól iránymutatást tegyen közzé. Ezek alapján leszögezi, hogy a tagállamok az uniós jog szerint földpiacuk számára meghatározhatnak megfelelő politikát. Az alapvető szabadságok korlátozásának indokaként az Európai Unió Bírósága elismert bizonyos célkitűzéseket. Ezeknek a céloknak a megfogalmazása során az egyértelműségekre kell törekedni és a választott eszközöknek arányban kell állnia ezekkel a célkitűzésekkel, ami azt jelenti, hogy nem lehetnek diszkriminatívak és nem léphetik túl a szükséges mértéket.

A Bizottság alapvető feladata, hogy gondoskodjon a nemzeti intézkedések és az uniós jog összhangjáról. A Bizottság az értelmező közleményben kimondta azt is, hogy továbbra is rendelkezésre állnak a szolgálatok a tagállamok hatóságai számára annak érdekében, hogy segítsék őket annak garantálásában, hogy a nemzeti jogszabályi intézkedések megfeleljenek az uniós jognak.

Az Európai Unió öröklési rendelete

Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete⁶³ az, ami alapvetően az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról rendelkezik, és kimondja, hogy alapvetően „*annak a tagállamnak a bíróságai rendelkeznek joghatósággal az öröklés egészében történő határozathozatalra, amelynek a területén az örökhagyó szokásos tartózkodási helye elhalálozásának időpontjában volt.*”⁶⁴

Ezzel szemben „*gazdasági, családi vagy társadalmi megfontolások miatt egyes ingatlanok, vállalkozások és más különleges vagyontekvények esetében a fellelhetőségük szerinti tagállamban különleges szabályok érvényesek, melyek e vagyontárgyak öröklésével kapcsolatos vagy azt érintő korlátozásokat állapítanak meg. A rendeletnek biztosítania kell e különleges szabályok alkalmazását.*” Tehát, ha föld vagy üzem található a hagyatékban, akkor annak

62 2017/C 350/05.

63 Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (a továbbiakban: EU öröklési rendelet).

64 EU öröklési rendelet 4. cikk.

fekvése szerinti állam jogát kell alkalmazni, ha léteznek speciális öröklési szabályok azok vonatkozásában. Am, hogy mi tartozik ebbe a kategóriába, arra vonatkozóan szűk értelmezést ír elő a rendelet, és megállapítja, hogy *„sem az olyan kollíziós szabályok, amelyek az ingatlanokat az ingó vagyontól eltérő jog alapján szabályozzák, sem pedig a hagyatékból a rendelet szerinti, öröklésre alkalmazandó jogban előírtól eltérő kötelestől biztosító rendelkezések nem tekinthetők bizonyos vagyontárgyak öröklését érintő vagy arra vonatkozóan korlátozásokat megállapító különös szabályoknak.”*⁶⁵ Ez a rendelkezés pedig azt eredményezheti, hogy az egyébként létező, gazdasági szempontok miatt indokolt speciális agráröröklési szabályok a szűkítő értelmezés miatt mégsem lesznek alkalmazhatóak.

65 EU öröklési rendelet Preambulum (54). Ezt a 30. cikk a következőképpen erősíti meg: „Amennyiben a bizonyos ingatlanok, vállalkozások vagy más, különleges vagyont kategóriák fellelhetősége szerinti állam joga olyan különös szabályokat tartalmaz, amelyek gazdasági, családi vagy társadalmi megfontolások miatt e vagyontárgyak öröklésével kapcsolatos vagy arra kiható korlátozásokat állapítanak meg, az említett különös szabályokat alkalmazni kell az öröklésre, amennyiben a szóban forgó állam joga szerint az említett szabályokat az öröklésre alkalmazandó jogra való tekintet nélkül alkalmazni kell.”

JÁMBOR ADRIENN*

*Az oktatás, mint az okos város társadalmi dimenziója***

Bevezetés

A 20. század közepétől a fejlett országokban a városok számának növekedése és a városiasodás folyamatainak felgyorsulása jellemző: a városok népességszáma, a városok területe nagymértékben gyarapszik, fejlődik az infrastruktúra, bővülnek a szolgáltatási intézmények, és megváltozik a gazdasági szerkezet is. Az urbanizáció és a globalizáció mind hatással vannak a városok fejlődésére új kihívások elé állítva azokat. A világ lakosságának több mint fele városokban él. A nagy- és óriásvárosok 21. századi fejlődése újfajta problémákat generál a hulladékgazdálkodás, az erőforrások szűkössége, a levegőszennyezés, a közlekedés, az emberi egészséggel kapcsolatos problémák, a nem megfelelő, romló és öregedő infrastruktúrák, az információs technológia, valamint a kormányzás tekintetében egyaránt. A városok egyre több embert vonzanak a vidéki területekről. Ez a jelenség új kihívások elé állítja a városok lakosságát, infrastruktúráját, környezetét és a városvezetést. A városok fenntarthatósága érdekében innovatív megoldásokra és fejlesztésekre van szükség.

A jövő egyik fő gazdasági tényezője a város. A városok a tudás és az innovatív lehetőségek koncentrációjának fő pólusai, amelyek kiváló lehetőségeket nyújtanak az életminőség és a szociális biztonság javulásához. A globális városiasodás és a környezeti kihívásokra önmagában az államok és az önkormányzatok nem tudnak reflektálni. Az elmúlt években az okos városok – a kormányok kutatás-fejlesztés projektjei által – szerte a világon kiemelt figyelmet kaptak. Az okos város koncepció az információs és kommunikációs technológiák térhódításának köszönhetően az 1990-es évek második felében került előtérbe. A szakirodalomban a smart city koncepcióra úgy hivatkoznak, mint a jövő biztonságos, környezetbarát és hatékony városközpontjára, amely a fejlett infrastruktúrákkal (például szenzorokkal, elektronikus eszközökkel és hálózatokkal) a magas életminőséget és a fenntartható gazdasági növekedést ösztönzi. Az okos városok fejlesztésében a piaci szereplők és a városlakók is aktív szerepet vállalnak. Az okos városok projektjei hatással vannak a polgárok életminőségére, és annak elősegítésére törekednek, hogy a polgárok tájékozottabbá, képzettebbé és résztvevőbbé váljanak, ugyanis az okos város

* Dr. Jámbor Adrienn, PhD. Tudományos segédmunkatárs, ME-ÁJK Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

kezdeményezések biztosítják a város tagjai számára, hogy részt vegyenek a város irányításában és vezetésében, ez által pedig aktív felhasználókká válnak.

Jelen tanulmány nem az okos város kifejezés meghatározását vizsgálja, hanem az okos város társadalmi dimenziójára fókuszál, azon belül is elsősorban az oktatás szempontjából vizsgálja az okos város koncepciókat, valamint az innovatív oktatással kapcsolatos elképzeléseket. Az okos városhoz tartozó rokon elnevezéseket a technológia, az emberek és a közösség dimenziói tekintetében is használja a szakirodalom. Jelen tanulmányban csak az emberek, a társadalom dimenziójához kapcsolódó fogalmakat mutatom be. Az okos város okos emberek alrendszere alatt a tudásgazdaság, a versenyképes munkaerő és az oktatás fejlesztését, valamint a kreatív és befogadó társadalom elérése érdekében tett intézkedéseket értjük.

Dimenziók	Fogalmak
Technológia	Digitális város Intelligens város Mindenütt jelen lévő város Internethálózattal ellátott város Hybrid város Információs város
Ember	Kreatív város Tanuló város Humánus, emberszerető város Tudásváros
Közösség	Okos közösség

A Smart City koncepciók oktatással kapcsolatos elemei

Az okos város elképzelések egyik koncepciója a kreatív város. A kreativitás kulcsfontosságú tényezőnek számít az okos városban, így az emberek, az oktatás, a tanulás és a tudás központi szerepet töltenek be az okos városokban.¹ A városok a kreativitás-eszme szempontjából három csoportba sorolhatók: egyrészt vannak olyan városok, amelyek a kreativitást a városfejlesztés eszközének tekintik, másrészt vannak olyan városok, amelyek kreativitás alatt a kreatív- és tudásipar fejlesztését értik, harmadrészt pedig vannak olyan városok, amelyek a tudástőke megszerzése és idevonzása felől közelítenek, vagyis a kreatív kompetenciák, az emberi erőforrások megszerzésére törekednek.² A szellemi és a társadalmi tőke elengedhetetlen alapjai az okos városnak. Az okos város az oktatás és a képzés, a kultúra és a művészetek,

1 NAM, T. – PARDO T. A.: Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions. *Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*, 2011, 285.

2 Z. KARVALICS L.: A tudás-alapú városfejlesztés egy lehetséges irányáról. *Információs Társadalom*, 2013. évi 2. szám, 9-10.

valamint az üzlet és a kereskedelem keveredéséről szól.³ A társadalmi fenntarthatóság előfeltétele egy olyan környezet kialakítása, amely az emberek közötti interakció, a kommunikáció és a kulturális fejlődés révén hozzájárul az életminőség javulásához. Az okos városok strukturálisan hatással lehetnek vagy javíthatják az életminőséget: az információs és kommunikációs technológiák segítik az emberek együttműködését, kapcsolódását és megosztását, a közösségi hálózatok az online és offline élet áthidalásának népszerű eszközei.⁴ A kutatóegyetemek az oktatás és képzés tekintetében kulcsszerepet játszanak a városfejlesztésben mind munkaerőképzés, mind gazdaságfejlesztés szempontjából.⁵ A kreatív városokban az egyetemeket az innováció egyik motorjának tekintik egyrészt a tehetséggondozás miatt, másrészt azért mert megkönnyítik a polgárok és a tudásközösség közötti kapcsolatok kialakítását.⁶

Az okos város egy humánus, emberszerető város is, amely többféle alternatívát biztosít arra, hogy az ember kihasználja lehetőségeit és kreatív életet élhessen,⁷ úgy, mint az egész életen át tartó tanulás, társadalmi és etnikai sokféleség, rugalmasság, nyitottság, kozmopolitizmus, vagy a közéletben való részvétel lehetősége.⁸ A 21. század a munka és a szabadidő hatékony eltoltsa érdekében tudást és szakértelmet követel az emberektől, az erre való felkészítés pedig az oktatás feladata. Az okos város a felsőoktatás és a magasabb képzettségű egyének központja, amely bővelkedik a képzett munkaerővel.⁹ A tudás érzékeny vállalatok pedig a magasan élhető közösségekbe tömörülnek. A munkaerő intelligenciája különbözik a városokban. Az okos helyek egyre okosabbá válnak, vonzóbbak a kreatív emberek és dolgozók számára, mint a kevésbé intelligens városok. A városfejlesztés mozgatórugója tehát az intelligens emberek városokba áramlása, valamint az általuk vezérelt új kreatív kultúra.¹⁰

Az okos várost nevezhetjük tanuló városnak is, amely a település vonatkozásában fejleszti a versenyképességet a globális tudás alapú gazdaságban. A tanuló városok aktívan részt vesznek az információs gazdaság szakképzett munkaerőjének kiépítésében.¹¹

Végül az okos város egyben tudásváros is, mely elnevezés egy olyan településre utal, amelyet arra terveztek, hogy az innováció fontosságának hangsúlyozásával a

3 MONFAREDZADEH T. – KRUEGER R.: Investigating Social Factors os Sustainability in a Smart City. *Procedia Engineering*, 2015, Vol. 118, 1113.

4 MONFAREDZADEH T. – KRUEGER R.: i. m. 1116.

5 YIGITCANLAR T. - O'CONNOR K. - WESTERMAN, C.: The making of knowledge cities: Melbourne's knowledge-based urban development experience. *Cities* 25(2), 2008, 2.

6 YIGITCANLAR T. - O'CONNOR K. - WESTERMAN, C.: i. m. 4.

7 NAM, T. – PARDO T. A.: i. m. 285.

8 MONFAREDZADEH T. – KRUEGER R.: i. m. 1113.

9 WINTERS J. V.: Why Are Smart Cities Growing? Who Moves and Who Stays? *Journal of Regional Science*, 2010, 20(10), 2-4.

10 NAM, T. – PARDO T. A.: i. m. 285.

11 Uo.

tudás ápolását ösztönözzé.¹² A tudásvárosok fejlődésének fontos eszköze a tudásalapú városfejlesztés.¹³ Az oktatás a tudásalapú társadalom és a globális tudásalapú gazdaság konstitutív eleme.

Az intelligens emberek fontos szerepet töltenek be az okos városban. Az okos emberek koncepció különböző faktorokat foglal magába, úgy, mint az egész életen át tartó tanulás, társadalmi és etnikai sokféleség, rugalmasság, nyitottság, kozmopolitizmus, vagy a közéletben való részvétel. A városi agglomerációkhoz kapcsolódó problémák megoldásához hozzájárulhat a kreativitás, az emberi tőke, az érintettek közötti együttműködés valamint a tudományos ötletek is. Az okos város humán faktora magába foglalja a város lakóinak társadalmi beilleszkedését a közszolgáltatásokba, a társadalmi-gazdasági kihívásokhoz, a gyors műszaki-technológiai változásokhoz, átalakuláshoz alkalmazkodó infrastruktúrát, a városi kulturális sokszínűséget, a társadalmi, humán és relációs tőkét, valamint a tudásalapot, úgy, mint az oktatási intézményeket vagy a K+F kapacitásokat.¹⁴

A tanulás élethosszig tart, és különféle helyeken és helyzetekben pl. oktatási intézményekben, családban, munkahelyen, vagy kortársak között, illetve élettapasztalatok szerzése által történik. Az okos város emberi tényező kategóriája kiemelt hangsúlyt fektet a kreativitásra és az oktatásra. A magas színvonalú oktatás vonzóvá teszi a városokat, a vállalkozások, a szervezetek és az egyének is egyaránt vonzódnak a dinamikus tanulási környezetekhez.¹⁵ Az okos embereket jellemzőként hét tényező határozza meg: a képzettségi szint, affinitás az egész életen át tartó tanuláshoz, a kozmopolitizmus, a kreativitás, a rugalmasság, a társadalmi pluralizmus, és a közéletben való részvétel.¹⁶

Az okos város a felsőoktatás és az okos munkaerő központja is. A magasan képzett emberek mindig vezető helyet töltöttek be a tudomány és az innováció területén. Az intelligens régiókat a szakképzett munkaerő miatt magasabb népesség- és jövedelemnövekedés jellemzi.¹⁷ Az város a kollektív intelligencia és a közösségi tanulás révén okosabbá válik.¹⁸

Az okos város elnevezés olyan okos megoldásokra is utal, amelyek lehetővé teszik a modern városok fejlődését. Az okos városban meghatározó szerepe van a városfejlesztésben a társadalmi és a kapcsolati tőkének. Az okos város közössége elsajátítja, hogyan kell tanulni, új ötleteket adaptálni és megvalósítani. Az embereknek képesnek kell lenniük a technológiák alkalmazására azért, hogy azok a

12 EDVINSSON L.: Aspects on the city as a knowledge tool. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 10. No. 5, 2006. 7.

13 Lásd: Z. KARVALICS L.: A tudás-alapú városfejlesztés egy lehetséges irányáról. *Információs Társadalom*, 2013. évi 2. szám, 7-25.

14 NAM, T. – PARDO T. A.: i. m. 286.

15 NAM, T. – PARDO T. A.: i. m. 86.

16 GIFFINGER R. – GUDRUN H.: Smart Cities Ranking: An Effective Instrument For The Positioning Of Cities? Architecture, *City and Environment*, 2010, Vol. 4, No. 12, 14.

17 GLAESER E. L. – BERRY C.R. Why Are Smart Places Getting Smarter? *Taubman Center Policy Briefs*, PB-2006-2, 1-4.

18 NAM, T. – PARDO T. A.: i. m. 286.

hasznukra válhassanak.¹⁹ Az oktatás felkészíti a városlakókat, a vállalkozásokat, az egyetemeket, és a városirányítókat a fejlesztések működésére és használatára, valamint a részvétel lehetőségeire.

Okos város nem jöhet létre okos lakók nélkül, ezért az okos város egyik fontos alappillére az oktatás, azaz a szemléletformálás, az ismeretátadás és a készségfejlesztés, melyeknek az eszközök tekintetében is kreatívnak és innovatívnak kell lennie, hiszen az egyes célcsoportok mind felkészültségében mind motivációjában jelentős eltérések lehetnek. Az oktatás során tehát A polgárok „okossága” alatt a városlakók azon képessége értendő, hogy bizonyos szolgáltatások igénybevételének egyszerűsítése érdekében elfogadják a technológiák mindennapi életben való alkalmazását.²⁰ A digitális technológiák és tartalmak használata nagyobb kényelem és alacsonyabb költségek mellett növelik az oktatás színvonalát, és javítják annak minőségét.²¹ Az egyetemek tekintetében ez azt jelenti, hogy általános kompetenciákat fejlesztenek és tanítanak a diákok számára úgy, mint a problémamegoldás, a kreativitás, a rugalmasság és a kritikai gondolkodás.²²

A jövő iskolája és az innovatív oktatás egy koncepciója

Az információs technológia az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson és fejlődésen ment keresztül, az új technológiák óriási lehetőségeket hordoznak magukban. Az oktatásban csökkenthetők a hozzáférési költségek, javítható a minőség, valamint olyan emberek számára is elérhetővé válik a tanulás, akiknek korábban erre nem volt lehetőségük a nagy távolság vagy az időbeosztás miatt. Az új technológiák fejlesztése hatékonyabbá, rugalmasabbá és kényelmesebbé teszi a tanulást. Az információs és kommunikációs technológiák oktatásba történő integrációja az egyik legfontosabb szempont volt az európai és más fejlett országok oktatásfejlesztésében. Az oktatási rendszerek azonban nem tudtak kellően alkalmazkodni az utóbbi években zajló technológiai, tudományos és gazdasági változások gyors üteméhez, e rendszerek már nem felelnek meg a közösség igényeinek és szükségleteinek. Ahhoz, hogy egy társadalom hatékonyan tudja működtetni az okosváros-megoldásokat, ismernie kell azok működését. Ezért a városoknak olyan oktatási környezeteket kell kialakítaniuk, amelyek nagyobb

19 CARAGLIU A. – DEL BO C. – NIJKAMP P.: Smart Cities in Europe. *3rd Central European Conference in Regional Science*, 2009, 48.

20 ŠTURYTĖ A. – DAVIDAVIČIENĖ V.: An Analysis of Key Factors in Developing A Smart City. *Science – Future of Lithuania*, 2016, 8(2). 257.

21 WASHBURN D. – SINDHU U.: Helping CIOs Understand „Smart City” Initiatives. Defining the Smart City, Its Drivers, And The Role of the CIO. *Forrester Research*, 2010, 6.

22 VAN KEMENADE E.: Smart Universities Walk the Talk of Commitment. (letöltés dátum: 2018. október 3.)

https://www.researchgate.net/publication/316911682_Smart_Universities_Walk_the_Talk_of_Commitment?enrichId=rgreq-c103824970d37ae5d406d0b115bdc929-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWwldiOzMsNjksMTY4MjBUzo0OTM2NzM5NjJyNDYxNDRAMTQ5NDcxMjQ1MjQ3OA%3D%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf

szabadságot biztosítanak a képzésekben és javítják a készségtanulást. Az oktatásnak segítenie kell a diákokat abban, hogy megértsék a világot és fejleszthessék tehetségüket.

2015-ben varsói székhellyel alapították meg az Innovatív Oktatás Központ (a továbbiakban IOK), amelynek küldetése az oktatási rendszer és a munkaerőpiac közötti egyenlőtlenségek csökkentése az elnéptelenedő, jellemzően hegyvidéki európai régiókban.²³ Ennek érdekében került kidolgozásra az okos városok és régiók okos oktatásának chartája, amely az OECD „Jövő iskolája” nemzetközi programjának „reskolarizáció” és „iskolátlanító” – pozitív jövőképpű – forгатókönyvei között helyezkedik el.²⁴

Az OECD Oktatási Kutatások és Innovációk Központja 1997-ben indította el a „Jövő iskolája” programot, amelynek célja az oktatás jövőjéről való gondolkodás újítása annak érdekében, hogy a jövő iskolája minél jobb legyen. A program keretében a jövő iskolájáról való gondolkodás tekintetében hat scenáriót dolgozott ki a testület.²⁵ E forгатókönyvek az iskoláztatás hat lehetséges jövőképét vázolják fel, tizenöt-húsz évre tekintenek előre, és a fejlődési utak végső állapotát írják le. Szerkezeti szempontból a forгатókönyvek egységesek, egy-egy típust mutatnak be, melyek a valóságban tiszta formájukban várhatóan nem fordulnak elő. Direkt felnagytanak bizonyos vonásokat, és esetenként provokatív módon irányítják a figyelmet bizonyos problémákra. Hangsúlyozandó, hogy a forгатókönyvek nem a jövő iskoláira, mint szervezetekre vonatkoznak, hanem tanulási rendszerekre, és nem víziók, hanem csupán lehetséges jövőket írnak le. A hat forгатókönyvet négy nagyobb csoportba sorolhatjuk, melyek a következők: bürokratikus rendszer, újfajta iskoláztatás, iskolátlanítás és válság.

A „vissza a jövőbe” típusú iskolák jellemzője, hogy ellenállnak a változásoknak, annak ellenére, hogy a szülők, a munkáltatók és a média is kifejezik elégedetlenségüket az iskolákkal szemben, valamint ezen iskolák jellemzője még, hogy felülről vezérelve és saját szabályaik szerint működnek. Az oktatást formális, osztálytermi tanítás jellemzi, a nem-formális és vagy informális tanulás, valamint az egész életen át tartó tanulás koncepciója háttérbe szorul. A kompetencia elismerése továbbra is a formális oktatásban szerzett bizonyítványok alapján történik. A bürokratikus rendszerekben működő iskolákban bár nagyobb mértékben használják az információs-kommunikációs technológiát, még sincs mélyreható változás a tanítás- és tanulás-szervezésben.²⁶

A tanuló szervezetként működő iskolák a sokféleségre, a kísérletezésre és az újításra összpontosítva ún. tanuló szervezetekké válnak és ez által egy kiemelten versenyképes társadalom megteremtéséhez járulnak hozzá. Ezek az iskolák egy újfajta tudás felfogást közvetítenek: az oktatás középpontjában a tudásépítés és az egész életen át tartó tanulás állnak. A diákok kompetenciáinak és más tehetségeik

23 Smart Education in Smart Cities and Smart Regions. New Education Forum, Brussels, 2017, 7.

24 Smart Education in Smart Cities and Smart Regions 4.

25 GÁL F.: Milyen lesz a jövő iskolája? *Tanító*, 2012 évi (50. évf.) 7. szám, 6.

26 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája* OECD projekt. A jövőről való gondolkodás a gyakorlatban. Oktatási és Kulturális Minisztérium, Európai Ügyek Főosztálya, Budapest, 2007, 33-35.

fejlesztésének forrásai a kísérletezés és az innováció. E forгатókönyv szerint az iskolák egyenlők mind státuszuk, mind feltételeik, mind pedig a jövőbeni kilátások tekintetében. A diákok vegyes tanulócsoportokban tevékenykednek koruk, évfolyamuk és képességeik szerint. Kiemelt szerepet kap az információs és kommunikációs technológia, valamint az értékelésnek és a kompetenciamérésnek új formái jelennek meg: a tanulók összességének képességeit és teljesítményeit is értékelik. A tanuló szervezetként működő iskolákban kedvező munkafeltételek motiválják a tanárokat, hangsúlyos a csapatmunka, a kis létszámú tanulócsoportok, illetve az oktatáskutatás-, és fejlesztés. Lényeges feltétel ezen iskolák tekintetében, hogy legyen minden tanuló számára, a tantárgyak területén magas színvonalon kidolgozott mintatanterv. Az iskolai bizonyítvány mellett megjelennek az innovatív értékelési módok is. Az iskolák nem hierarchikusak, hanem csapatorientáltak és szakmai fejlődésre épülnek. Az iskola kiemelt figyelmet fordít a hátrányos helyzetű közösségekre. Az ilyen típusú iskolák intenzív kapcsolatokat ápolnak a tudásalapú iparágakkal, a támogató finanszírozás és az erőforrások alapos figyelemmel kísérése pedig minőségi eredményeket és egyenlő tanulási lehetőségeket teremtenek. Együttműködés jellemző az iskolák, a nemzeti és nemzetközi vállalatok között.²⁷

A harmadik forгатókönyv szerint az iskolák társadalmi központként funkcionálhatnak, amelyekben a kollektív és a közösségi feladatok kapnak meghatározó szerepet. E szcenárió lényegi elképzelése, hogy az oktatás az egész közösség kollektív felelőssége, célja pedig a közösség fejlődésének és a társadalmi integrációnak az elősegítése, valamint az egész életen át tartó tanulás stabil megalapozása. Az iskolák használják az információs kor technológiáit az egymás közötti, a határokon átnyúló, a diákok és a tanárok, valamint az iskola és a szülők közötti kapcsolatokban egyaránt, nagymértékű az IKT fejlesztés. Előnyvé változtatja a társadalom előregedését azáltal, hogy előtérbe helyezi a generációk közötti tanulást. Az iskolák a közösségi tevékenység és szolidaritás központjaiként működnek, továbbra is átadják a tudást, azonban szignifikánsan a társadalmi és kulturális hatásokra fókuszálnak. A kompetenciák elismerése már a munkaerőpiacon is jelen van, ezáltal az iskolák mentesülnek a kizárólag kreditpontokban mérhető nyomás alól. E forгатókönyv szerint az oktatás új szervezeti formákban történik, sokszínű és kevésbé formális, nő a tanulói diverzitás, sokféle tevékenységet végeznek közösen a fiatalok és a felnőttek.²⁸

A negyedik forгатókönyv az ún. kiterjesztett piaci modell elnevezést kapta. Eszerint a forгатókönyv szerint az oktatás piaci konstrukció szerint működik, amely piacot a kereslet irányítja és ez sok új szolgáltató megjelenését eredményezi. Meghatározóvá válik a köz- és magánszféra közötti kooperáció. Az oktatás a tudásgazdaságra reflektál, amelynek alappillére az egész életen át tartó tanulás. Az oktatási piac összehasonlítható diverzitást teremt meg a tanári életpályán, és különböző köz- és magánszférái háttérű szaktekintélyeket vonz a pályára. Az információs és kommunikációs technológia a hagyományos oktatási feladatok

27 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája ...* 36-38.

28 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája* 39-43.

mellett számos virtuális programot is támogat, valamint segíti a speciális érdekcsoportok tanulását és készségfejlesztését. E szcenárió szerint a tantervek kimeneteket írnak elő, az értékek és a kognitív eredmények kerülnek kiemelésre. A diákok változatos, sokszínű, az iskolapadokon túlmutató tanulási lehetőségeket kapnak, az egész életen át tartó tanulás válik irányadóvá. Egyre inkább elterjed az otthoni iskoláztatás, az új tanulásszervezési formák pedig átalakítják a tanár-diák kapcsolatokat. E forgatókönyv szerint az oktatásirányításban különféle érdekérvényesítők jelennek meg: nemzetközi szolgáltatók, akkreditációs ügynökségek, valamint jó néhány magánszereplő. Az állami szervek már nem funkcionálnak oktatásslátszóként, de a minőségbiztosításért és a piac szabályozásáért továbbra is felelősséggel tartoznak. A kiváló piaci adottságokkal rendelkező területekre koncentrálódnak a jó szakemberek, míg a hátrányos helyzetű közösségekben szakemberhiány mutatkozik, ami minőségi kompromisszumokhoz vezethet.²⁹

Az ötödik szcenárió szerint az iskolák eltűnnek, egyrészt az azokkal való elégedetlenség, másrészt az új tömegkommunikációs tanulási technika széleskörű hozzáférhetősége miatt, helyüket pedig az informális tanulási hálózatok veszik át. A hálózatok különféle érdekek köré szerveződnek, úgy, mint szülői, kulturális, vallási és közösségi érdekek, amelyek helyileg az otthoni oktatáson keresztül működnek vagy távoktatáson és nemzetközi hálózatokon alapulnak. Az osztálytermeket a közösségi-alapú és a tapasztalatokon alapuló tanulás váltja fel. A kiscsoportok, az otthoni iskoláztatás és a személyre szabott tanulás, mint új tanulásszervezési formák kerülnek széles körben alkalmazásra. Eltűnnek a tanár-diák, a tanár-szülő, az oktatás és közösségek közötti határok, és új tanulói csoportok alakulnak. A tanulási hálózatok összekapcsolásában meghatározó szerepük van a tömegkommunikációs és IKT vállalatoknak, valamint új, magán és közösségi finanszírozási módok tűnnek fel. Megszűnik az ún. tantermi oktatás, eltűnnek a tanárok és új tanulási szakemberek jelennek meg. Az információs és kommunikációs technológiának köszönhetően új, innovatív tanulási lehetőségek alakulnak ki, melyek lehetővé teszik, hogy a diákok komplex feladatokat vállaljanak, visszajelzéseket kapjanak a saját tanulásukról, és megosszák egymással a tanulási forrásokat. E forgatókönyv szerint egyenlőtlenségek alakulnak ki azok között, akik hozzáférnek a hálózati társadalomhoz, és azok között, akik nem. Csupán néhány állami iskola marad fenn azok számára, akik másképp nem férnek hozzá a hálózati társadalomhoz, s ez az iskola is inkább az alapfokú iskola lesz, mint a középiskola. A hálózati tanulás, mint általánosan elterjedt modell legvalószínűbben a tehetős, magasan képzett, és intenzív technológiahasználó társadalmakban jelenhet meg.³⁰

A hatodik forgatókönyv a rendszer szétolvadását írja le, mely egyetlen tényező, a tanárok köré épül. E szcenárió szerint a tanárhiány következtében válság alakul ki az iskolákban, amely végül az iskolarendszerek teljes összeomlásához vezet. Ennek oka, hogy a tanárok elhagyják a szakmájukat, mert az álláspiac vonzó ajánlatokat

29 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája* 43-45.

30 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája* ...45-49.

kínál a tanároknak és a leendő tanároknak. Ez a kivándorlás pedig meghaladja a szakmába újonnan belépők számát. A válságot túl későn ismerik fel, a lehetséges szakpolitikai intézkedések pedig csak hosszabb távon vezetnek eredményekhez. Az információs és kommunikációs technológiát a tanárok helyettesítésére alkalmazzák, megjelennek a virtuális valóságban létező technikai eszközök, a távtanulási lehetőségek, az online értékelési rendszerek és az interaktív televízió. A technológiai és tömegkommunikációs vállalatok aktív közreműködői az IKT alkalmazása tekintetében. E forгатókönyv szerint virágzik a magántanári piac, növekednek a tanári jutalmak, és ajánlott a nyugdíjba vonult tanárok munkába állítása az iskolákban. Az összeomlásra adott visszajelzések eltérőek lehetnek. Az egyik válasz szerint a negatív folyamatok felgyorsulnak, ezáltal tovább romlik az oktatás minősége és megszűnik a szolgáltatás. Másik reakció szerint az érdekérvényesítők válságstratégiákat dolgoznak ki, és új rendszert hoznak létre.³¹

Az iskola újrászerveződése és megerősítése forгатókönyveinek kiemelt célja a társadalmi integráció és a közösségek fejlődésének előmozdítása. Az információs és kommunikációs technológiákat holisztikusan alkalmazzák az iskolák egymás közti és határokon átnyúló, valamint a diákok és a tanárok, az iskolák és a szülők közötti kapcsolatokban. Kiemelt cél az egész életen át tartó tanulás szemléletének megalapozása. Az iskoláztatás forгатókönyveinek víziói szerint a hagyományos iskola elsovrad, melynek oka a meglévő iskolákkal való elégedetlenség, és az IKT tanulási eszközök széleskörű hozzáférhetősége. Ezzel egyidejűleg pedig kialakul egyfajta univerzális tanulási hálózati rendszer.³² Eltűnik az osztálytermi tanulás, azt a közösségi alapú, és tapasztalatokon alapuló tanulás váltja fel. Újfajta tanulásszervezési módok alakulnak ki, úgy, mint az otthoni iskoláztatás, vagy a személyre szabott tanulás. Az Innovatív Oktatás Központ által az okos városok számára kidolgozott chartája e – pozitív szemléletű – szcenáriók között helyezkedik el.³³

Az IOK létrehozásának célja az innovatív tanulási módszerek bevezetése az oktatásban és a képzésben, a fiatalok transzverzális kompetenciafejlesztése, különösen a szabadtéri tanuláson keresztül, valamint a tehetséggondozás. Az IOK olyan megoldásokat kínál, amelyek lehetővé teszik a fiatalok számára, hogy közösségeik aktív tagjai legyenek.

Az IOK meghatározta az okos oktatás indikátorait, melyek a következők: tanulás egy fenntartható környezetben, aktív állampolgárok és beilleszkedés, potenciálfejlesztés, szakképzés, naprakész tudás, valamint átfogó és intenzív együttműködés.³⁴

31 *Schooling for Tomorrow. A jövő iskolája ...* 49-53.

32 GÁI. F.: i.m. 7.

33 A „Jövő iskolája” program forгатókönyveiről részletesen, lásd az Oktatási és Kulturális minisztérium Európai Ügyek Főosztálya által összeállított „A jövő iskolája OECD projekt. A jövőről való gondolkodás a gyakorlatban.” c. tanulmányt. (Budapest, 2007.).

34 SALAMON E. – KOROŠEC J. – MASOTTI C.: EPA's endorsement of the New Education Forum's Smart Education Indicators. *Smart Education in Smart Cities and Smart Regions. New Education Forum*, Bruxelles, 2017, 28-29.

A fenntarthatóság oktatását már a kora gyermekkorban el kell kezdeni. A szülők által az első 1-3 életév során végzett korai nevelés meghatározó a gyermek életében, ezért rendkívül fontos, hogy a családok környezettudatos otthoni gyakorlatokat vezessenek be, valamint hogy a családokkal dolgozó szakemberek, mint például a gyermekorvos, vagy a védőnő is tisztában legyenek a fenntarthatóság szerepével és fontosságával.³⁵ A digitális készségek megszerzését pedig már az óvodában el kell kezdeni.

Rendkívül fontos, hogy megfelelő támogatásban részesüljenek a speciális oktatási szükségletekkel rendelkező, és a fogyatékkal élő diákok, akár úgy, hogy megfelelő és biztonságos környezetben tanulhassanak, akár úgy, hogy külön támogató személyzet és szakosított tanárok állnak rendelkezésükre. Ez döntő fontosságú ahhoz, hogy valóban változatos és inkluzív oktatásban részesüljön mindenki, és a diákok megtapasztalhassák a társadalmi diverzitást. Nagyon fontos szempont az is, hogy az iskolák közösségi tanulási terekké váljanak, ahol az egész helyi közösség tanulhat. Az oktatásba való beilleszkedés azért szükséges, hogy az egész életen át tartó tanulás természetessé váljon Európában. Az egész életen át tartó tanulás legjobb alapja az ún. játékos személetemód, amely a kihívások mellett élvezetessé teszi a tanulást.³⁶ Az okos város támogatja továbbá az önszervezett, kompetencia alapú tanulást és a személyes kompetenciák fejlesztését az e-learning eszközöi alapján.

Az oktatásnak, ideértve a formális és a nem-formális oktatást is, a közösségnek és az otthoni közösségnek egyaránt arra kell törekednie, hogy minden gyermek elérje teljes potenciálját. Ehhez alapvetően reformprogramokra van szükség, amelyek az elméleti tartalmakkal szemben sokkal inkább a készségekre összpontosítanak. Ez azt is jelenti, hogy holisztikus szemléletet kell bevezetni az oktatásba. A készségek és kompetenciák megszerzésében kiemelt szerepe van az oktatásnak, mert azok számára is elérhető, akik otthonában nem biztosított a számítógép-, illetve internet-hozzáférés. A digitális technológiákhoz való hozzáférés és azok használatának biztosítása az oktatásban csökkentheti a tanulási szakadékot a különböző társadalmi-gazdasági háttérrel rendelkező diákok között.

A Charta célja olyan oktatási stratégiák kidolgozása, amelyekben minden érdekelt részt vesz, ideértve az iskolaigazgatókat, a tanárokat, a szülőket, a kormányzati és nem kormányzati szervezetek képviselőit, a munkáltatókat és azok szervezeteit, valamint a hallgatói képviselőket.³⁷

Az információs és kommunikációs technológia egyre fontosabb szerepet játszik az élet minden területén, ezért az oktatás során mindenki számára elérhetővé kell tenni az IKT készségek elsajátítását. Az oktatás egyik központi eleme a digitális írástudás, melynek ismerete alapvető követelménnyé vált napjainkra. A digitális írástudás elsajátítását minél fiatalabb korban kell kezdeni, az a gyermek, aki nem jut informatikai alapismeretek birtokába, az szinte behozhatatlanul hátrányos helyzetbe

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

³⁷ SALAMON E. – KOROŠEC J. – MASOTTI C.: i.m. 20.

kerül kortársaival szemben.³⁸ A fiatal generáció nagy része nem használja készség szinten a digitális eszközöket, ezért az oktatás fontos feladata a digitális szövegértés fejlesztése, a legfontosabb képességek elsajátítása, úgy, mint a már meglévő rendszerek használata, a hatékony információkeresés és szűrés, a rugalmasság és az alkalmazkodóképesség. Az élethosszig tartó tanulásához elengedhetetlen a digitális írástudás, kvalitás az információ és kommunikációs technológia alkalmazására, képesség az ismeretek folyamatos elsajátítására, az újratanulásra, és az önálló tanulásra, valamint a másokkal való együttműködésre.³⁹ Az egész életen át tartó tanulásához szükséges kulcskompetencia a digitális kompetencia, amely a digitális technológiák tudatos és kritikus gondolkodásmóddal történő használatát jelenti, és lefedi mindazokat az ismereteket és készségeket, amelyekre minden polgárnak szüksége van a digitális társadalomban. Az okos iskolák célja tehát az oktatási rendszer fejlesztése annak érdekében, hogy előmozdítsák a 21. században szükséges tudást és készségeket, másrészt, hogy megfeleljenek a társadalom szükségleteinek és kihívásainak.

Összegzés

A gyors globalizáció, az információs technológia hatásai, a tudásalapú gazdaság felé történő nemzetközi átalakulás, a társadalmi fejlődés iránti igények, valamint a nemzetközi és regionális versenyek mind az oktatás változását eredményezik a világ különböző részein. A digitalizáció átalakítja az emberi kapcsolatokat, hatással van az emberek életére, egymással való kommunikációjára, a tanulásra és a munkavégzésre egyaránt. Egyes munkahelyek megszűnését, más munkahelyek megváltozását, valamint új munkahelyek létrejöttét eredményezi. A digitalizáció hatására számos munka és iparág át fog alakulni, új tevékenységek jelennek meg, emiatt kiemelkedő jelentőséggel bír a digitális készségekbe való, egész életen át tartó befektetés. Ezért fontos feladat a polgárok felkészítése arra, hogy meg tudják állni a helyüket egy gyorsan változó, globalizált és összekapcsolt világban.

Az információs technológia és az oktatási környezet az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson és fejlődésen ment keresztül. Az új technológiák fejlesztése hatékonyabbá, rugalmasabbá és kényelmesebbé teszi az ismeretszerzést a tanulók számára. A 21. század oktatásában az információnak van elsődleges szerepe. Az információ kora egy teljesen új kérdést és kihívást jelent az iskolák számára: az információs és kommunikációs technológia terjeszkedése alapjaiban változtatja meg a tanítás-tanulás folyamatát, bárhol, bárki számára egyenlő esélyt biztosíthat az ismeretek megszerzéséhez, alkalmazásuk elsajátításához tudományos, technikai, kommunikációs és információfeldolgozási készségekre van szükségük. A mai

38 KÖRÖSNÉ MIKIS M.: *A digitális írástudás gyermekkori meg alapozása: ajánlások a 3-10 éves gyermekek nevelésére*. Országos Köznevelési Intézet, Budapest, 2006. 108.

39 GÁL F.: i. m. 7.

tanulók bárhol, bármikor, és bármilyen módon juthatnak információkhoz, ezért az oktatásban az információ kezelés kompetenciáinak fejlesztésére kell helyezni a hangsúlyt. A digitális technológiák lehetővé teszik, hogy a tanulók saját helyzetükre szabottan tanuljanak. Az okos iskolák célja az oktatási rendszer fejlesztése annak érdekében, hogy előmozdítsák a 21. században szükséges tudást és készségeket, másrészt, hogy megfeleljenek a társadalom szükségleteinek és kihívásainak. A technológiai fejlődéssel párhuzamosan a tanárokat is fel kell készíteni az IKT eszközök használatára az oktatásban, mely technológiák hatékony használata sok türelmet, munkát és időt igényel.

A legjobb befektetés a jövőbe az oktatás és a képzés, amely kulcsfontosságú szerepet tölt be a növekedés, az innováció és a munkahelyteremtés előmozdításában. A jövő oktatási rendszereinek igazodniuk kell a digitális kor követelményeihez, és biztosítaniuk kell az emberek számára az innovációhoz és a jóléthez szükséges tudást, készségeket és kompetenciákat.

KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ*

A hatályos magyar közigazgatási jogorvoslati rendszer állapota és annak kritikája

Bevezetés

A *tanulmány* célja a hatályos közigazgatási jogorvoslati rendszer állapotának bemutatása, figyelemmel a 2018. január 1-jével hatályba lépő változásokra. Ehhez nélkülözhetetlen az alkotmányos alapoknak, így a jogorvoslathoz való jog és a külső-belső jogorvoslat jelentőségének vizsgálata, továbbá a rendszerváltást követő, fejlődés szempontjából mérőföldkőnek számító állomásokról elemzése, több esetben a jelenleg hatályos Ákr. és Kp. által megfogalmazott szabályozással összehasonlítva. Az ügyfelet megillető jogorvoslati lehetőségek köréből különösen a fellebbezésre és a közigazgatási perre koncentrál a tanulmány, mely azzal indokolható, hogy ezen két jogorvoslati eszköz vonatkozásában érhető tetten leginkább a közigazgatási jogorvoslati rendszer napjainkban bekövetkezett átalakulása.

A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog jelenléte

A *közigazgatási jog* egy összetett és sokoldalú jogterületnek tekinthető, melynek elsődleges feladata a jogállamiság biztosítása. A jogállamiság az ügyfél igényeinek kielégítésére való törekvésben nyilvánul meg. A jogállamiság részeként megjelenő *jogorvoslat* biztosítása egy jogállamban alapvető elvárás. Jelentőségét mutatja az is, hogy kétszeresen is alkotmányos jelentőséggel bír, mert alkotmányos alapjai egyrészt az Alaptörvényben, másrészt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló egyezményben gyökereznek. Az Alaptörvény XXVIII. cikk 7. bekezdése fogalmazza meg a *jogorvoslathoz való jogot*, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, ha a hatóság vagy más közigazgatási szerv által hozott döntés, vélt vagy valós jogát sérti akkor, jogorvoslattal élhessen. A jogorvoslathoz való jog letéteményese az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4. napján kelt és hazánkban az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett egyezmény is. Az Egyezmény 13. cikke alapján, akinek az egyezmény által biztosított jogát megsértik, joga van ahhoz, hogy hatóság előtt kérje az őt ért jogsérelem orvoslását.

* dr. Kazsamér Katalin Enikő, II. évf. levelező tagozatos PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Témavezető: Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető egyetemi tanár

A *közigazgatási jogorvoslat*¹ olyan alapvető alkotmányos jog, mely egyrészt a közigazgatás hatósági és nem hatósági eljárása során hozott döntés jogszerűségének, helyességének ellenőrzését, szigorú eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát, másrészt a feltárt jogsértés orvoslását jelenti. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy jogvédelmet² biztosít a hibák korrigálására. Erre figyelemmel jogorvoslat a közigazgatás kontrolleszközének tekinthető. Célja, hogy az ügyfél jogában vagy jogos érdekében bekövetkező sérelem a szubjektív vagy objektív jogvédelmen keresztül kijavításra kerüljön. A szubjektív jogvédelem alatt elsősorban az igazgatóttak, azaz az ügyfél jogainak védelmét, az ügyfél bírósághoz fordulásának lehetőségét, míg az objektív jogvédelem a jogszabály érvényesítésének garanciáját, a közigazgatási szerv azon köteletségét jelenti, hogy a közérdeket érvényre juttassa és a jogszabályokat érvényesítse. Ez alapján megállapítható, hogy a hatékonyság jegyében a jogvédelem garanciális jelentőséggel bír.

A belső és külső jogorvoslat elhatárolás a közigazgatási jogban

A közigazgatás végrehajtó hatalmi ági jellegből a közigazgatási jogorvoslat speciálisnak tekinthető, mely specialitás abban mutatkozik meg, hogy a hatósági eljárást és ennek során hozott döntéseket, eljárási szabályok alapján, a döntéshozótól eltérő szerv vizsgálhatja felül, mely szerv lehet közigazgatáson belüli vagy kívüli egyaránt. A *belső* jogorvoslatot a felügyeleti szervek, míg a *külsőt* a bíróságok testesítik meg. Ez alapján beszélhetünk a belső jogorvoslati eszközök körében például a fellebbezésről, míg a külső jogorvoslati eszközök körében a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről. A belső jogorvoslat és ez által a belső jogorvoslati eszközök kialakítása nem kötelező, annak létrehozására nincs kötelező nemzetközi és hazai elvárás sem.

A közigazgatás szerteágazó tevékenységet végez, melyet a külső és belső igazgatás körében értelmezhetünk. Ez alapján megkülönböztetünk elsődleges és másodlagos tevékenységet. Az elsődleges tevékenység a külső igazgatásban nyilvánul meg, mely során a közigazgatás külső jogalanyokkal, az ügyféllel lép kapcsolatba. Annak érdekében, hogy ezt az elsődleges tevékenységet el tudja látni, szüksége van saját szervezetének igazgatására, azaz a belső igazgatásra. Fontos megjegyezni, hogy a külső és belső igazgatás között nincs hierarchikus viszony. Ezen kétszintű igazgatás ellátása során keletkezhetnek hibák, mely hibákat orvosolni kell, így szükségszerű jogorvoslati eszközöknek a biztosítása. Erre tekintettel állapítható meg az, hogy szükségszerű a belső jogorvoslati eszközök biztosítása, mert hiányukban a közigazgatási szervek döntései a közigazgatáson belül véglegessé válnának és a jogsértések csak a bírói út igénybe vételével lennének korrigálhatóak.

1 VARGA ZS. A.: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség; Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*, Pázmány Press, Budapest, 2012. 77-82.

2 ROZSNYAI-MINKÓ-ÖRDÖG-RÁTH-VINCZE-CSAPÓ: *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának elkészítéséről*, Budapest, 2016. 4.

A Közösség elvárása a jogorvoslat terén

A jogorvoslathoz való jog érvényesítésének követelményét számos nemzetközi dokumentum megfogalmazza, így a fent említett Emberi Jogok Európai Egyezmény 13. cikke³ és az Európa Tanács által megfogalmazott Rec (2004) 20. számú ajánlás.⁴ A *Közösség* részéről hangsúlyozásra kerül, hogy nem a jogorvoslati szintek száma, azaz az első és másod foknak a kialakítása a fontos, hanem a hatékonyság az elsődleges, azaz olyan jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia, amely igénybe vételére az állampolgárnak alanyi joga van és nem csak elvi szinten, hanem valóban alkalmas a jogsérelem orvoslására. A hatékonyság megvalósulását segítik elő olyan alapelvek, mint például a törvényesség elve, a tisztességes eljáráshoz való jog, az anyanyelv használatához, tájékoztatáshoz és a valóságghú tényállásra alapozott döntéshez való jog. Amennyiben ezek sérülnek, akkor egyrészt nem valósul meg a hatékonyság, másrészt alkotmányos értékek is sérülnek.

A közigazgatási jogorvoslati rendszer speciális, figyelemmel a már fent említett végrehajtó hatalmi ági jellegéből adódó sajátosságokra. Jogorvoslati eszközeinek rendszerét több szempont alapján lehet csoportosítani, így külső-belső, rendes-rendkívüli és kérelemre vagy hivatalból induló. Külső jogorvoslati lehetőség a bírósági felülvizsgálat, míg belső a fellebbezés, melynek kialakítása a *Közösség* elvárásai alapján nem kötelező. Amennyiben a tagállami jogalkotó akként határoz, hogy biztosítja az ügyfél számára, akkor meg kell felelnie a *Közösség*nek, hatékonyság érintő elvárásainak. A fellebbezés kötelező jelenlétére az Alaptörvényünk sem tartalmaz rendelkezést, sőt elvi lehetőséget teremt arra, hogy kikerülhessen a jogorvoslati eszközök köréből. Amennyiben azt vesszük alapul, hogy az egyfokú hatékony jogorvoslati szint kialakításaként elegendő a bírói út biztosítása akkor nem tévedünk. Ezzel a megoldással az a probléma, hogy a jogorvoslat a közigazgatás kontrollja kell, hogy legyen. Ez alapján minél szélesebb körben van lehetőség igénybe vételére, annál nagyobb kontrollt képes megvalósítani a közigazgatás felett. Abban az esetben, ha eltűnnek a közigazgatáson belüli lehetőségek, akkor megfelelő garanciális elemek hiányában sérülhet a hatalommegosztás elve, hiszen az igazságszolgáltató hatalmi ág átveszi a végrehajtó hatalom szerepét, a közigazgatás elsődleges szerepét.

A rendszerváltást megelőzően az ügyfél kivételes esetekben vehette igénybe a napjainkban ismert közigazgatási per lehetőségét, mert elsősorban a fellebbezés lehetőségével élhetett, míg a rendszerváltást követően elmozdulás következett be és a határozatok tágabb körében nyílt lehetőség a külső jogorvoslati eszköz alkalmazására, mely a szubjektív jogvédelem szélesebb értelemben vett elérhetőségét valósította meg, azzal, hogy a fellebbezés továbbra is elsődleges maradt az Ákr. hatályba lépéséig. A *rendszerváltáskor* az Alkotmány 35. § (4) bekezdése⁵ biztosította a belső jogorvoslat elhanyagolhatatlan szerepét, mert felhatalmazta a Kormányt,

3 Emberi Jogok Európai Egyezménye, 13. cikk.

4 Rec (2004) 20. számú ajánlás a közigazgatási bíraskodással kapcsolatban.

5 1949. évi XX. törvény 35. § (4) bek.

hogy minden határozatot megsemmisíthet és megváltoztathat. Az Alaptörvény, elődjéhez hasonlóan szabályozza Kormány szerepét a változással szabályozza, hogy a 15. cikk⁶ már lehetőséget teremt arra, hogy a belső kontroll legfontosabb eszköze a fellebbezés megszűnjön vagy háttérbe szoruljon. Ezt az Alaptörvény XXVIII. cikke⁷ is alátámasztja azzal, hogy megfogalmazza a bírói kontroll legfontosabb követelményeit. *Össességében* megállapítható, hogy a belső jogorvoslat nem jogállami körülmények között alakult ki, de megmaradt a jogállam helyreállítását követően is azzal, hogy ma is tartalmazza a hatósági eljárásról szóló törvényt.

A közigazgatási bírászkodás, mint külső jogorvoslati forma a közigazgatási jogban

Helyzete a rendszerváltás előtt

A közigazgatási jog, napjainkban bekövetkezett változásai nem tekinthetők új keletűnek, mert az eredmények többsége, már a rendszerváltás idején megfogalmazódott célkitűzésként, azonban csak fokozatosan kerültek megvalósításra, figyelemmel a lentebb vázolt okokra. A jelen kor közigazgatási joggal foglalkozó szakemberei számára ismeretlen az önálló közigazgatási bíróságok, közigazgatási perjog alapján történő ítélezése, azonban a *rendszerváltást megelőző időkben* ez a jogrendszer felépítésének szerves részét képezte. A feudalizmus első, közigazgatásra jellemző specialitásokkal bíró szabályozása egyértelműen a nemesek érdekeit védte, melyet jól példáz, hogy a közjogi viták eseti jelleggel kerültek elbírálásra,⁸ nem volt jellemző egy egységes és kiforrott szabályozás. A napjainkhoz közelítő jogi szabályozottság csak a kiegyezést követő időszakban jelent meg, az igazságszolgáltatási reform részeként. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk⁹ hozta létre a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot, melynek hatásköre kizárólag a pénzüggel kapcsolatos jogviták eldöntésére irányult. Ehhez képest változást hozott a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1896. évi XXVI. törvénycikk hatályba lépésével történő felállítása, mert általános hatáskörrel rendelkezett, azaz valamennyi közigazgatási hatósági határozatot felülvizsgálhatta. A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság beleolvadt akképpen, hogy volt a Magyar Királyi Közigazgatási bíróságnak egy általános közigazgatási és egy pénzügyi osztálya. A Kúriával egyenrangú volt és a miniszterelnök felügyelete alatt működött.

6 Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 15. cikk.

7 Alaptörvény XXVIII. cikk.

8 KÜPPER H.: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, *Law Working Papers* MTA, Budapest, 2016. 2-9.

9 HORVÁTH E. Í.: A magyar közigazgatási bírászkodás története, *Iustum Aequum Salutare* 2007/2. 3. sz., 16.

A folyamatos fejlődésnek a *szocializmus időszaka*¹⁰ vetett véget, mert az 1949. évi II. törvénycikk elrendelte a közigazgatási bíróság megszüntetését, míg az általános és pénzügyi tárgyú közigazgatási ügyek többségének elbírálását polgári útra terelte. Ekkortól mondhatjuk, hogy háttérbe szorult a közbíráskodás és a jogorvoslat ereje átcsoportosult a közigazgatáson belültre. Ennek oka a korszak eszméjében gyökerezett, mely a hatalommegosztás elvét alapvetően tagadó, a hatalom egységesítésén alapult. Azon néhány esetkör tekintetében, ahol a jogszabályok engedték a bírósági felülvizsgálat igénybevételét, így a lakás és anyakönyvi ügyekben a rendes bíróságok polgári ügyszakos bírái jártak el a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) alapján. A polgári eljárásjog alkalmazásával alapvetően az volt a probléma, hogy kevés, közigazgatásra jellemző specialitást tartalmazó rendelkezése volt. Ezt felismerte a jogalkotó is, melynek hatására 1972-ben bekerült a Pp-be XX. fejezete alatt, az államigazgatási határozatok megtámadása iránti perek rész, mely már tartalmazott közigazgatásra jellemző sajátosságokat.

Szerepe a rendszerváltás után

Ebben a közigazgatási jogi környezetben került sor a *rendszerváltásra*, mely az élet minden területén jelentős változásokat eredményezett. A legfontosabb feladata a jogalkotónak az volt, hogy megteremtse a jogállamiság feltételeit. Ez a közigazgatási jogban, a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálat általánossá tételében nyilvánult meg. A rendszerváltás során elért közigazgatási eredmények az alkotmányjogban is elismerést nyertek, mert az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kimondta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, míg az 57. § (1) bekezdés szerint minden állampolgárnak joga van ahhoz, hogy független, pártatlan bírósághoz forduljon, amennyiben sérelmesnek tartja az őt érintő rész tekintetében a határozatot. Ezen rendelkezésekhez kapcsolódóan a 30/1990. AB határozat megállapította, hogy az állampolgárt egy közigazgatási testület döntésével szemben is megilleti az a jogvédelem, míg a 39/1997. alkotmánybírósági határozat elvárásként fogalmazta meg a jogorvoslat hatékonyságának követelményét.

Meg kell jegyezni, mert komoly problémát okozott és okoz napjainkban is, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmány lehetőséget adott a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára, nem rendelkezett arról, hogy az ítélezést mely *bíróságoknak*, milyen eljárás alapján kell megvalósítani. Ez az alkotmányjogi kérdés már korábban is foglalkoztatta a jogtudósokat, így például Concha Győzöt és Láczy Gyulát, akik alapvetően ellenezték az önálló közigazgatási bíróságok felállítását. Véleményük szerint az önálló közigazgatási bíróságok létrehozásával egyrészt sérülne a hatalommegosztás elve, másrészt a bíróságok közötti, hierarchikus viszony kialakulásához vezetne. A hatalommegosztás elvének követelménye jelenlegi

10 PATYI A.: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Logod Bt., Budapest, 2002. 100-104.

szabályozásunkban is megjelenik, így az Alaptörvény C) cikkében,¹¹ mely szerint a magyar állam egészének működése a hatalommegosztás elvéén alapszik. Napjainkban a jogalkotó és jogalkalmazó egyaránt elfogadja azt a tényt, hogy megfelelő garanciák kiépítése mentén nem sérül a hatalommegosztás elve, mert azon élethelyzetekre, amikor az ügyfél úgy érzi, hogy jogsértés történt vele szemben, akkor biztosítani kell számára a bíróság által nyújtott jogvédelmet. Ezt az álláspontot követi az angolszász, frankofón és német mintaadó jogrendszer is. Az angolszász modellben a közigazgatási határozatok bíróság által történő felülvizsgálatát a rendes bíróságok látják el, míg a francia modell esetében a végrehajtó hatalmon belül kialakított államtanács típusú, quázi bíróságok, melyek relatív önállósággal rendelkeznek. Ezekhez képest a német modellnél a kettő vegyítése figyelhető meg azáltal, hogy a közigazgatási bíróságok nem a végrehajtó hatalom, hanem a rendes bírósági rendszer részeként, de azon belül önálló bíróságként látják el az ítélezési tevékenységet. Annak ellenére, hogy a modellek jelentős különbséget mutatnak, napjainkban erőteljes közelítésük figyelhető meg, melyet mutat az is, hogy például Angliában létrejöttek a tribunálok.

Ezen fent említett problémákat, megoldási alternatívákat, továbbá célszerűségi és hatékonysági szempontokat mérlegelve, a jogalkotó a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört a rendes bíróságokra, azok polgári ügyszakos bírára telepítette. Ebben változás az Alaptörvény megalkotásáig nem következett be, mely már a fentebb említett formában elvi lehetőséget teremtett az önálló közigazgatási bíróságok kialakítására. 2013. január 1-jével jelentős mértékben átalakításra került a bírósági szervezetrendszer azáltal, hogy felállításra kerültek a megyei szinten elhelyezkedő, közérdekvédelmi funkciókat megvalósító közigazgatási és munkaügyi bíróságok, melyek a rendes bírósági rendszeren belül helyezkednek el és nem képeznek önálló bírósági ágat.

A közigazgatási ügyszakos bírák ítélezési tevékenységének alapját ekkor, elsősorban a Ket. és a Pp. határozta meg. Azzal, hogy a bírák a Pp. alapján jártak el, több ponton is problémákba ütköztek, mely problémák a magánjogi típusú ügyek eltérő jellegében keresendők, így a szubjektív jogvédelemben, az egyéni jogok érvényesítésének elsődlegességében, a fegyveregyenlőség és mellérendeltség elvében. Ehhez képest a közigazgatási pereket alapvetően az alá-fölérendeltség és a per tárgyának kötöttsége határozza meg. Ezek az alapvető különbségek akadályt jelentettek a jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesítésében is. Ezekre figyelemmel, továbbá a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítására tekintettel, a jogalkotó elérkezettnek látta az időt egy önálló közigazgatási perrendtartás elkészítésére. A kodifikációs munkálatok eredményeképpen került elfogadásra és lépett hatályba 2018. január 1-jén a Közigazgatási Perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.).

¹¹ Alaptörvény C) cikk.

A Közigazgatási Perrendtartás kialakulásához vezető út

A törvény tanulmányozása során megállapítható, hogy szövegezésében és újításaiban, a vele párhuzamosan elfogadásra került Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL-re (továbbiakban: Ákr.) reflektál, ahhoz több ponton igazodik. A Kp. alapelvei szinten megjelenő célja, hogy a perek gyorsan és hatékonyan fejeződjenek be, biztosításra kerüljön a jogvédelem és megjelenjen az eljárások során a koncentráltság, továbbá a költséghatékonyság. A legfontosabb újítások között tartható számon a bíróság döntési jogkörének megváltozása, a közigazgatási jogviták körének bővítése, illetve a régiók kialakítása.

A *döntési jogkör* tekintetében a Kp. hatályba lépését megelőzően az volt a főszabály, hogy amennyiben a bíróság megállapította egy határozat vonatkozásában a jogszabálysértést, akkor azt hatályon kívül helyezte és a határozatot hozó közigazgatási szervet új eljárásra utasította. A Kp. hatályba lépését követően indult perekben, abban az esetben, ha a bíróság megállapítja¹² egy általa elbírálandó határozat vonatkozásában a jogszabálysértést, de a tényállás tisztázott és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita eldönthető, akkor a határozatot megváltoztatja, azaz reformatorius jogkört gyakorol. Nincs helye megváltoztatásnak, ha a közigazgatási cselekmény méltányossági jogkörben, illetve mérlegelési jogkör gyakorlása során született vagy a törvény kizárja. A korábban elsődlegesnek számító hatályon kívül helyezésnek azon esetekben van helye, ha a közigazgatás által kifejtett cselekmény semmis, érvénytelen, nem létező, perben nem orvosolható, különösen fontos érdek indokolja vagy adott jogszabályi rendelkezés alkalmazásának nem volt helye.

A másik fontos újítás a *közigazgatási jogviták* körének bővítése,¹³ mely abban nyilvánul meg, hogy a közigazgatási bíróságok által elbírálandó jogviták között kerül elhelyezésre a közigazgatási szerződésekkel, továbbá a közszolgálati tisztviselőkkel kapcsolatos perek köre, mely utóbbi korábban, a munkaügyi bíróságok ítélezési tevékenységnek képezte szerves részét. Ezen perek főszabály szerint három hivatásos bíróból álló tanácsban kerülnek elbírálásra, kivéve, ahol törvény megengedi az egyesbíró eljárását.

A változások harmadik körét képezi az *illetékességi* szabályok átalakítása. Összesen 8 régiós központ alakult ki, így például a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság vagy a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, mely magában foglalja a Borsod Abaúj Zemplén és Heves megye területén kifejtett, közigazgatási jogvita alapját képező, közigazgatási tevékenységeket. Bizonyos ügytípusok elbírálására kizárólag a régiós központok, míg az egyéb ügyek elbírálása, a régióhoz tartozó többi közigazgatási és munkaügyi bíróság rendelkezik illetékességgel.

12 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 90. § (1) bek.

13 Kp. 4. § (2), (3) bek.

Az ügyfél számára rendelkezésre álló belső jogorvoslati lehetőségek

Jogorvoslati eszközök a rendszerváltás előtt

Amennyiben közigazgatás alatt, a Magyary Zoltán¹⁴ által adott definíciót értjük, akkor azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás „az állam adminisztrációja”, mely heterogén tevékenységet feltételez. Annak ellenére, hogy minden cselekményében jelen van a sokrétűség, szükség van közös jellemzőket tartalmazó szabályozásra, mely a *hatósági eljárásról* szóló törvényben nyer megjelenítést. Megalkotása kezdettől fogva nem csak hazánkban, hanem más országokban is nehézséget jelent a jogalkotónak. Ez az oka annak, hogy későn jött létre az első hatósági törvény, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe.). Ennek módosításaként lépett hatályba az 1981. évi I. törvény, majd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.), míg 2018. január 1-jén lépett hatályba az Ákr.

Az Áe. az 1956-os forradalom idején, viszontagságos körülmények között született meg, azonban közel 50 évig alkalmazták a közigazgatási eljárásokban. A törvény az ügyfél számára jogorvoslati eszközként tette elérhetővé a fellebbezést, felülvizsgálati kérelmet, felügyeleti intézkedést, bírósági felülvizsgálatot, továbbá a határozat módosítását és visszavonását. A fellebbezést¹⁵ az ügy érdemében hozott, elsőfokú döntéssel szemben, a döntés közlésétől számított 15 napon belül lehetett annál a közigazgatási szervnél előterjeszteni, amelyik hozta. A fellebbezés szabályozása ebben a tekintetben egyezést mutatott a Ket. szabályozásával, azonban különbségként jelent meg, hogy az Áe. 64. §-a alapján¹⁶ nem volt helye fellebbezésnek a kormány vagy kormány tagjai által hozott határozattal szemben, továbbá azon esetekben, amikor a határozat megváltoztatásra vagy megsemmisítésére a bíróságnak volt hatásköre. Az első fokú közigazgatási szerv határozatát a felettes szerv, amennyiben jogszabálysértést tapasztalt, felügyeleti intézkedés körében megváltoztathatta vagy megsemmisíthette azzal, hogy új eljárásra utasította az elsőfokú szervet. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a felügyeleti intézkedés terjedelme egyezést mutatott a Ket. által szabályozott, bírósági felülvizsgálati jogkör terjedelmével. Annak ellenére, hogy a törvény elhelyezte a jogorvoslati eszközök körében a bírósági felülvizsgálatot, érdemben nem szabályozta, figyelemmel a szocializmus eszméinek érvényesítésére és a fellebbezés, már ekkor megmutatkozó elsődlegességére. Ezen a 30/1990. AB határozat változtatott akképpen, hogy megsemmisítette a 63/1981. (XII.5.) MT rendeletben meghatározott bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét, ezzel megnyitva az utat a külső jogorvoslat szélesebb körben történő igénybevétele előtt.

14 BALÁZS I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* 2., Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 249-253.

15 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe.) 62-67. §.

16 Áe. 64. §.

Az Ákr. megalkotása során megfogalmazott célkitűzések

Az elmúlt években a jogalkalmazók felől erőteljes igény mutatkozott arra, hogy a Ket. helyébe új hatósági törvény lépjen. Ennek egyik oka, hogy a Ket. közel 750 alkalommal került módosításra, mely módosítások több esetben nem érték el céljukat, mert nem eredményeztek érdemi változást, így „ügyintézői kézikönyvvé” vált, míg másik oka a jogorvoslati rendszer megreformálása iránti igényben keresendő. Ebben a környezetben került sor, az Államreform részeként a Közigazgatás-és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 keretében¹⁷ az Ákr. megalkotására. A törvényjavaslat a kodifikációs munkálatok lezárásaként, 2016. december 6.-án került elfogadásra. Egy hatósági törvénnyel szemben *elvárásként* fogalmazódik meg a közigazgatás versenyképességének növelése, bürokrácia csökkentése, az ügyfél és közigazgatási szervek közötti kapcsolattartás hatékonysága, továbbá a gyorsaság, átláthatóság és költségtakarékosság biztosítása. Ezen szempontokat szem előtt tartva zajlott a kodifikáció, mely munkálat terjedelme kizárólag azon intézmények szabályozására terjedt, ki, melyek valamennyi közigazgatási eljárásban megjelennek. Az ezekkel kapcsolatosan megjelenő problémákra, felmerülő hiányosságokra igyekezett reagálni.

A fent említett szempontok mellett meghatározó állomása volt a jogállamiság alapkövét jelentő, *alapelvek rendszerének* meghatározása. Ennél figyelembe kellett venni egyrészt az Alaptörvényünk által megfogalmazott, másrészt az Európai Unió által támasztott követelményeket. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és (2) bekezdése¹⁸ szerint a közigazgatási eljárásnak tisztességesnek kell lennie, míg a hatóságnak részrehajlás nélkül és ésszerű időn belül kell döntését meghoznia. Annak ellenére, hogy az Európai Unió intézményeinek eljárására, általuk hozott döntés tagállami végrehajtására nincs közös közigazgatási jog, vannak olyan elvek, melyeknek érvényesülniük kell. Ezeket az elveket fogalmazza meg a Jó közigazgatás kódexe és a Modell törvény. Ilyen elvek például a tisztességes ügyintézéshez való jog, a közérdekvédelmi funkció, jogorvoslathoz való jog, stb. A Ket. a jogállamiság követelményeinek megfelelő alapelvei katalógussal rendelkezett, így az Ákr. jogalkotója nem látta szükségét annak, hogy ezen változtasson. Ez alapján az alapelvek három csoportját különböztetjük meg, így az Alaptörvényből levezethetők, a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságaihoz igazodók és az egyes elvek érvényesítését szolgálók.¹⁹

A kodifikációs bizottság kiemelten fontos feladata volt a törvény *általános jellegének* biztosítása, figyelemmel a törvény megalkotásának céljára, azaz egy általános, valamennyi közigazgatási hatósági eljárásra alkalmazható jogszabály létrehozása. Csak a közös elemeket, intézményeket lehet és kell szabályozni, míg a specialitásokat az ágazati jogszabályokban kell elhelyezni. Ez az elvárás minden

17 HAJAS B.: Általános közigazgatási rendtartás - Ket. kontra Ákr., *Új magyar közigazgatás*, 2016/4., 18-22.

18 Alaptörvény XXIV. cikk (1), (2) bek.

19 PETRIK F. (szerk.): *Az Általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2017, 27-28

hatósági törvény megalkotásakor szempont volt, azonban a kezdeti merev szabályozás minden esetben rugalmassá vált. Ennek elkerülése érdekében fogalmazódott meg a jogalkotói önkorrekciónak biztosítása, azaz a törvény Országgyűlés általi módosításának lehetősége. Ezzel az a probléma merült fel, hogy az Országgyűlés egyszerre vesz figyelembe gazdaságossági és jogszerűségi szempontokat, így nem tekinthető érdemi garanciának. További lehetőségként merült fel, hogy bizonyos időközönként, egy arra feljogosított közjogi szakértői testület felülvizsgálta volna a törvény általános jellegét. Ez a megoldási alternatíva is elutasításra került figyelemmel arra, hogy létre kellett volna hozni, garanciális elemekkel bíró szabályozás mentén egy szakértői testületet, amelynek működését rendszeresen ellenőrizni kellett volna. A jogalkotó az általános jelleg biztosítása érdekében 10 helyen enged eltérést.²⁰ Azon eljárásokat, melyekre nem terjed ki a hatálya, a negatív taxáció módszerével határozza meg, így például a szabálysértési, választási, adó-és vámigazgatási, menekültügyi, versenyfelügyeleti eljárás stb.

A Ket. és az Ákr. jogorvoslati rendszere közötti különbségek és hasonlóságok

A tanulmány központi témája a jelenleg hatályos *jogorvoslati rendszer* bemutatása, azonban az Ákr. olyan mértékű változást eredményezett ezen a területen, hogy annak érzékeltetése érdekében szükségesnek tartom annak összehasonlítását a Ket. jogorvoslati rendszerével. A törvény az Ákr.-hez hasonlóan megkülönböztetett kérelemre és hivatalból igénybe vehető, továbbá rendes és rendkívüli jogorvoslati eszközöket. Kérelemre igénybe vehető, rendes jogorvoslati lehetőségként szabályozta a fellebbezést, míg kérelemre induló, de rendkívüli jogorvoslati eszközként határozta meg a bírósági felülvizsgálatot, újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. Ezzel szemben hivatalból került alkalmazásra a módosítás, visszavonás, megváltoztatás, megsemmisítés és az ügyészi felhívás. Az Ákr. ezen a felépítésen radikálisan változtat, hiszen a fellebbezés megszűnt elsődlegesnek lenni, helyét a közigazgatási per vette át, mely a bírósági felülvizsgálat utódjaként szerepel. További fontos különbség, hogy nem szabályozza az újrafelvételt és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. Lehetőség van az igénybe vételükre, de annak feltételei ágazati jogszabályokban vannak megfogalmazva. Ezt a lépést a jogalkotó azzal indokolta, hogy a két eszköz alkalmazására, más jogorvoslati lehetőségekhez képest, elenyésző számban került sor annak ellenére, hogy az ügyfél a határozat jogerőre emelkedése után a tudomásszerzéstől számított 15 napig, de legkésőbb 6 hónapig élhetett az újrafelvétellel akkor, ha a határozat jogerőre emelkedése után olyan tény jutott tudomására, melynek figyelembe vételével, rá nézve kedvezőbb döntés született volna. Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra akkor volt lehetősége, ha az Alkotmánybíróság adott ügyben kimondta, egy már korábban megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatóságát.

²⁰ 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 8. §.

A fent kifejtettek alapján, a Ket. szabályozása a fellebbezés alkalmazását részesítette előnyben, mely abban mutatkozott meg, hogy néhány törvény által megfogalmazott kivételtől eltekintve, a *fellebbezés* kimerítése kötelező volt a bírósági felülvizsgálat alkalmazását megelőzően. Ehhez képest jelenleg a fellebbezés kimerítése nélkül lehet fordulni közigazgatási és munkaügyi bírósághoz az ügyfélnek, amennyiben sérelmesnek tartja a közigazgatási szerv által hozott határozatot. A fellebbezés alkalmazása kizárólag ott lehetséges, ahol nem indokolt a bírói útra terelés. Az ügyfél fellebbezési jogánál, megkülönböztetjük, hogy a hatóság érdemi,²¹ így a járási hivatal vezetőjének, helyi önkormányzat szervének és a rendvédelmi szerv helyi szervének érdemi döntésével szemben vagy a hatóság nem érdemi döntésével szemben van rá lehetősége. A hatóságok nem érdemi döntéseinél²² a törvény fellebbezési jogot biztosít például az ideiglenes intézkedés, eljárást megszüntető, kérelmet visszautasító, eljárást felfüggesztő, eljárási bírságot kiszabó, igazolási kérelmet elbíráló és az ügyféli jogállásról szóló végzések ellen.

A *fellebbezést* a megtámadott határozatra vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, érdeksérelemre hivatkozva, a döntés közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni annál a hatóságnál, aki meghozta. A törvény alaki követelményt nem, de tartalmi elvárást megfogalmaz a fellebbezéssel szemben, mely az indoklási kötelezettségben mutatkozik meg. Új tényre csak abban az esetben lehet hivatkozni az ügyfélnek, ha arról nem volt tudomása vagy arra önhibán kívüli okból nem hivatkozott. Az első fokú hatóságnak lehetősége van a fellebbezés alapján a határozatát megvizsgálni, melynek eredményeként módosíthatja vagy visszavonhatja, amennyiben jogszabálysértést állapít meg. Abban az esetben, ha nem állapít meg jogszabálysértést, de egyetért a fellebbezésben előadottakkal, akkor is lehetősége van határozatát módosítani, továbbá visszavonni abban az esetben, ha nincs ellenérdekű fél az eljárásban. Amennyiben nem él a fent említett hatáskörével, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a másodfokú hatósághoz. A másodfokú hatóság egyaránt megvizsgálja a döntést és az azt megelőző hatósági eljárást, melynek eredményeként a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A fellebbezési eljárást követően az ügyfél dönthet úgy, hogy közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordul, az eljárás során hozott döntés megváltoztatása iránt. Az elsőfokú hatóság felügyeleti szerve²³ hivatalból is dönthet a döntés vagy eljárás megvizsgálásának szükségességéről, mely során, ha azt állapítja meg, hogy jogszabálysértés történt, akkor egy alkalommal megváltoztathatja vagy megsemmisítheti és új eljárás lefolytatására utasítja az első fokon eljáró közigazgatási szervet. A törvény meghatározza azon esetköröket, amelyek észlelése esetén az első és másod fokú hatóság egyaránt, mérleges nélkül köteles a teljes revízió alkalmazására, így például a hatáskör hiánya, bűncselekmény befolyásolása, súlyos eljárási jogszabálysértés esetén.

21 Ákr. 116. § (2) bek.

22 Ákr. 116. § (3) bek.

23 Ákr. 121. §.

A fellebbezési eljárás fent bemutatott szabályozása alapján megállapítható, hogy nagymértékben hasonlóságot mutat, a korábban Ket. által adott szabályozással, így az Ákr. által hozott változás nem ebben, hanem az igénybevételének feltételeiben keresendő azzal, hogy a főszabály a *közigazgatási per* kezdeményezése lett. Az ügyfél a véglegessé vált döntéssel szemben, illetve a fellebbezéssel támadható döntés esetén, a fellebbezési eljárást követően indíthat közigazgatási pert azzal, hogy a keresetlevelet a támadott határozatot hozó hatóságnál kell előterjeszteni. A fellebbezéshez hasonlóan a hatóság a keresetlevelet megvizsgálja. Amennyiben jogszabálysértést állapít meg, vagy nem állapít meg jogszabálysértést és nincs ellenérdekű ügyfél, akkor jogosult a döntést módosítani vagy visszavonni. A keresetlevél előterjesztésére, a fellebbezéssel ellentétben a közléstől számított 30 nap áll rendelkezésre. A közigazgatási és munkaügyi bíróság a keresetlevelet haladéktalanul, de legkésőbb az érkezéstől számított 8 napon belül vizsgálja meg arra figyelemmel, hogy helye van-e hiánypótlásnak, visszautasításnak, áttételnek vagy azonnali jogvédelem tárgyában történő intézkedésnek.

Következtetések

A *tanulmányból* megállapítható, hogy a közigazgatási jogban a rendszerváltás óta egy lépcsőzetes fejlődés figyelhető meg, mely fejlődés nem tekinthető, a napjainkban bekövetkezett újításokkal lezártnak. Annak ellenére, hogy jelen tanulmány a jogorvoslati rendszert érintő változásokra, azok korábbi szabályozással történő összehasonlítására koncentrál, számos más területen is átalakítás következett be, így például a hatósági szerződés intézményében, az ügyfél fogalmában, továbbá kialakításra került a kapcsolódó eljárások intézménye, hatósági szerződés intézményében, az ügyfél fogalmában. A törvényt alapvetően a kógens rendelkezések jellemzik, mely megmutatkozik a tárgyi hatály elsődlegességének követelményében is azzal, hogy szakít a privilégizált eljárások kategóriájával, a közigazgatási eljárások gyorsabbá, hatékonyabbá és az ügyfél számára közérthetőbbé tétele érdekében. legyenek. Vitathatatlan, hogy a hatósági eljárás folyamatos fejlődést mutat, mely fejlődés legfontosabb célja az ügyféli igények kielégítése, megfelelő szintű közszolgáltatásokkal történő ellátása az állam tevékenységén keresztül. Ez alapján merülhet fel kérdésként, hogy a történelmi hagyományokkal bíró belső jogorvoslat háttérbe kerülése, mennyiben felel meg ezen ügyféli igények kielégítésének.

A Ket. széles körben biztosította a jogorvoslat *hatékonyága* érdekében, a jogorvoslati eszközöket, azonban ez több esetben sükségtelen volt, mert a leggyakrabban alkalmazott eszköz a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat volt, ezekre mutatkozott az ügyfelek részéről igény. Ezt a jogalkotó is szem előtt tartotta akkor, amikor a közigazgatási per elsődlegességét juttatta kifejezésre az Ákr-ben. A fellebbezés intézményét igénylik az ügyfelek, így háttérbe kerülése, megfelelő garanciális elemek hiányában a szubjektív jogvédelem sérülésének érzetét keltheti. Az

Ákr.-re figyelemmel, arra mintegy reagálva került megalkotásra a Kp., melynek célja a közigazgatási jog specialitásait tükröző perrendtartás biztosítása a közigazgatási ügyszakos bírák számára. A törvény több ponton *reflektál* a hatósági törvényre, melyek közül a tanulmány ebben a tekintetben is a jogorvoslatra koncentrált.

Arra a *kérdésre*, hogy a törvények beváltották-e a megalkotásukkor hozzájuk fűzött reményeket, a hatályba lépésük óta eltelt néhány hónap tapasztalatai alapján nem lehet érdemi következtetést levonni figyelemmel egyrészt arra, hogy bár a rendszerváltás előtt jelen volt a közigazgatási bíráskodás és annak alapját képező közigazgatási perrendtartás hazánk jogrendszerében, a mai kor jogalkalmazója számára idegen területként kezelendő, másrészt a hatósági törvény szabályozása a jogorvoslati eszközök vonatkozásában alapjaiban változott meg. Az azonban már most is megállapítható és tényként kezelendő, hogy megalkotásukat mind a jogalkalmazók, mind az ügyfelek igényelték, tekintettel arra, hogy a Ket. további módosításokkal nem orvosolható hibákban szenvedett, így az Ákr. és Kp. által megfogalmazott célok elérésében mindenki egyaránt érdekelt. Ehhez állnak rendelkezésre, az életkörülményekhez és igényekhez igazodó, általános jelleget megfogalmazó, jogállamiság követelményeinek megfelelő és a korábbi szabályozás által generált hibák kiküszöbölésére törekvő törvények.

KRISTON EDIT****A család megítélése Európában, különös tekintettel az azonos nemű párok helyzetére*******Bevezetés**

A polgári kor szellemisége és eszméi olyan folyamatokat indítottak be Európában, melyek csak később, a mai modern jogrendszerekben fejtik ki hatásukat. Ezek az eszmék természetesen a család megítélését is jelentősen befolyásolják. A történelem folyamán nagyon hosszú ideig a házasság, illetve a törvényen vagy biológiai kapcsolaton alapuló leszármazás jelentette a családi kapcsolatok bázisát. Ez azonban a modern társadalmak vonatkozásában már nem helytálló megállapítás. A polgárosodás, valamint a jogegyenlőség eszméinek hatására kialakultak az embert megillető alapjogok, melyeknek modern megítélését nagyon hosszú jogérvényesítési harc előzte meg. Ezen alapjogok egyike a magánélethez és családi élethez való jog, melynek modernkori értelmezése jelentősen átalakította a család jogi megítélését. Európa államaiban megjelent az igény az azonos nemű párok jogi helyzetének elismerésére és védelmére. Elsőként 1989-ben Dániában született meg az azonos neműekre vonatkozó jogi szabályozás, majd ezt követte 1993-ban Norvégia, 1994-ban Svédország, 1996-ban Izland, végül 2001-ben Finnország.¹ Nem tétlenkedett azonban Európa többi állama sem, a 2000-es évek elején folyamatos jogi elismerést és támogatást kapott az azonosneműek együttélése. A végcél a házassággal egyenrangú jogintézményként történő elfogadás volt, ugyanakkor az eredmény sokkal differenciáltabb lett.² Kezdetben az államok csak úgy voltak hajlandók legjobban esetben is elfogadni az azonos neműek partnerkapcsolatát, ha a házasság intézményétől elkülönített, külön jogszabály eltérő jogkövetkezményeket alkalmazott. Később azonban ez a merevnek mondható hozzáállás oldódni látszott és ma már elmondható, hogy Európa számos állama biztosítja az azonos neműek számára a tradicionális jogintézménnyel lényegében azonos házasságot és ez által a

* dr. Kriston Edit, doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék

** "A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg"

1 SZEIBERT O: A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában. HVG-ORAC, Budapest 2006, 12.

2 Az Európai Családjogi Bizottságának nemzeti jelentései: <http://ceflonline.net/informal-relationships-reports-by-jurisdiction/> Letöltve: 2018.07.17.

családkénti elismerést.³ A fennmaradó államok többsége szintén biztosítja a jogvédelem valamely fajtáját az azonos nemű pároknak, ugyanakkor nem biztosít a házassággal egyenértékű jogkövetkezményeket.⁴ Vannak azonban olyan európai államok is, amelyek a társadalmi nyomás ellenére továbbra is ragaszkodnak a tradicionális értékekhez és nem ismerik el az azonos neműek párkapcsolatát.⁵

A családok védelme és azonos nemű párok helyzete a nemzetközi szerződésekben és az EJEB gyakorlatában

Az államok közötti szövetségek létrejöttének szükségszerű velejárója, hogy közös elvek és normák mentén igyekeznek egy egységes rendszer kiépítésére. A családi élethez való jog, mint alapvető jogosultság a magánélethez való jogból kinőve magát foglalta el helyét az alapjogok rendszerében. A nemzetközi jogéletben az idők folyamán számos olyan államközi megállapodás született, melyek az alapjogok védelmét hivatottak biztosítani. Az egyik legfontosabb alapidokumentum az Egyesült Nemzetek Szervezete által 1948-ban kibocsátott Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozata⁶. Az EJENY 16. cikke szerint „*a család a társadalom természetes és alapvető alkotóeleme és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére*”.⁷ Hasonlóan fogalmaz az 1966-ban megalkotásra kerülő Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, miszerint „*a család a társadalom természetes és alapvető egysége és joga van a társadalom és az állam védelmére*.”⁸ Mindkét egyezmény védendő értéknek tekinti a családot és a társadalom alapvető egységeként definiálja, ugyanakkor magáról a családfogalom tartalmi elemeiről nem tesz említést. Ha megvizsgáljuk a két egyezmény idézett cikkelyeinek további részeit⁹, akkor megállapítható, hogy az

3 A következő országok ismerik el az azonos neműek házasságát: Belgium, Dánia, Anglia, Wales, Írország, Finnország, Franciország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Portugália, Skócia, Spanyolország, Svédország és Németország. A soron következő állam Ausztria, ahol 2019-ben lép hatályba az azonos neműek házasságát biztosító jogszabályi módosítás – az osztrák Legfelső Bíróság G 258-259/2017-9 számú döntése.

4 Ilyen például hazánk is, ahol jelenleg külön törvényben került szabályozásra a bejegyzett élettársi kapcsolat. Példaként említhető még Horvátország, Észtország, Csehország de a legfrissebb állapotok szerint Olaszország is, ahol 2016-ban került bevezetésre a regisztrált élettársi kapcsolat.

5 Ilyen jelenleg Románia, Lettország vagy Szlovákia, de akár Oroszország is megemlíthető.

6 BARZÓ T.: *A magyar család jogi rendje*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2017. 36.

7 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) (a továbbiakban: EJENY) 16. cikk 3. pont

8 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, (a továbbiakban: PPJNE) 23.cikk 1. pont

9 Az EJENY 16 cikkének további két pontja szerint: „1. Mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van fajon, nemzetiségén vagy valláson alapulókorlátozás nélkül házasságot kötni és családot alapítani. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartama alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak. 2. Házasságot csak a jövődoházastársak szabad és teljes beleegyezésével lehet kötni.” A PPJNE 23. cikkének 2., 3. és 4. pontja pedig így hangzik: „2. A házasságkötésre alkalmas korban levő férfiak és nők házasságkötési és családalapítási jogát el kell ismerni.3. Házasságot csak a házasulandók szabad és teljes beleegyezése alapján lehet kötni.4. Az Egyezségokmányban részes államok megfelelő lépéseket tesznek annak biztosítására, hogy a

említett nemzetközi egyezmények két jogintézményt ismernek el, amelyekre a család védelme kiterjed. Az első a szülő-gyermek viszony. A másik a partnerek között fennálló kapcsolat, amely vonatkozásában az említett egyezmények egyértelműen a hagyományos értelemben vett házasság intézményét védik.

1950-ben került elfogadásra az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁰, melynek 8. és 12. cikke fogalmaz meg közösségi jog szintjén védelmi kötelezettséget.¹¹ A 8. cikk alapján „mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.¹² A 12. cikk ezt mintegy kiegészítve deklarálja a házasságkötéshez való jogot.¹³ Az EJEE színrelépése óta eltelt időben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) számos esetben értelmezte a fentebb hivatkozott rendelkezéseket. Ezen esetek sajátossága, hogy mindig az adott ügy körülményeire tekintettel lévő egyedi döntést hozott az EJEB, általánosan megfogalmazott elveket, megállapításokat nem dolgozott ki, ugyanakkor összességében tekintve az eddigi kapcsolódó gyakorlatát, képet kaphatunk a nemzetközi tendenciák változásairól.¹⁴ A párkapcsolati formákkal összefüggésben elsősorban a házasságkötés szabadsága került előtérbe az EJEB korai joggyakorlatában. Az F v. Switzerland¹⁵ ügyben a svájci állampolgárságú F 1983-ban megkötötte harmadik házasságát, melynek rövid időn belül véget is kívánt vetni, így bontókeresetet nyújtott be az illetékes bírósághoz. A bíróság pár hónapon belül felbontotta F házasságát, ítéletében azonban három év újraházasodási tilalommal sújtotta a svájci BGB előírásainak megfelelően. F az EJEB-hez fordult a 12. cikk megsértésére történő hivatkozással. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a 12. cikk által garantált alapvető jog gyakorlásának társadalmi és jogi következményei egyaránt vannak.¹⁶ Az F-re kiszabott magánjogi büntetés a nemzeti jog része volt és amiatt, hogy más államok szabályozásától eltér, még nem sérti az egyezményt, főként „ha a társadalom történelmi és kulturális hagyományaihoz, valamint a társadalom családról alkotott felfogásához ennyire szorosan kapcsolódó területről van szó”.¹⁷ A 12. cikkhez kapcsolódóan a házasság tradícionális mellett foglalt állást az EJEB a Rees v. United Kingdom ügyben¹⁸ is, ahol egy nemátalakító műtéten átesett személy kívánt az új nemének megfelelő, heteroszexuális házasságot kötni. Az EJEB hangsúlyozta, hogy a 12. cikk két különmű személy közötti, ugyanakkor a hagyományos értelmezésnek megfelelő házasságot védi. Későbbi gyakorlatában azonban már lazít ezen a merev állásponton

házasfelek jogai és kötelességei a házasság fennállása alatt és felbontása esetén egyenlőek legyenek. A házasság felbontása esetén rendelkezni kell a gyermekek szükséges védelméről.”

10 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény, (a továbbiakban: EJEE)

11 SZEIBERT O. i.m. 19.

12 EJEE 8. cikk 1. pont

13 „A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.” – EJEE 12. cikk

14 SZEIBERT O. i.m. o.

15 F v. Switzerland no. 11329/85 (1987)

16 BERGER V.: *Az Európai Emberi Jog Bíróság joggyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 1999. 344.-345.

17 BERGER: i.m. 345.

18 Rees v. the United Kingdom no. 9532/81 (1986)

a Bíróság.¹⁹ A házasság tradicionális megítélése az EJEB azonos nemű párokra vonatkozó gyakorlatából is jól nyomon követhető. 2006-ban került a Bíróság elé a Parry v. United Kingdom ügy²⁰, amelyben a háromgyerekes házasságban élő férj nemátalakító műtéten esett át és ennek következtében az akkori angol jog szerint fel kellett volna bontania a házasságát, ugyanis az azonos neműek közötti házasság nem volt elfogadott. Az EJEB elutasította ugyan a fél kérelmét ismételten a házasság hagyományos jellemvonásaira hivatkozva, ugyanakkor utalt a bejegyzett partnerkapcsolat lehetőségére, mely akkoriban szinte ugyanazokat a jogkövetkezményeket biztosította volna, mint a házasság.²¹ Ugyancsak kiemelt jelentősége van a Schalk and Kopf v. Austria²² ügynek. 2002-ben az azonos nemű pár házasságkötés iránti kérelmet nyújtott be a bécsi anyakönyvi hivatalhoz. Kérelmüket valamennyi fórumon elutasították, így az EJEB-hez fordultak az EJE 8. és 14. cikkének, a családi élet védelmének megsértésére és hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva. Az EJEB nem állapította meg a megjelölt jogszabályhelyek sérelmét²³, ugyanakkor számos fontos megállapítást tett. Álláspontja szerint a házasság nem korlátozható kifejezetten csak a különneműekre, de tekintettel „*a mélyen gyökerező társadalmi és kulturális konotációkra, amelyek ugyan eltérhetnek a társadalmak között, a 12. cikk nem teszi kötelezővé a házasságkötés azonos neműek számára történő biztosítását*”.²⁴ Lényeges azonban, hogy a Bíróság korábbi megítélésén változtatva a 8. cikket nem a magánélet, hanem a családi élet oldaláról közelíti meg. Indoklása szerint a család fogalma nem korlátozható kizárólag a „*házasságalapú kapcsolatokra*”²⁵, hanem egyéb társas együttélési formákat is el kell ismerni tartalmi elemként.

A család és az azonos nemű párok helyzete az Európai Unióban

Az Európai Unió jogalkotási és jogegységesítési törekvései hosszú ideig mellőzték a családjog harmonizálását, ugyanakkor a határon átnyúló családi kapcsolatok növekvő számára tekintettel szükségessé vált ezen hiányosság pótlása. Az Amszterdami Szerződés hatására az igazságügyi együttműködés átkerült az uniós szervek hatáskörébe, melynek hatására megkezdődhetett a családi kapcsolatokra vonatkozó jogegységesítés. Az Európai Unió Alapjogi Chartája²⁶ – ami az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés részét képezi²⁷ – a nemzetközi megállapodásokhoz hasonlóan tartalmazza a családi élet védelmét: „*Mindenkinek joga*

19 például B v. France no. 232-C (1992); Christine Goodwin v. the United Kingdom no. 28957/95 (2002) – Grád (2005) 381.o.

20 Parry v. the United Kingdom no. 42971/05 (2006)

21 SZEIBERT O. i.m. 51.-52. és 69-70.

22 Schalk and Kopf v. Austria no.30141/04 (2010)

23 Mert 2010-től Ausztriában is bevezetésre került a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye.

24 LUKASHEVICH V.: Egy új európai család. *Fundamentum* 2010/3. szám 119.

25 LUKASHEVICH V.: i.m. 119.

26 a továbbiakban: EU Alapjogi Charta

27 SZEIBERT O.: i.m. 20.

*van abhoz, hogy magán- és családi életét tisztéletben tartsák.”*²⁸ Egy másik cikk pedig rögzíti, hogy „a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell.”²⁹ Kiemelendő még a 21. cikk, amely a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg, tárgykörébe vonva többek között a szexuális irányultságot.³⁰

Az általános jogvédelmen túl az Unió megkezdte az egyes családi jogviszonyokra vonatkozó részletes jogforrások kidolgozását is, amik a családjog főbb területeinek – elsősorban eljárásjogi tartalmú – egységesítését szolgálják. A 2000-es évek elején jelent meg a Brüsszel II. rendelet³¹, ami két témakört foglalt össze, a házassági ügyeket, valamint a szülői felelősség kérdéskörét.³² A rendelet legnagyobb hibája, hogy a szülői felelősség kérdését kizárólag a házastársak közös gyermekei vonatkozásában szabályozta, így hamar módosításra volt szükség.³³ Ennek eredményeként született meg a Brüsszel IIa. rendelet³⁴, ami pótolta az első rendelet hiányosságait. 2011-ben lépett hatályba a határon átnyúló tartási ügyeket szabályozó rendelet³⁵, majd ezt követte megerősített együttműködés formájában a Róma III. rendelet³⁶, ami a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jogot tárgyalja.³⁷ Ezt meghaladóan a vagyoni jogi kérdésekben 2006-ban adták ki azt a Zöld Könyvet³⁸, amit két további vagyoni jogi rendelet³⁹ követett. Az eddig felsorolt uniós jogforrások közös jellemzője, hogy nem foglalnak állást a házasság definícióját

28 EU Alapjogi Charta 7. cikk

29 EU Alapjogi Charta 9. cikk

30 „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” – EU Alapjogi Charta 21. cikk

31 A Tanács 1347/2000/EK rendelete a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

32 ZSIROS A.: Az Európai Unió családjoga és az azt szabályozó rendeletek fejlődése. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus (XXXII.) 2014. 513.

33 SZEIBERT Orsolya: A családjog jövője Európában; az európai és magyar családjog lehetőségei. *Családi Jog* 2011/4. szám 9.

34 A Tanács 2201/2003/EK rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

35 A Tanács 4/2009/EK rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (a továbbiakban: Tartási rendelet)

36 1259/2016 rendelet a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jogról

37 SZEIBERT O.: i.m. 22-23.

38 Zöld könyv a házassági vagyoni jogi rendszerekre vonatkozó kollíziós szabályokról, különös tekintettel a joghatóságra és a kölcsönös elismerésre (COM/2006/0400) (a továbbiakban: Zöld Könyv)

39 A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete a házassági vagyoni rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (a továbbiakban: Házassági vagyoni jogi rendelet);

A Tanács (EU) 2016/1104 rendelete a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (a továbbiakban: BÉK vagyoni jogi rendelet)

illetően, ugyanakkor az egyéb párkapcsolati formák vonatkozásában találunk utalást. A Zöld Könyv értelmezésében a bejegyzett életközösség és az élettársi együttélés meghatározásával találkozhatunk. A bejegyzett életközösség lényege, hogy két olyan személy között áll fenn „*akik párként együtt élnek, és akik ezt a közösséget a lakóhelyük szerinti tagállam joga által létrehozott hatóságnál bejegyeztették.*”⁴⁰ Ennek értelmében tehát nemtől függetlenül bármely együttélési forma beleértendő ebbe a definícióba, amely az adott tagállamnál regisztrálásra kerül. Az élettársi együttélés képezi a kiegészítő elemét az előző fogalomnak, hiszen annak épp az a lényege, hogy a személyek életközösséget létesítenek egymással anélkül, hogy kapcsolatukat bejegyeztették volna.⁴¹ A vagyoni jogi rendelet sajátossága, hogy a jogalkotó külön szabályrendszert készített a házassági vagyoni jogi viták rendezésére, és különállóként jelenik meg a bejegyzett élettársakra vonatkozó normaanyag. Ez utóbbi az, ahol a párkapcsolati forma meghatározásával találkozhatunk még hozzá az alábbiak szerint: „*bejegyzett élettársi kapcsolat: két személy jogilag elismert életközössége, amelyet az adott jog értelmében kötelező bejegyeztetni, és amely megfelel az ilyen életközösségek létrehozására vonatkozó jogszabályban előírt jogi alaki követelményeknek.*”⁴² A két definíció szinte teljes egészében megegyezik, azonban továbbra is hiányzik a házasság meghatározása. Ez két dologra enged következtetni. Az egyik, hogy a jogalkotó azért nem tartja szükségesnek a házasság fogalmának rögzítését, mert az Európai Unió a tradicionális megközelítést tartja elfogadhatónak, ami nem feltétlenül igényel magyarázatot. A másik ennek épp az ellenkezője, azaz, hogy modern szemléletmódot sugallva nem kíván állást foglalni a kérdésben a tagállami konvenciók valamennyi formájának jogi elismerését támogatva. Válaszul erre a kérdésre álláspontom szerint az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joggyakorlata szolgáltathat, így érdemes ezt is elemzés tárgyává tenni. Az évek során számos olyan ügy született, amelyben a családi kapcsolatokról és ezen belül is a házasságról foglalt állást az EUB.⁴³

2001-ben született az az ítélet⁴⁴, mely szerint egy svéd állampolgár bejegyzett élettársi kapcsolatot létesített azonos nemű partnerével. A felperes az Európai Közösségek Tanácsának tisztviselője volt és partnerkapcsolatára tekintettel igénybe szerezte volna venni a tisztviselői szabályzatban szereplő házastársakra alkalmazott háztartási támogatást. Ebben az ügyben az EUB egyértelműen a hagyományos házasságfogalom értelmezése mellett kötelezte el magát. Az ítélet legfontosabb megállapítása, hogy a regisztrált együttélési formák sosem lehetnek azonosak a házasság jogintézményével.⁴⁵ Később azonban megváltozott a testület álláspontja, az áttörés a Maruko-ügyben következett be. Maruko 2001-ben létesített élettársi kapcsolatot azonos nemű partnerével. 1959 óta tagja volt egy német nyugdíjbiztosító

40 Zöld Könyv 1. pont

41 Zöld Könyv 1.pont

42 BÉK vagyoni jogi rendelet 3. cikk (1) bekezdés a. pont

43 Ezen ügyek sajátos jellemzője, hogy nem az előbbiekből részletezett családjogi témájú jogforrásokhoz kapcsolódnak, elsősorban inkább a diszkrimináció kérdésköréhez igazodóan foglalt állást az EUB a családi életet illetően.

44 C-122/99 és C-125/99 egyesített ügyek

45 WOPERA Zs.: *Az Európai Családjog Kézikönyve*. HVG-ORAC, Budapest, 2012. 53.

társaságnak, ahová önkéntes befizetéseket teljesített. 2005-ben Maruko özvegyi nyugdíj folyósítását kérte a társaságtól, amit azzal az indokkal tagadtak meg, hogy a túlélő élettárs nem jogosult a túlélő hozzátartozónak járó ellátásokra. Az EUB ebben az ügyben kimondta, hogy „a családi állapot és az azon alapuló ellátások tagállami hatáskörbe tartoznak és a közösségi jog nem sértheti a tagállamok e hatáskörét”.⁴⁶ A másik nagyon fontos megállapítása, hogy a német szabályozás, annak ellenére, hogy különmeműek számára biztosította csak a házasságkötést, az azonos nemű párok számára megalkotta a bejegyzett élettársi kapcsolat rendszerét, amelyet fokozatosan közelített a házassághoz a jogkövetkezmények tekintetében. A német jogalkotó célja ezzel nem más, mint hogy közel azonosnak tekintse a két jogintézményt, ezért, ha a szociális ellátások területén differenciálja a szabályozást, azzal szexuális irányultságon alapuló diszkriminációt valósít meg. 2011-ben született a Römer-Freie ügy, ahol a felperes a bejegyzett élettársi kapcsolatára tekintettel akart a házastársakéhoz hasonló adókedvezményeket igénybe venni. Az EUB a Maruko-ügy megállapításaira hivatkozott, ugyanakkor kiegészítette azzal, hogy a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének összevetésekor nincs szükség teljes azonosságra, elég csupán azok hasonlósága.⁴⁷ Ahogy fogalmaz „a helyzetek összehasonlítását a házastársak és bejegyzett élettársak azon nemzeti jogi rendelkezésekből eredő jogaira és kötelezettségeire összpontosító elemzésre kell alapítani, amelyek az alapügyben szóban forgó ellátás tárgyára és nyújtása feltételeire tekintettel relevánsak, és nem annak vizsgálatából kell állnia, hogy a nemzeti jog jogilag általában véve és teljesen hasonlóvá tette-e a bejegyzett élettársi kapcsolatot a házassággal.”⁴⁸ 2016-ban is született egy ítélet, amiben az EUB felhívta a figyelmet arra, hogy „a tagállamok szabadságot élveznek tehát a tekintetben, hogy rendelkeznek-e, vagy sem, azonos nemű személyek házasságáról vagy kapcsolatuk jogi elismerésének valamely alternatív formájáról, valamint, adott esetben, arról, hogy az ilyen házasság vagy alternatív forma mely időponttól kezdődően vált ki joghatást.”⁴⁹

Szintén fontos megállapításokat tartalmaz R.A Colman ügye. R. A Colman román és amerikai kettős állampolgár. 2009-ben Belgiumban telepedett le, majd egy évvel később ugyanitt az azonos nemű, amerikai állampolgár párjával házasságot kötött. 2012-ben információt kért a Főfelügyelőségtől arra nézve, hogy mi szükséges

46 C-267/06 ügy

47 Ugyanezt erősíti az EUB egyik legfrissebb döntése is, amiben a házasságban élő férfi nemváltoztatás műtétjét követően nem kívánta házasságát érvényteleníteni feleségével. Az angol jog szerint azonban nem kaphatta meg a nemváltoztatás anyakönyvből történő átvezetéséhez szükséges igazolást, amíg házasságát nem érvényteleníti. 2008-ban kérelmet nyújtott be a nyugdíjbiztosítóhoz azon szociális jogszabályra hivatkozva, ami a nők számára a 60. életév betöltését követően lehetővé teszi a kedvezményes nyugdíjba vonulást. A kérelmet arra hivatkozva utasították el, hogy az igazolás hiányában nem tekinthető nőnek. A Bíróság álláspontja szerint itt is a helyzetek hasonlóságát kell figyelembe venni, nem az azonosságukat. Ezt megalapozóan rögzíti, hogy jelen esetben a családi állapot nem értékelhető szempont, tisztán arra kell koncentrálni, hogy a jogszabály differenciálja a jogkövetkezményeket, ha valaki megtartja a születéskori nemét és aki megváltoztatja. A házasság érvénytelenítésére vonatkozó feltétel a jogalkotó azon célját fejezi ki, hogy nem kívánja elismerni az azonos neműek házasságát, ez a tény azonban nem lehet hatással a nyugdíjrendszer szabályozására. Ennek fényében diszkriminációt valósít meg, ha a nyugdíjjogosultság eltérő azok között akik jogilag is nemet változtatnak és akik nem. – C 451/16 ügy

48 C-147/08 ügy

49 C-443/15 ügy

a nem uniós állampolgárságú házastárs három hónapot meghaladó, jogszerű tartózkodásához Romániában. A Főfelügyelőség közölte, hogy nem lehetséges az ilyen hosszabb távú tartózkodás amiatt, mert Romániában nincs engedélyezve az azonos neműek házassága. Az EUB ítéletében egyértelművé tette és hangsúlyozta, hogy a tagállamok állampolgárai számára az elismert jogok közé tartozik a családi élet fenntartása mind a fogadó tagállamban, mind abban, aminek állampolgára. A 2004/38 irányelv értelmezésében a házastárs egyértelműen családtag, „*olyan személyt jelöl, akit egy másik személyhez házassági kötelék fűz.*”⁵⁰ Ez a fogalom meghatározás semleges mondható, aminek következtében az adott tagállam – bár nem kötelessége, hogy saját maga szabályozza az azonos neműek házasságát – köteles azt elismerni.

Mindebből látható, hogy az EU nyitott a családi kapcsolatok valamennyi formájának elismerése felé, ugyanakkor igyekszik tagállami hatáskörben tartani ezeket a kérdéseket. Álláspontom szerint a jogforrásokból hiányzó definíciók problémáját is éppen ez magyarázza.

Kitekintés: A család és az azonos nemű párok alapjogi védelme hazánkban

A nemzetközi szinterről hazai vizekre evezve vizsgálat tárgyává kell tenni a magyar jogi szabályozás elemeit. Ahogy már korábban is felhívtam rá a figyelmet, a családi élethez való jog alapvető jogosultsága a társadalom tagjainak, ennek értelmében a legmagasabb szinteken védendő jogi érték. Hazánk a nemzetközi elvárásoknak is megfelelően az 1949-es Alkotmányban már rendelkezett – és természetesen a jelenleg hatályos Alaptörvényben is rendelkezik – a családi értékek védelméről.

Az 1949-es Alkotmány rendkívül szűkszavúan fogalmazott, amikor kimondta, hogy „*a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.*”⁵¹ A korabeli megfogalmazás kizárólag az állam intézményvédelmi kötelezettségét hangsúlyozta, ugyanakkor a családok védelmének alapjogként történő megítélése és elismerése hiányzott.⁵² További nehézségeket vetett fel, hogy a magánszféra ezen területei elsősorban szociológiai, mint sem jogi téren formálódtak, így a jogi környezet kialakítása és napra készen tartása komoly kihívások elé állította a jogalkotót.⁵³ Az alapjogként való elismerésben nagy szerepe volt az Alkotmánybíróságnak (a továbbiakban: AB), ami joggyakorlata által tartalommal töltötte meg a fentebb idézett szakaszt. Az első „hiányosságot”⁵⁴ a 22/1992 (IV.10.) AB határozat pótolta. Az Alkotmány 15. §-a alapján ugyanis nem volt egyértelmű a házasságkötés szabadságának teljeskörű biztosítása. Az indítvány szerint egy akkor hatályban lévő jogszabály⁵⁵ szerint a fegyveres erők tagjai kötelesek voltak igazolni, hogy az illetékes

50 C-673/16 ügy

51 1949-es Alkotmány 15. §

52 SÁRI J. - SOMODY B.: i.m. 310.

53 DRINÓCZI T. - ZELLER J.: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete. *Jura* 2006/1. szám 16.

54 BALOGH Zs. - HOLLÓ A. - KUKORELLI I. - SÁRI J.: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv., Budapest, 2003. 282.-283.

55 1982. évi 17. tvr. 15.§ (3) bek.

parancsnok engedélyt adott a házasságkötésre, ennek hiányában érvényes házasságot nem köthettek. Az AB alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette az említett szakaszt. Érvélését két nagyon fontos alapra helyezte. Az egyik a hazánkra is irányadó nemzetközi jogi kötelezettségek, amelyre már előzőekben is felhívtam a figyelmet, és amely értelmében a házasságkötés szabadsága nem vonható meg senkitől, alapjogként mindenkit megillet.⁵⁶ Az indoklás másik bázisa az emberi méltósághoz való jog és az abból levezethető önrendelkezési jog volt. Ezzel összefüggésben állapította meg az AB, hogy „*az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül*”.⁵⁷ A következő fontos döntés 1995-ben született az azonos nemű párok kapcsolatának hátrányos megkülönböztetése miatt. Az indítvány a Csjt. házasság fogalmát és az 1959-es Ptk. élettársi definíciójának alkotmányellenességét támadta a nemi szerepek szerint megvalósuló diszkriminációra hivatkozva. A döntés értelmében a házasság továbbra is a különmemű párok sajátja maradt. Indoklásában kitér az AB a házasság tradicionális jellegének hangsúlyozására és azt a megállapítást teszi, hogy az Alkotmány csupán a szabályozás egyenlőségének követelményét támasztja a diszkriminációmentesség érdekében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy magának a házasságkötésnek a lehetőségét kell biztosítani az azonos neműek számára.⁵⁸ A de facto élettársi kapcsolat vonatkozásában azonban kimondta, hogy „*Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre*.”⁵⁹ Ennek értelmében tehát a jogvédelmet ki kell terjeszteni az azonos neműek élettársi kapcsolatára is, ugyanakkor ahogy Schanda Balázs is felhívja rá a figyelmet, jelen esetben az állam nem a homoszexualitást tartja védendő értéknek, hanem a felek monogám kapcsolatban történő együttélését.⁶⁰

Az AB az említett döntését később a 65/2007 (X.18.) határozatában is megerősítette, kimondva, hogy nem tehető népszavazás tárgyává az azonos neműek házasságának kérdése, mert az az Alkotmány tartalmának esetleges módosításával járna.⁶¹

2008-ban újabb fontos döntés született, amelyben megsemmisítésre került a Bét I.⁶² Ez a törvény a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményét volt hivatott megerősíteni és szabályozni. Előnye, hogy végre az azonos neműek számára is biztosított volna - jogkövetkezményeit tekintve - a házassághoz majdnem mindenben hasonló jogintézményt. A hátránya pedig részben az előnyében is rejtett,

56 CSINK L. - SCHANDA B.: II. Házasság és család védelme In: Schanda Balázs-Balogh Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog - Alapjogok*. PPKE-JÁK, Budapest, 2011. 112.-113.

57 22/1992 (IV.10.) AB határozat

58 14/1995 (III.13.) AB határozat

59 14/1995 (III.13.) AB határozat

60 SCHANDA B.: A házasság intézményének védelme a magyar alkotmányjogban. *Iustum Aequum Salutare* 2008/3. szám 71.

61 SCHANDA B. i.m. 2008,72.

62 2007. évi CLXXXIV. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról

ugyanis a jogszabály személyi hatálya nem csak az azonos nemű párokra, hanem a különneműekre is kiterjedt.⁶³ A határozat érvelése a korábbi gyakorlatra utalva megerősíti azt az elvet, hogy nem minősül alkotmányellenesnek a házassággal azonos szintű de elkülönített jogintézmény létrehozása és a jogvédelem biztosítása az azonos neműek számára.⁶⁴ A problémát a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata okozta, ha ugyanis – érvel az AB – a jogalkotó célja a házassággal egyenértékű jogintézmény megteremtése volt a célja a jogalkotónak, akkor az említett jogszabály alkalmazása azt eredményezi, hogy az alkotmány 15.§ által védett értéket és a törvény által védett értéket azonosnak kell értékelni, azaz az alkotmányos védelem egyenlő lenne a törvényi védelemmel. Ez azonban ellentmondana a jogszabályi hierarchia kötöttségeinek, így tehát egy alkotmányos érték nem lehet egyenlő egy jogintézmény törvényi védelmével.⁶⁵

A 32/2010 (III.25.) AB határozatban a már kizárólagosan azonos neműek számára újralkotott jogszabály (Bék. II.) alkotmányosságát vizsgálta a testület. Megállapította, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat nem jelent konkurenciát a különneműek házasságának és nem üresíti ki a tradicionális jogintézmény lényegét. Kiemelte azonban, hogy a jogalkotónak lehetősége van a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat eltérő szabályozására.⁶⁶

2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvény felváltva a korábbi Alkotmányt. A végleges rendelkezések hosszú időn át formálódtak, ami igaz megállapítás a családok védelmére vonatkozó L. cikke is. Hatályba lépésekor így szólt az említett rendelkezés: „*Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. ... A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.*”⁶⁷ Az Alaptörvény egyértelmű törekvést fejez ki arra nézve, hogy a korábbinál jelentősebb védelmet alakítson ki a család jogintézményének vonatkozásában.⁶⁸

2012. december 20-án született meg az a témám szempontjából kulcsfontosságú alkotmánybírói határozat, mely megsemmisítette a Cstv. családdefinícióra vonatkozó rendelkezését. Az érintett szakasz az alábbiak szerint hangzik: „*A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megalapító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a*

63 JAKÓ N. - MIKES L. - SZABÓ Zs.: *Alkotmányjog*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2016. 80.

64 „*Az azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítani kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. Egy ilyen új jogintézmény nem sérti, nem is veszélyeztet a házasság Alkotmány által kiemelten védett helyzetét (az Alkotmány 15. §-át), illetve a különböző neműeknek szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett házasságkötéshez való jogát. Az államot terhelő, a házasság és a család védelmére vonatkozó intézményi védelem (elismerés, támogatás) kötelezettsége az Alkotmány alapján az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának törvényi elismerésétől függetlenül továbbra is fennáll. A hagyományos forma, a különneműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe azáltal, hogy az azonos nemű bejegyzett élettársak - az ilyen kapcsolat természetéből adódó különbségek fenntartása mellett - a házastársakéhoz hasonló pozícióba kerülnek.*” – 154/2008 (XII.17.) AB határozat

65 154/2008 (XII.17.) AB határozat

66 32/2010 (III.25.) AB határozat

67 Alaptörvény L) cikk (1) és (3) bek. - közlönyállapot

68 SCHANDA B.: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare* 2012/2. szám 77.

családhatfogadó gyámság”.⁶⁹ A normaszöveg csak és kizárólag 3 formáját ismeri el a családnak, nevezetesen a házasságot, az egyenesági rokon kapcsolatot és a családba fogadó gyámságot, viszont kizárja a modern társas együttélési módok más formáit, vagyis az élettársi kapcsolat valamennyi fajtáját. Az alapvető jogok biztosa felismerve a problémát, az alkotmánybíróshoz fordult az érintett rendelkezés vizsgálata és megsemmisítése érdekében.

Az AB a kérdéskör vizsgálata során arra a döntésre jutott, hogy az érintett jogszabályi rendelkezést megsemmisíti. Indoklásában egyértelműen kifejezésre jutatta, hogy a család, mint fogalom tartalmát nem határozhatja meg kizárólag a házasság intézménye, hiszen a változó társadalmi konvenciók egyre inkább az alternatív társas együttélési formák felé fordulnak. A fiatalok számára már nem a házasság intézménye és velejárói jelentik az összetartozás és a biztonság alapját. Egyre inkább teret hódít a szociológiai értelemben vett családfelfogás, melyre az AB is számos alkalommal hivatkozik határozatában. Fontosnak tartja azonban felhívni a figyelmet egy korábbi döntésében szereplő indokra, mégpedig, hogy „*az Alkotmány a házasságot és a családot a magyar társadalom alapintézményének tekinti*”⁷⁰, és ezért szükséges a jogintézmény alaptörvényi szintű védelme. Ez azonban felveti annak a problémáját, hogy a házasság és az élettársi kapcsolat nem tekinthető teljesen egyenrangú jogintézménynek, hiszen akkor a jogszabályi hierarchiában eltérő helyen szereplő elemek részesülnének ugyanolyan védelemben. Az Alaptörvény azonban a legmagasabb szintű jogforrás, így az állam törvényi szinten nem hozhat létre az alaptörvényi rendelkezésekkel megegyező, új jogintézményt. Ezzel összefüggésben azonban megállapította, hogy „*az Alkotmányból nem a házassági kötelek, mint együttélési forma egyedi (kizárólagos), hanem a különös (kiemelt, alkotmányos szintű) védelme vezethető le, vagyis az Alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok törvényi szintű oltalmát. A jogalkotónak tehát ... lehetősége van a házasságon kívüli együttélési formákat is elismerni és törvényi szintű védelemben részesíteni*”⁷¹.

Fontos kiemelni még, hogy a Cstv. 7.§-át megsemmisítő AB döntésben az érvelés fő eleme a korábbi döntésekben is megjelenő eltérő jogszabályi szintű védelem. Ezt az ellentétet az Alaptörvény negyedik módosítása oldotta fel, amely jelentősen változtatott az L) cikk tartalmán. Az (1) bekezdés második mondata szerint a „*családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony*.”⁷² Két nagyon fontos következménye lett ennek a módosításnak. Az egyik, hogy pontot tett az AB értelmezési vívódásainak végére és helyre tette a 154/2008 és a 43/2012 AB határozatok által vázolt „*Alaptörvény vs. törvényi védelem*” dilemmát. Az eredmény az Alaptörvény által deklarált családfogalom, mely a jogszabályi hierarchia csúcán álló hazai jogszabályban került így kimondásra. Éppen ebben rejlik azonban a veszélye is, hiszen az idézett rendelkezés szakít az AB korábbi gyakorlatával és a családi kapcsolatokat kizárólag a szülő és a gyermek között fennálló, valamint a házasságon

69 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről, 7.§ (1) bek.

70 154/2008 (XII. 17.) AB határozat

71 43/2012. (XII. 20.) AB határozat

72 Alaptörvény L) cikk – a negyedik módosítást követően

alapuló kapcsolatokra redukálja. Mindebből arra a következtetésre jutottam, hogy az AB évtizedekre visszanyúló joggyakorlata egyértelműen progresszív szellemiségű, képes a társadalmi igényekhez igazodni, ugyanakkor ahogy egyet előre lépett az AB a haladás útján, a jogalkotó az Alaptörvény negyedik módosításával kétszeresen visszalépett az úton. Ez a megállapítás azonban csak a párkapcsolati formák vonatkozásában állja meg a helyét, más a helyzet azonban a szülő-gyermek viszonyrendszerben. Itt az említett módosítás igenis nagy előrehaladást mutat, hiszen egyértelműen megnyitotta az utat a szociológiai értelemben vett szülő-gyermek viszony perspektívája felé. Ezt erősítik továbbá a 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyv családjogi rendelkezései is.⁷³

Összegzés

A mai társadalmi viszonyok megkövetelik, hogy a család fogalmának meghatározása megfeleljen a modern kori elvárásoknak. Ezek az elvárások elsősorban az államok szintjén képződnek le, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szupranacionális szinten is kiemelt figyelmet kap a család és a családi élet meghatározása.

Számos nemzetközi dokumentum biztosítja a családok védelmét, a kiegészítő joggyakorlat és jogértelmezési tevékenység pedig tartalommal tölti meg a család fogalmát, ami azonban differenciáltan jelentkezik Európában. Vannak, akik ragaszkodnak a tradicionális családmodellek fenntarthatóságához. Ilyen például az Emberi Jogok Európai Bírósága, amelyek joggyakorlata egyértelműen arra enged következtetni, hogy a testület meglehetősen konzervatív álláspontot képvisel és a család fogalmának hagyományos alapokon nyugvó megközelítését helyezi előtérbe döntéseiben, ugyanakkor -sajnálatos módon csak kivételesen – a modern társadalmi elvárások is megfigyelhetőek joggyakorlatában. Szintén óvatos álláspontot képvisel az Európai Unió, akinek joggyakorlata és jogalkotási tevékenysége egyértelműen a modern társadalmi konvenciók felé orientálódik, ugyanakkor mégis a tagállamokra bízta a szabályozás kialakítását.

Az azonos neműek párkapcsolatának megítélése is sokat változott az idők folyamán. A kezdeti ellenállás után a modern viszonyok között egyre elfogadóbbá váltak az államok, és ahogy azt a tanulmányban is jeleztem, számos európai országban a házassággal egyenrangú a megítélésük. Mindezek alapján megállapítható, hogy az európai családfogalom tágabb személyi kört ölel fel, és igyekszik a társadalom általános elvárásainak megfelelő struktúrában gondolkodni.

⁷³ Lásd ehhez részletesebben: BARZÓ T.: A gyermek érdekének védelmét erősítő családjogi alapelv érvényesülésében felmerülő ellentmondások. *Opuscula Civilitas* 2: (2017) 2-15.

KUBISCH KÁROLY*

***A bünszervezetben elkövetett emberkereskedelem nyomozásának
kriminalisztikai kérdései - egy tartalomkutatósi projekt összefoglalása***

Bevezetés

Dolgozatomban 2017 szeptemberétől 2018 márciusáig tartó tartalomkutatósi projekt megvalósításának menetét, a kutatás eredményeit, továbbá a kutatás során képződött de lege lata et ferenda gondolatot kívánok megosztani.

A kutatásról készült már szakmai¹ jellegű összefoglaló 2018 márciusában, amely tartalmazza mindazon feladatokat, eseményeket, melyeket a kijelölt fogadó szervnél végeztem. Az összefoglaló dokumentumban feltüntetésre került, hogy részletes kutatási projekt összefoglalást fogok készíteni, melyben az aktakutatás eredményeinek összefoglalására teszek kísérletet. Ez szóban egy jogtudományi konferencia-előadás keretében² megtörtént. Az előadásomban anonimizált formában igyekeztem bemutatni az áttekintett akták rendszerét, illetve a kutatás alapján levont következtetéseket, aktuális statisztikai adatokat.

A kutatás módszertana

A kutatás összesen 7 akta és 16 544 oldalnyi titkosítás alól feloldott emberkereskedelem és más kapcsolódó bűncselekmények felderítését és nyomozását tartalmazó akta tartalmi, ezen belül kriminalisztikai és jogi (anyagi és eljárásjogi) szempontú áttekintését jelenti.

A kutatás során igyekeztem szem előtt tartani a Magyar Kormányzat „*Az Emberkereskedelem elleni irányelvhez és az Emberkereskedelem Felszámolását Célzó Európai Stratégiához kapcsolódó, valamint az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2008-2012 közötti nemzeti stratégiát felváltó 4 éves stratégiai tervdokumentumának*”³ 28. oldalán megfogalmazott iránymutatását, miszerint „*a rendelkezésre álló adatok mellett a tudományos kutatások is képet adhatnak az emberkereskedelem és kísérőjelenségeinek jellemzőiről. Eddig még kevés ilyen témájú kutatás készült hazánkban, többek között az adatok*

* dr. Kubisch Károly, bünygyi szakjogász, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, karoly.kubisch@gmail.com

1 Személyes és bünygyi adatok miatt nem közzé tehető dokumentum.

2 Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2018. május 4. pénteken „Hazámat szolgálom!” Bővebben: Konferencia. http://www.uni-miskolc.hu/esemenyek/1601/hazamat_szolgalom_-felhivas_tudomanyos_konferencian_valo_reszvetelre

3 http://emberkereskedelem.kormany.hu/download/4/d7/70000/Emberkereskedelem_elleni_nemzeti_strategia_2013-2016_kiadvany.pdf (letöltve: 2018. június 18.)

fent említett problémáit⁴ miatt. Sok esetben az aktavizsgálat, valamint a mélyinterjúk segíthetnek a hazai emberkereskedelem jellemzőit meghatározó mélyebb összefüggéseinek feltárásában.”⁵

Az aktakutatás természetben a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Felderítő Főosztály Bűnszervezetek Elleni Osztály Emberkereskedelem Elleni Alosztályán, Dr. Csizma Zoltán őrnagy vezetésével valósult meg. A kutatás előfázisában egy kutatómegvalósítási tervezetet készítettem, melyben az instruktossal közösen meghatároztuk a kutatás féléves menetének tervezett pontjait.⁶ A kutatás gyakorlati menete két fő részből tevődik össze, egyfelől az emberkereskedelem büntetvények titkosítás alól feloldott nyomozati aktáiban⁷ található adatokat empirikus, elemző és értékelő módszerrel tekintetem át. Másfelől az eljáró rendőrökkel beszélgettem, szakmai kriminalisztikai kérdéseket tettem fel részükre, hogy bizonyos kérdésekben megismerjem véleményüket, jogalkalmazói tapasztalataikat. A kutatás utolsó fázisában az Alosztály munkatársai egy kérdőívet töltöttek ki, amely az emberkereskedelem visszaszorítása érdekében megalkotott 2011/36/EU irányelv⁸ mentén felállított kritériumok okán megváltozott büntetőjogi környezetet tekinti át. Egyetértettünk abban, hogy a rendvédelmi szervek és a civil szervezetek, egyházi jogi személyek és nem kormányzati szervek⁹ NGO-k közötti együttműködés milyen hatékonysággal működik.

A kutatás aktualitása

A kutatás aktualitását több oldalról is elemezhetjük: egyfelől az Európát elárasztó migrációs hullám járulékos bűncselekményei az embercsempészés¹⁰ mellett az emberkereskedelem¹¹ - mint a szervezett bűnözés egyik bevételi forrása¹² -, immár

4 A problémák alapvető oka, hogy a rögzített adatok alapján egyes ügyeket szinte lehetetlen az indulástól a végéig átlátni, mivel a jogerős ítéletekről a bírósági statisztika gyűjt adatokat, de azzal a rendőrségi nyomozási, ügyészégi adatok nem vethetők össze, nem is szólva a büntetés-végrehajtási statisztikákról, így egy többszörösen fragmentált állapotban lévő adathalmaz alapján nem lehet egy büntető ügyet az elrendeléstől a jogerős határozaton át a célként megfogalmazott integrációig végigkövetni.

5 Az emberkereskedelem elleni 4 éves (2012-2016) Stratégiai Tervdokumentum. i.m. 28. oldal.

6 Lásd: az ORFK Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központjához leadott Kutatási Projektbeszámoló (I. sz. melléklet) 8. Oldal.

7 Ebben nincsenek benne a „házi irattárban” tárolt adatok, információk

8 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2011/36/EU IRÁNYELVE (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0036> (letöltve: 2018. 06. 29.)

9 NGO (non-governmental organizations) egyes államok kormányzati rendszereitől nem függő speciális jótékonyági, emberjogi, non profit, nemzetközi magánszervezetek. Jogi személyiségét mindig a működésük területén joghatósággal rendelkező állam jogszabályai biztosítják és általában nemzetközi szinten mozognak, de – főszabály szerint – nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal.

10 2012. évi C. törvény – a Büntető törvénykönyvről 353. §

11 2012. évi C. törvény – a Büntető törvénykönyvről 192. §

12 Lásd az ILO Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour kutatásának adatait http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_243391/lang-en/index.htm (letöltve: 2018. 06. 29.)

Európát is fenyegető méreteket öltött. Másfelől az Európai tagállamok - jelen dolgozat időpontjában¹³ - nem tudnak egységes álláspontra jutni az illegális migráció hatásainak kezelése vonatkozásában.

Az Európa Tanács¹⁴ - melynek Magyarország 1990. november 6-án huszonnegyedik csatlakozó orszádként tagja lett - egy átfogó nemzetközi jogi keret kialakítását tűzte ki célul, amely az emberkereskedelem áldozatainak emberi jogaira összpontosít és ennek érdekében egy sajátos ellenőrző rendszert hozott létre.¹⁵ Az Egyezményt kihirdető 2013. évi XVIII. törvény VII. fejezete a megfogalmazott értékek megvalósulásának ellenőrzésére az Egyezmény 36. cikkében létrehozta az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportját (GRETA).¹⁶

2018. április 27-én, napvilágot látott az Európa Tanács emberkereskedelem elleni szakértői csoportja (GRETA) által megfogalmazott jelentés, miszerint: „*egyre kevésbé képesek a magyar hatóságok azonosítani az embercsempészet lehetséges áldozatait az illegális bevándorlók és menedékkérők körében.*”¹⁷ A szakértői csoport által tapasztaltak szerint Magyarországnak jobban kellene figyelnie az emberkereskedelem áldozatainak azonosítására a bevándorlók és a menedékkérők között - ideértve a gyermekkorúakat¹⁸ is. Ennek a jelentésnek tartalma és iránya mutatja, hogy a sok és átfogó szabályozás ellenére a gyakorlati megvalósítás terén aktuálisan is nagyon sok tennivaló maradt.¹⁹ A szakértői csoport által megfogalmazott problémákra adott válaszreakció a Magyar Belügyminisztérium részéről²⁰ - miszerint nem fogadja el a GRETA ajánlásait -, olyan messzire vezető kérdéseket vetnek fel, amely túlmutatnak dolgozatom keretein. Ugyanakkor az érezhető feszültség a kormányközi szervezet és Magyarország között, alátámasztja a kérdés aktualitását és a megoldáskeresés szükségességét.

13 A dolgozat 2018. március elsejétől június 30 között készült.

14 1947-ben létrejött kormányközi regionális szervezet, melynek jelenleg 47 tagállama van. Fő céljai között szerepel az az emberi jogok fokozott védelme, a jog uralmán alapuló demokratikus berendezkedés védelme, illetve, az idegengyűlölet, a terrorizmus, az emberkereskedelem minden formája és a szervezett bűnözés elleni fellépés támogatása.

15 Az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2013. évi XVIII. törvény

16 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

17 Lásd: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/hungary-must-better-identify-victims-of-human-trafficking-among-migrants-and-asylum-seekers-including-children-says-expert-group> (letöltve: 2018. 06. 29.)

18 A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 1. cikke értelmében „gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

19 Report on Hungary under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings <https://rm.coe.int/greta-2018-13-upro-hun-en/16807bf672> (letöltve: 2018. 06. 29.)

20 Budapest, 2018. április 27., péntek (MTI) - Az Igazságügyi Minisztérium (IM) parlamenti államtitkára szerint azért kritizálja az Európa Tanács a határvédelmet a tranzitzőnákra hivatkozva, mert migránsokat akarnak behozni.

Hipotézisek az aktakutatást megelőzően

A bűnüldöző hatóságok és a büntetőeljárás egyéb alanyai közt felbukkanó korrupció az emberkereskedelem áldozatait másod vagy harmadlagos viktimizációt eredményezhet azon túl, hogy eljárás hatékonyságát rontja, az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat lerombolja.

A magyarországi szervezett bűnözés jellege egyfelől nagyon eltér a nemzetközi bűnszervezetektől, de vannak kapcsolódási pontok. Ezen illeszkedési pontok általában a munkamegosztáson és anyagbeszerzésen alapuló kapcsolatok. A munkamegosztás azt jelenti, hogy az emberkereskedelemben *forgalmazott* személyeket csak hely- és az adott kultúra ismeretével rendelkezők tudják felkutatni és biztosítani. Az anyagbeszerzés pedig a vásárló által megfogalmazott *speciális*²¹ igény teljesítéséhez szükséges alapanyag kiválasztásának folyamatát jelenti.

Az emberanyag kiválasztásában nem ritkán rokonok, ismerősök is közreműködnek, nem ritkán ezért, mert segíteni akarnak a jobb sorsra érdemes bevételi forrás és munka nélkül tengődő személynek. Az így létrejövő - általában külföldi - munkaaajánlások mindig kecsegtető ajánlatokat tartalmaznak. Általánosságban elmondható, hogy egy jól kidolgozott tévedésbe ejtés és tévedésben tartási mechanizmus jellemzi ezeket a nem látható, tehát fedésben dolgozó bűnszervezeteket. A bűnszervezeti minőség abban is megjelenik, hogy nem csak a hatósági ellenőrzések elől elrejtve végzik tevékenységüket, hanem a kiskorú áldozatok személyazonosságának lecseréléséhez vagy megváltoztatásához szükséges iratok megszerzését is ők végzik, általában valamilyen korrupciós cselekménnyel.

„Továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatóak a kormány áldozatazonosítási és irányítási rendszereiben, továbbá az emberkereskedelmi ügyeket tartalmazó átfogó és megbízható adatbázis tekintetében”.²² Ennek a jelentésnek egyes részletei megegyeznek az Európa Tanács szakértői Bizottságának észrevételeivel, amelyek elmarasztalják Magyarországot az áldozat felismerés felszínes kezelése miatt. Az adatbázis hiányát magam is tapasztalom, ugyanakkor a Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztálya egy kiválóan feltöltött bűnügyi statisztikai rendszert működtet.²³ Ám nem eléggé ergonomikus a rendszer keresőkulcsainak kialakítása.²⁴

További felvetés az, hogy a rendőrhatalóság időnként a jogszabályi környezet, illetve a belső ügyési utasítások²⁵ miatt sincs könnyű helyzetben. A minősítési problémák az emberkereskedelem Btk. 192. § (2) bekezdésben megfogalmazott

21 Az áldozat legyen gyermekkorú, ázsiai, thai származású, afrikai, fogyatékkal élő stb.

22 Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. Jelentés az emberkereskedelemlről - 2017. https://hu.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/232/2017/07/tip2017_hu.pdf (letöltve: 2018. 06. 29.)

23 <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>

24 A keresési lehetőségek erősen limitáltak: például nem lehet összehasonlító keresést végezni. A rendszer nem egy saját fejlesztésű adatbázison alapuló rendszer, hanem a Microsoft Excel táblázatkezelőbe feltöltött adattömeg. Ezzel összefüggésben a nehezen testre szabható keresés eredménye nem lesz áttekinthető, ami elnehezíti az adatkutatást is.

25 NF.3889/2014/7-I számon (Hivatkozási szám: 29000-24227/2014.ált.) a Fellebbviteli Főügyészség által 2014. szeptember 8-án kiadott szakmai állásfoglalása, mely belső utasításként értelmezhető.

kizsákmányolási célzat egyenes szándékkal követhető el és materiális bűncselekmény, ellenben az (1) bekezdésben lévő első alapcselekmény, immateriális bűncselekmény marad. Ebben a vonatkozásban is komoly bizonyításbeli eltérések vannak, mivel az első bekezdés esetében nem lehet okozati összefüggést keresni, míg a második alapcselekmény esetében szükséges a bizonyítékok zárt kauzális láncolatának okozati összefüggés rendszerét feltárni.

Az aktakutatás részletei

Az alább felsorolt aktákat tekintettem át teljes részletességgel. Az aktákat kivétel nélkül tökéletes állapotban kaptam meg és minden oldalon precízen vezetettnek, valamint - a több ezer oldal ellenére - minden oldalon a *titkosítás alól feloldott* szöveg, pecsét, aláírás szerepelt.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy semmilyen ellentmondást vagy említésre méltó alaki formai tartalmi esetleg törvénytelenésre utaló hibát nem találtam. Az aktakutatás pontos eljárási rend szerint zajlott: a bejáratnál a ruházátátvizsgálat követően minden esetben hatósági személy által kísérve kaptam meg az aktuális aktát, melyet kutatás végeztével páncélszekrényben tárolt el az instruktor. A kutatás során egy elkülönített helységben zavartalanul végezhettem feladatomat, rendszerek és folyamatos felügyelet mellett. A kutatáshoz használhattam minimális mértékben²⁶ számítógépet, valamint íróeszközöket és jegyzeteléshez megfelelő füzetet.

ÜGYSZÁM	MENNYISÉG	GYANÚSÍTÁS
(...) 2013 bü.	700 oldal	Cs. József és társai ellen indult eljárás üzletszerű kerítés büntette miatt.
(...) 2013 bü.	752 oldal	B. Attila és társai ellen indult eljárás üzletszerű kerítés büntette miatt.
(...) 2013 bü.	800 oldal	B. Attila (T. Attila álnéven) ellen indult eljárás <i>üzletszerű kerítés büntette</i> és más bűncselekmények miatt.
(...) 2015 bü.	500 oldal	B. Zoltán és társai ellen indult eljárás <i>üzletszerű kerítés büntette</i> , <i>gyermekprostitúció</i> és más bűncselekmények miatt.
(...) 2012 bü.	700 oldal	Zs. Gábor és társai ellen <i>bűnszervezetben elkövetett üzletszerű kerítés</i> büntette és más bűncselekmények miatt indult eljárás.
(...) 2009 bü.	1092 oldal	B. József és társai ellen <i>emberkereskedelem büntette</i> és más bűncselekmények miatt indult eljárás.
(...) 2012 bü.	12 000 oldal	L. Tamás és társai ellen <i>bűnszervezetben elkövetett üzletszerű kerítés</i> és más bűncselekmények miatt indult eljárás.
összesen: 7 akta	16 544 oldal	

²⁶ A belső informatikai rendszerhez nem kapcsolódhattam.

A táblázatban felsorolt bűncselekmények, kerítés, kitartottság, gyermekprostitúció és csupán egyetlen esetben lehetett az emberkereskedelem tényállását felhívni. Ez az akta a B. József és társai ellen 2009-ben indult büntetőeljárás részleteit tartalmazta. Az akta szerint az 1978. évi IV. törvény 175/B. § (1) és (2) bekezdés b) és d) pontja szerint minősülő emberkereskedelem büntette volt a nyomozás iránya. A minősítés alapját a nyomozási tervben annak a verzióknak bizonyítása adta, hogy a Svájcban a Zürichi II. kanton ügyészsége kihallgatta a prostitúcióból élő terhelteként kezelt²⁷ F. Éva sértettet és a nyomozási iratokat megküldte a magyar hatóságoknak. A kihallgatási jegyzőkönyvekből egyértelműen kiderül, hogy a sértett P. Attila egy gyermekotthonból magához vette 17 éves korában azzal a céllal, hogy értékesítse az erre vevőként jelentkező személyeknek. *2009-ben P. Attila 100.000 forintért eladta F. Évát, N. Alfréd részére*, aki rögtön utcai prostitúciós szolgáltatásra kényszerítette a sértettet, hogy kiadásai megtérüljenek. A jogellenes adásvétel a sértett tudta nélkül történt. A betanítás idejére utcai prostitúciós munkát végzett, majd ezt követően a sértettet Svájcba vitték, ahol Szilvia nevű személy ismét betanította, - elmondta milyen szolgáltatásokat kell nyújtania a fizetővendégek részére tennie. Szilvia N. Alfréd barátnője volt és ő állapodott meg a pénzről a szolgáltatást igénybevevőkkel. A sértett csak lefeküdt velük. Ha sértett fáradt volt vagy nem keresett eleget,²⁸ esetleg el akart menni, akkor bántalmazták. 2010. április 30-án ambuláns kezelésben kellett részesíteni, egy svájci kórházban, mivel *orrsonttörést* szenvedett. A gyógykezelés során az orvos kérdésére a sértett azt nyilatkozta, hogy egy ügyfele bántalmazta. A nyomozás későbbi szakaszában azonban kiderült, hogy erre a válaszra N. Alfréd és Szilvia kényszerítették - akik elkísérték a kórházba. A többszörösen bántalmazott sértettet a kihallgató svájci ügyész bünygi őrizetbe vette, arra való hivatkozással, hogy „*mindenki állíthatja, hogy áldozat, viszont neki (az ügyésznek)*”²⁹ *is meg kell állapítani ki tekinthető sértettnek és ehhez viszont idő kell. A fogvatartási idő lerövidítéséhez javasolom, rájja át magát a bűnszervezet tagjai elleni vallomásán*”.³⁰

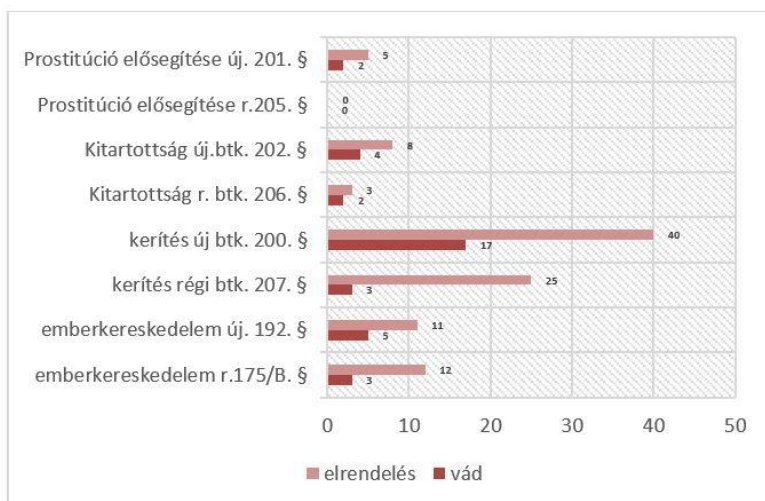
Ebből a jogesetből jól láthatóan kirajzolódik, hogy ez a cselekménysor is kerítés és kitartottság büntette lenne: mivel egyértelmű bizonyítást nyert a *jogellenes adásvétel*, ez a tény megváltoztatta a minősítést és a nyomozás menetét. Az 1. ábra. *Az emberkereskedelemből kapcsolódó bűncselekmények 2009-2018 között*. Forrás: ORFK Elemző-Értékelő Osztály az adatsorokat láthatjuk, melyek az Alosztály által minősített és nyomozott emberkereskedelem bűncselekményén túl általában felmerülő tényállásokat és azok mennyiségét mutatják.

27 A svájci ügyészség nem ismerte el a prostitúcióból élő eljárás alá vont személy áldozati minőségét és az eljárás sikeressége érdekében előzetes letartóztatásba helyezte.

28 N. Alfréd a nyomozati iratok szerint napi 1000 CHF követelést fogalmazott meg a sértettel szemben.

29 A szerző megjegyzése.

30 A svájci ügyészség tehát attól tette függővé a sértett bünygi őrizetének megszüntetését, hogyha vallomást tesz a bűnszervezet tagjaira.



1. ábra. Az emberkereskedelemhez kapcsolódó bűncselekmények 2009-2018 között. Forrás: ORFK Elemző-Értékelő Osztály.

Az ábrán jól látható, hogy 2009 és 2018 első negyedéve között a legtöbb cselekmény a kerítés büntette volt. A felsorolt bűncselekmények között az emberkereskedelem vonatkozásában áttekintettem a nyomozás elrendelése és a vádemelés közötti komoly számbeli eltérést.³¹ Ennek a kérdésnek okaként azt találtam, hogy egyfelől megváltozott - szélesedett - az emberkereskedelem tényállása alá vonható cselekmények köre, másfelől kétségtelenül magas a magyar ügyészség által kitűzött és végül realizált váderedményesség, mint cél. Ezzel kapcsolatban, egy előző dolgozatomban³² már kifejtettem néhány gondolatot. Idéztem a Kúria Büntető Kollégiumának Joggyakorlat-elemző csoportja által készített tanulmányból,³³ amely bemutatja, hogy a magyar ügyészség 97%-os váderedményessége messze megelőzi a német ügyészség 80%-os mutatóit.³⁴ Belátom - egyetértve a kúria joggyakorlat-elemző csoportjával -, hogy a váderedményesség nem feltétlenül negatív jelenség, ám ahogy a Kúria is utalt rá: „a váderedményesség aránya összefüggésben állhat a perbeli bizonyítás bíróság és ügyészség közötti kompetencia megosztásával, illetve a kompetencia mikénti gyakorlásával.”³⁵ Annyit tennék hozzá az előző dolgozatomban megtett állításokhoz, hogy nem csak a bíróság és az

31 A régi 1978. évi IV. törvény 175/B. § esetében négyszeres, míg a 2012. évi C. törvény 192. § estében kétszeres.

32 KUBISCH K.: Az emberkereskedelem szabályozási kérdései és minősítése a gyakorlatban. In: *Miskolci Doktorandusz Konferencia Tanulmánykötet*. Bíbor Kiadó, 2017. 105.

33 2013.El.II.E.1/4 számú Kúria Büntető Kollégiumának Joggyakorlat-elemző csoportja által készített tanulmány.

34 Kúria: A vád törvényességének vizsgálata - összefoglaló vélemény. 2013. Melléklet: Nemzetközi összehasonlítás a váderedményességgel kapcsolatban. 40. o.

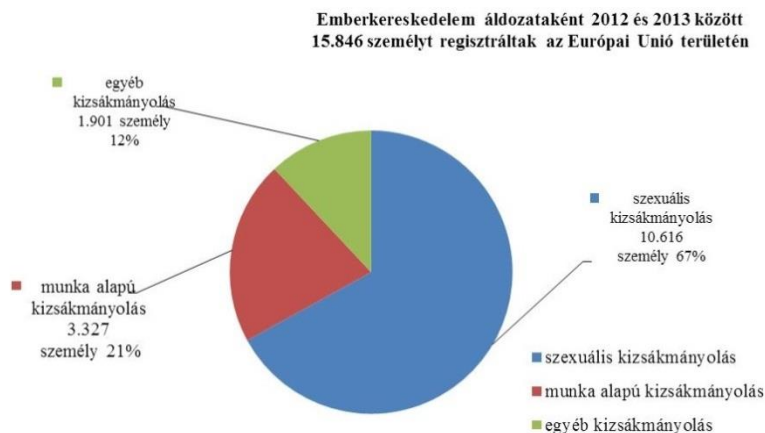
35 Kúria: A vád törvényességének vizsgálata. 2013. i.m. 13. o.

ügyészség közti kompetencia-megosztás vehet fel kérdéseket, hanem ebben a tárgykörben szükséges lenne vizsgálni a nyomozóhatóság és a vádhatóság közötti munkamegosztás hatékonyságát is.

Európai Bizottsági jelentés és a magyar statisztikák közti feszültség

„Egyértelmű, hogy lényegesen több áldozat van annál, mint amit a hivatalos számok mutatnak. A bűncselekmény nyilvánvaló nemi dimenzióval rendelkezik. Folyamatosan arról számolnak be, hogy legelterjedtebb formája a szexuális kizsákmányolási célú emberkereskedelem, amelynek főként nők és lányok az áldozatai”.³⁶

Az Európai Bizottság adatai³⁷ az alábbi táblázatban tekinthetők meg, ezen felül az emberkereskedelem visszaszorításának igénye és a nyitott és biztonságos Európa³⁸ elmélete megjelenik az európai migrációs stratégiában,³⁹ az európai biztonsági stratégiában és egyéb uniós szakpolitikai eszközökben is.⁴⁰



2. ábra Az emberkereskedelem regisztrált áldozatai. Forrás: EB 19.5.2016 COM(2016) 267 final.

36 Jelentés az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia nyomon követéséről, valamint további konkrét intézkedések meghatározása. Brüsszel, 2017.12.4. COM(2017) 728 final.

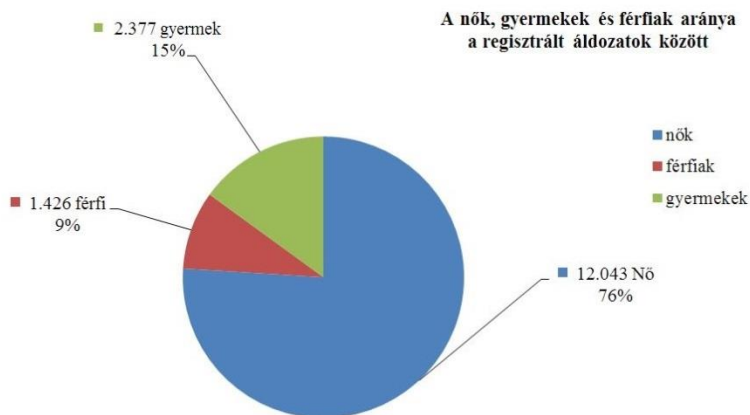
37 Lásd: Brussels, 19.5.2016 COM(2016) 267 final: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/docs/commission_report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016_en.pdf (letöltve: 2018. június 30.)

38 COM(2016) 267 final; COM(2017) 195 final; Az Europol az internetes szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelése (IOCTA) 2016, a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség európai uniós értékelése (SOCTA) 2017, valamint Helyzetjelentés: Emberkereskedelem az EU-ban (2016).

39 Európai migrációs stratégia, COM(2015) 240 final; Európai biztonsági stratégia, COM(2015) 185 final.

40 A Bizottság közleménye „Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valórá!” (COM(2014)154 final); A Bizottság közleménye a migráns gyermekek védelméről (COM(2017)211); valamint a kábítószer elleni uniós stratégia (COM(2017) 195 final); Eredményjelentések a biztonsági unió megvalósításáról (COM(2017) 213 final, SWD(2017) 278 final, COM(2017) 407 final.

Az Európai Bizottság által 2016-ban bemutatott emberkereskedelem regisztrált áldozatainak számát tekintve a nők és gyermekek, valamint a férfiak aránya mutatja, hogy a leginkább veszélyeztetettek a nők, akik leginkább a 2. ábra *Az emberkereskedelem regisztrált áldozatai*. Forrás: EB 19.5.2016 COM(2016) 267 final.bemutatott prostitúciós célú kihasználás áldozatai.



3. ábra a nők gyermekek és férfiak aránya a regisztrált áldozatok között Forrás: EB 19.5.2016 COM(2016) 267 final.

A bemutatott adatsor 15.846 regisztrált áldozatok között európai uniós polgár 10.299 személy volt, ami a teljes sértetti kör 65%-a. A fennmaradó 35% pedig harmadik országból érkezett, akik az emberkereskedelem büntetőjében öt leginkább érintett nem uniós országból Nigéria, Kína, Albánia, Vietnam és Marokkó egyikeiből érkeztek.

Az Európai Bizottság adatai szerint - a regisztrált áldozatok számát tekintve a sértettek állampolgársága alapján az öt kiemelt uniós tagállam:

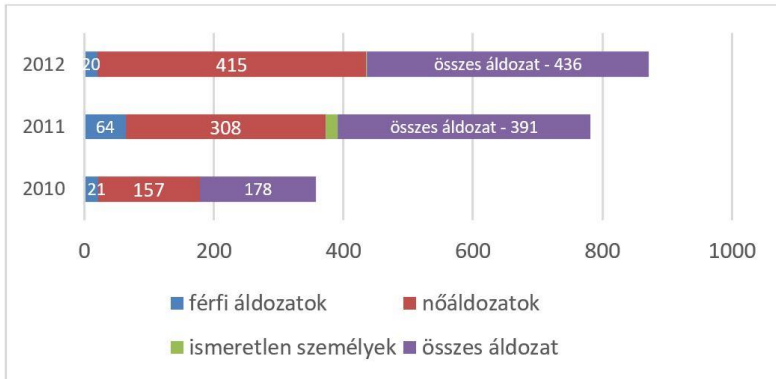
Románia, Bulgária, Hollandia, Magyarország és Lengyelország volt 2010-2012-ben és 2013-2014-ben is.⁴¹ *Ebben az esetben a tendenciát nem sikerült csökkenteni.*

2013-ban és 2014-ben összesen 6.324 személynek volt hivatalosan regisztrált kapcsolata a rendőrséggel⁴² vagy a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel az emberkereskedelem miatt.

Az EU-ban emberkereskedelem miatt összesen 4079 büntetőeljárásról és 3.129 elítélésről tettek jelentést.

41 A sértettek számát tekintve újabb emberkereskedelemre vonatkozó adatok a dolgozat írásának pillanatában nem állnak rendelkezésre.

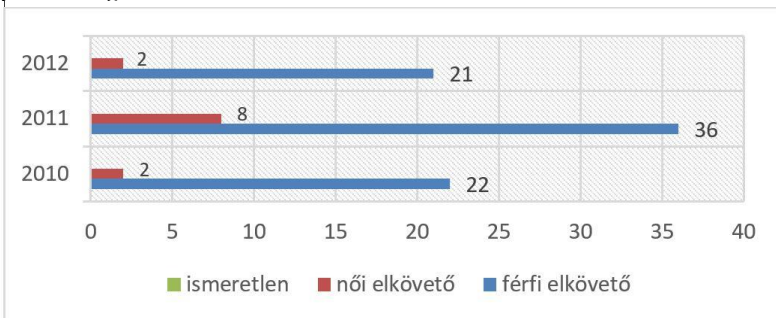
42 Emberkereskedelem büntette miatt 6.324 személy ellen történt nyomozás elrendelése.



4. ábra Eurostat adatok a magyarországi emberkereskedelemlről. Forrás: Eurostat.

A fenti adatok riasztó tendenciát mutatnak, hiszen évről évre növekszik az emberkereskedelem áldozatainak száma. Ennek az adatmódosulásnak oka nem csak a vizsgált bűncselekmény számszerű növekedése lehet, hanem a létfenntartás szempontjából kilátástalan helyzetbe került családok könnyebben eshetnek áldozatául az emberanyagot kereső bűnszervezeteknek.

Az elkövetők felderítése és felelősségre vonása az Eurostat adatok szerint is mutat némi látenciát. Ugyanakkor nehézségbe ütközik magyar adatbázisokban pontos és értékelhető adatokat összegyűjteni. Ezt nehezíti az Európai Unióban a tényállások tagállamonként eltérő szerkezete is.



5. ábra Eurostat adatok a magyar állampolgárságú gyanúsítottakról. Forrás: Eurostat.

A fenti adatokból is látszik az eltérés, és az összehasonlíthatóság problematikája. Míg a magyar adatok nagyobb időintervallumokat fognak át és általában a bűncselekmények darabszámát tartják nyilván, az Eurostat más jellegű ergonomikusabb statisztikai rekordokkal és lekérdezési kulcsokkal dolgozik. Az adatok harmonizálása sokat segítené a félreértések elkerülése szempontjából és

pontosabb adatszolgáltatást tenne lehetővé az Európai Unió szervezetek⁴³ más kormányközi szervezetek - itt elsősorban az Európa Tanács emberkereskedelem elleni szakértői csoportját⁴⁴ vehetjük számításba. Természetesen nehezíti a rendszer és az ellenőrzési mechanizmusok átláthatóságát, hogy az Európai Bizottság mellett az Európa Tanács szakértői bizottsága és emberjogi szervezetei, valamint az Egyesült Államok Külügyminisztériuma⁴⁵ is ellenőrzéseket hajtanak végre és állásfoglalásokat adnak ki a csatlakozott vagy szövetséges tagállamok területén az alapjogok és a szabadságjogok érvényesüléséről⁴⁶ és ezen belül a legsúlyosabb jogsértést megvalósító emberkereskedelemről. Ez az a bűncselekménytípus, amely eleve deprivált rétegeket egyfajta dehumanizációs folyamatnak veti alá és testi, lelki, értelmi, tartását megtörve visszahozhatatlanul sérült állapotba taszítja.

Az emberkereskedelem felszámolása és az egyházi szervezetek

Az emberkereskedelem büntettének felszámolása nem történhet meg, amíg a társadalom véglegesen és egyöntetűen nem fordul szembe a kizsákmányolás ezen alantas formájával. Az emberekkel való kereskedelem és ez által előnyre törekvés szinte egyidős az emberiséggel, ezért olyan fellépésre van szükség, ami nem teszi lehetővé a megoldást keresők politikai kihasználását, a társadalom széles rétegeit is bevonva kiszűri a párhuzamosságokat, létrehozza az átlátható és egyszerű segítő rendszerek struktúráját. Ebben kétségkívül komoly lehetőséget tartogatnak az egyházi szervezetek, melyeknek társadalmi beágyazottsága és elfogadottsága messze benyomul a társadalom szövetébe. Szükséges lenne, hogy az emberkereskedelem büntettének elkövetője - különös tekintettel a különös visszaesők, az erőszakos többszörös visszaesők, valamint a bűnszervezetben elkövetők, illetve a kiskorúak sérelmére elkövetett büntettesek vonatkozásában - bizonyos munkaköröktől⁴⁷ végleges eltiltást és hatósági erkölcsi bizonyítványban végleges bejegyzést lehessen alkalmazni.

43 Elsősorban az Európai Bizottság az, amely uniós szervként folyamatosan figyelemmel kíséri az 2011/36/EU irányelv tagállami végrehajtását, és beszámol az előrehaladásról. Lásd: COM(2016) 722 final („Átültetési” jelentést), a 2016.12.2-án elfogadott COM(2016) 719 final („Felhasználókról szóló jelentést”).

44 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).

45 Az utolsó 2017. június 27-én kiadott USA TIP report bizonyos megállapításai az általam ismert tényekkel ellentétesek, valamint a hatályos büntető anyagi- és eljárásjogi szabályokkal nem koherensek, így benne szereplő adatokat fenntartásokkal kezeltem. https://hu.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/232/2017/07/tip2017_hu.pdf (letöltve: 2018. 06. 29.)

46 Lásd. Az USA Országjelentése az emberi jogok tiszteletben tartásáról Magyarországon. https://hu.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/232/HRR2017_HU.pdf (letöltve: 2018. 06. 29.) angol nyelven itt érhető el a 2017-ben készült dokumentum: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2017&dld=277173#wrap> per (letöltve: 2018. 06. 29.)

47 Példálózó jelleggel: gyám, nevelőszülő, nevelőszülői tanácsadó, pedagógus, még a hatósági erkölcsi bizonyítvány

Az KR NNI Emberkereskedelem Elleni Alosztálya részéről kitöltött kérdőívek értékelése

Az alább feldolgozott és bemutatott kérdőívet még a Magyar Belügyminisztérium gyakornokaként 2013-ban készítettem, kifejezetten hivatásos jogalkalmazók véleményének feltárásához. Kutatásom során az Emberkereskedelem Elleni Alosztály munkatársaival igyekeztem minél többet beszélgetni (a törvényes kereteket, a személyes és a bűnügyi személyes adatokat, valamint titoktartásra vonatkozó szabályokat betartva), hogy a jó módszereket és gyakorlatokat megismerhessem. Ezen megbeszélések során az Alosztályvezető nyitott és rendkívül felkészült csapata segített az emberkereskedelem rendkívül szerteágazó elkövetési magatartása nyomozásának megértéséhez. A bűncselekmény megelőzéséhez, felderítéséhez, nyomozásához szükséges krimináltaktikai, kriminálmotodikai- és krimináltechnikai szabály értelmezése mellett, munkájuk során felhalmozódott néhány szabályozási javaslatot is bemutattak. A kérdőívet az Emberkereskedelem Elleni Alosztály tizenhárom hírszerzője és vizsgálótisztje töltötte ki. Az Alosztály munkatársainak komoly tapasztalata van a nemzetközi bünszervezetek által elkövetett emberkereskedelem felderítésében és nyomozásában. Az Alosztály - a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet 2. számú mellékletének 6.5 pontjában meghatározottak alapján - az emberkereskedelem büntetnének és vétségének nemzetközi vonatkozású eseteivel foglalkozik.

1. Elsőként a következő informális kérdést tettem fel:

Ön jogalkalmazóként hogyan látja a magyarországi civil szervezetek, NGO-k (nem kormányzati szervezetek) emberkereskedelem elleni küzdelem kapcsán végzett tevékenységét?

A válaszadást egytől tízig terjedő skálán kellett megadni értelemszerűen az egyes a legrosszabb, a tízes a legjobbra értékelt állapotot jelenti.

A tizenhárom válaszadó nyomozó közül 5 személy, ami 38,5% arányt jelent a hetes számot jelölte meg, ami azt jelenti, hogy van még mit csiszolni a hatóság és a civil szervezetek, egyházak közötti együttműködésen, de alapján véve jónak tekinthető.

nem megfelelő					kiváló				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	0%	0%	7,7%	15,4%	30,8%	38,5%	7,7%	0%	0%

2. A második kérdés, hogy *szükséges-e változtatni a civil szervezetekkel, egyházi jogi személyekkel és NGO-kal meglévő együttműködésen?*

A nyomozók 76,9%-a igennel válaszolt, míg 29,1%-a nemmel válaszolt. Ebben a vonatkozásban válaszadói ellentmondást láthatunk, hiszen az első kérdés esetében a többség 77% a közepes aránytól inkább felfelé, azaz jónak ítélte meg az együttműködést. Ugyanakkor elfogadható, hogy a jónak megítélt együttműködés mellett a változás szükségességére is hangsúlyt helyeznek. Ezzel kapcsolatban úgy

látom, hogy az emberkereskedelem felderítése, áldozat-felismerés, áldozatirányítás, illetve áldozatsegítés vonatkozásban még sok kihasználatlan együttműködési felület van a hatóságok, az egyházak és a civilszervezetek között.

3. A harmadik kérdés arra vonatkozott, hogy „*ha Ön szerint szükséges a változtatás, akkor jelölje meg a lehetséges válaszok közül, mely területen kellene változtatni?*”

több együttműködési megállapodásra lenne szükség az ORFK részéről	33,3%
több szakember kellene a segítőszolgálatokhoz	33,3%
komolyabb infrastruktúra, modernebb védelmi rendszer kellene a segítőszolgálatoknál	77,8%
több védett házra lenne szükség	55,6%
jóval több anyagi forrás kellene a területre, pl. az áldozatsegítéshez, áldozat felismeréshez	66,7%

Mivel itt több válasz is megjelölhető volt, az együttműködés javítását a komolyabb infrastruktúra, alacsonyküszöbű védett ház és anyagi forrásnövelésben látja. Összességében leszűrhető, hogy az adott területen forrásbővítéssel komolyabb eredményeket lehetne elérni.

4. A negyedik kérdés, hogy „*ennyire látja proaktívnak az áldozatsegítéssel foglalkozó szervezeteket?*”

A választ adó nyomozók itt egy tízes skálán mondhattak véleményt a munkájuk során megismert áldozatsegítő szervezetekről.

nem aktívak					nagyon aktívak				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	0%	7,7%	7,7%	7,7%	46,2%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%

A többség 46,2%-a közepesnél kicsivel jobbra értékelte az áldozatsegítést, ami itt is azt sugallja, hogy van tennivaló bőven. Ennek okaként egyrészt a szolgálatkészséget, naprakészséget említették. A proaktivitást⁴⁸ a civil szférából a Baptista Szeretetszolgálat felől tapasztaltak néhányan, összességében leszögezhetjük, hogy az állami segítőszolgálatokról messze jobb véleménnyel voltak a nyomozóhatóság szakemberei.

48 Proaktivitás alatt azt az előremenő magatartást értem- az egyházi és civilszervezetek vonatkozásában, amelynek eredményeként folyamatosan képzik magukat, a törvényi változásokat nyomon követik, a kutatások eredményeit protokolljaikba beépítik, az áldozatsegítésben, áldozatfelismerésben a felmerülő újdonságok felé nyitottak.

5. Az ötödik kérdés „*Ön szerint mennyire lehet az állami és/nagy civil szervezetek bevonásával együttműködővé tenni az áldozatokat, a bűnelkövetői hálózatok felderítéséhez?*”

Itt arra a tapasztalatokra próbáltam rákérdezni, amelyek arra utalnak, hogy egy többszörösen viktimizált sértett – állapotánál fogva -, nem képes hatékonyan együttműködni a hatóságokkal. Annak ellenére, hogy az emberkereskedelem tényállási elmeinek bizonyítása, az adásvétel, a kizsákmányolás formái és minősége, a bünszervezetben való elkövetés legtöbbször személyi bizonyítási eszközökkel lehetséges. Ezen felül a sértettnek és a hatóságnak is azonosak az érdekei. Az általam végzett aktakutatásban áttekintett nyomozati iratokból egyértelműen kitűnik, hogy a sértett nők nem tesznek vallomást, inkább eltagadják a bántalmazást. Ennek oka: a meggyanúsított tettestől való félelmen túl, a bünszervezet. A szervezet igen hálás szokott lenni a hallgatás törvényét nem megszegő személyek irányában és brutális azokkal, akik megszegik. Egyházi vagy civilszervezeti komplex együttműködés feloldhatja e félelmeket a sértettben és a társadalom védelmét szolgáló hatósági együttműködés aktív részesévé változtathatja. A választ adó nyomozók ezzel egyetértettek és tapasztalataik a megadott válaszokból kiolvashatók.

egyáltalán nem jellemző, hogy az emberkereskedelem áldozatai együttműködőek lennének	21,3%
kezdetben nem volt jellemző az együttműködés, de a civil áldozatsegítés sokat szokott lendíteni a kérdés megoldásában	7,7%
általában a nyomozóhatóság civil szervezetek nélkül is meggyőzi az áldozatot együttműködésre	38,5%
a civil szervezetek nélkül nem lehet együttműködésre rávenni a passzív alanyt	7,7%
nagyon hatékony az együttműködés a civil szervezetekkel ezen a téren, de nincs ebben a kérdésben kialakult gyakorlat	15,4%
erről a kérdésről nincs információ	7,7%

A megadott válaszok közül legtöbbször 38,5% által kiválasztott lehetőség beszédes: a nyomozóhatóság egyházak vagy civilek nélkül is képes együttműködésre bírni az áldozatot. Ennek ellenére úgy gondolom, van helye és relevanciája egy komplex együttműködésnek egy posztraumás szindrómában szenvedő bántalmazott személy előzetes pihentetése, gyógykezelése, biztonságban tartása vonatkozásában, hogy mentálisan regenerálódva dönthessen együttműködik-e a hatóságokkal vagy sem.

6. A hatodik kérdés „*Ön szerint jellemző-e, hogy az elkövetők a büntetőeljárás során megfélemlítik az áldozatokat?*” - abból a megfontolásból került be a felmérésbe, hogy az aktakutatás egyértelműen bizonyította, hogy az emberkereskedelem, a kerítés, kitartottság, a prostitúció elősegítésének sértettjeit igyekeznek befolyásolni, megfélemlíteni az elkövetők vagy környezete.

Rendszeresnek mondható, hogy megkeresik a sértett családját és anyagi előnyt biztosítanak vagy ígérnek, esetleg kényszerít fenyegetést alkalmaznak. Ilyen helyzetben nem várható el a sértettől objektív tanúvallomás, sokkal inkább a hatóság és a nyomozás eltérítése - tehát egy bűnpártoló magatartás lesz jellemző.

A választ az Alosztály nyomozói egytől tízig terjedő skálán adhatták meg.

nem jellemző					jellemző				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	7,7%	7,7%	0%	0%	0%	7,7%	38,5%	30,8%	7,7%

A kérdést azért választották meg nehezen, mert a nyomozók esetében számolnunk kell a testületvédelmező reflexszel. Ennek okán nem várhatunk el teljes objektivitást, még anonim válaszadás esetén sem. A sértettek megfélemlítésének kérdése azért hozta zavarba a válaszadókat, mert a *nem jellemző a sértettek megfélemlítése* - válasz saját tapasztalatainknak és a kutatásom adataival is ellentétes lett volna, a *sikeres megfélemlítés* - válasz pedig dehonesztáló lenne a testületre nézve. A válaszokból egy józan, az igazsághoz közel álló, ám mégsem túl pejoráló kép alakul ki, amely inkább a lukratív szempontokat tartotta fontosnak. Egy a felderítők közül előre jelezte, hogy ennél a kérdésnél szakmai szempontok alapján csak a tízest választ szabad megjelölni. Leszögezhető, hogy jellemző - főként a bünszervezeti minőségben működő - az emberkereskedelem és más hasonló büntettek elkövetésében aktív személyek, csoportok részéről, hogy sikeresen félemlítik meg a sértetteket és ezzel akár holtpontra is juttathatják a tagjaik ellen folyamatban lévő nyomozást.

7. A hetedik kérdés - „*Ön szerint mennyire sikeres a megfélemlített áldozat biztonságának garantálása a civil szervezetek munkájának köszönhetően?*”

sikertelen					sikeres				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	7,7%	15,4%	7,7%	23,1%	23,1%	15,4%	0%	0%	7,7%

A leadott válaszokból inkább a sikertelen álláspont felé prioráló tendencia figyelhető meg, ami leginkább a szakember és forráshiányra utal.

8. A nyolcadik kérdés - „*Ön szerint mennyire jellemző az emberkereskedelem büntettének elkövetőire, hogy európai vagy nemzetközi hálózatot (bünszervezetet) építenek ki?*”

nem jellemző					jellemző				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	0%	0%	0%	15,4%	30,8%	7,7%	15,4%	15,4%	15,4%

A válaszokból egyértelmű, hogy az Alosztály nyomozói úgy látják, hogy az általuk nyomozott bűncselekmények esetében⁴⁹ túlnyomórészt bűnszervezetben követik el az emberkereskedelem büntettét. Ennek némileg ellentmond az általam áttekintett aktakutatás, mivel az általam tanulmányozott 7 aktában, csak kettőnél került a bűnszervezeti minőség értékelésre. Jellemzőbb az üzletszerűség, illetve nem szabad azt a tényt sem kihagyni a vizsgálódás során, hogy a bűnszervezetek komolyabb anyagi forrásokkal rendelkeznek és a jogi védelem megszervezése számukra sokszor sikeresebb. A védelemre felkészült büntetőjogászok első körben a bűnszervezet bizonyíthatóságát bontják fel (általában sikeresen) a súlyos büntetési tétel miatt. Ezért nem ritkán inkább *rábészélnék* egy terheltet, hogy bizonyos cselekményeket *vállaljon fel* annak érdekében, hogy bűnszervezet⁵⁰ ne kerülhessen megállapításra.

9. a kilencedik kérdés – „*Ön szerint az emberkereskedelem büntettének áldozatává válása szempontjából milyen nemű és korú személyek a legveszélyeztetettebbek?*”

Ennek a kérdésnek komoly aktualitása van: a nyomozóhatóság véleménye szerint és aktakutatásaim lapján is állítható, hogy általában még kiskorú a sértett, amikor a bűnszervezet illetve emberkereskedelem büntettének áldozatává válik.

korcsoportok	nők esetében	férfiak esetében
4-7 éves korosztály	0%	7,7%
8-14 éves korosztály	0%	0%
15-18 éves korosztály	30,8%	23,1%
19-21 éves korosztály	61,6%	15,4%
22-28 éves korosztály	7,7%	38,5%
29-35 év közötti és afeletti korosztály	0%	15,4%

Az adatokból látható, hogy egészen kisfiúgyermek is esett áldozatul ilyen bűncselekménynek. A leadott válaszok általában valamilyen nyomozati esemény emléke alapján kerültek a kérdőívre. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a nők esetében a 15-től 21 éves korúakra, illetve a férfiak vonatkozásában a 15-től 28 éves felnőtt korúakra van komoly kereslet az emberpiacon.

10. a tizedik kérdés - „*Előfordult-e, hogy a sértettet/ áldozatot nem sikerült áldozatsegíttéssel foglalkozó civil szervezet által nyújtott védett szállásbelyen elhelyezni?*”

49 Itt figyelemmel kell lennünk a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet 2. számú mellékletének 6.5 pontjára, amely az emberkereskedelemnek azon eseteit rendeli az Alosztály hatáskörébe, amelynek nemzetközi vonatkozása van.

50 A 2012. C. törvény 459. § 1. pontjában meghatározottak alapján: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja öt évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.

Ez a kérdés arra kíván választ keresni, hogy az egyházak és civilszervezetek az állam normatív támogatásáért cserébe vállalt áldozatvédelem területén mennyire nyitottak és mennyire lehet számítani rájuk a nap huszonegy órájában.

néhányszor előfordult, pl. munkaszüneti napokon vagy nyári nyaralási szezonban	7,7%
előfordul, mert nehéz elérni a kapcsolattartót	0%
előfordul, mert a szervezetek folyamatosan cserélődnek, változnak	7,7%
nagyon ritkán, véletlenszerűen fordul csak elő	7,7%
nem tudok arról, hogy előfordult volna	69,2%
nem fordult elő	7,7%

Ebben a vonatkozásban kiütközik, hogy az Alosztály nyomozói általában nem veszik igénybe a védett házakat, hiszen legtöbb esetben JIT munkacsoportokban dolgoznak határon átnyúló bűncselekményekben. Ezen felül az elrejtendő sértett bejegyzése is szükséges a védett környezetbe való elhelyezéshez, amit sok esetben - az ismeretlen környezettől való félelem miatt - nem adnak meg.

11. a tizenegyedik kérdés talán az egyik legtöbbször feltett kérdés az emberkereskedelem okainak vizsgálatakor. *„Ön szerint az emberkereskedelem áldozatai tekintetében melyik az a társadalmi kérdés, ami az áldozattá válást leginkább elősegíti?”*

szociális leszakadás	38,5%
alacsony iskolázottság	15,4%
generációs munkanélküliség	0%
egyes régiók elgettősodása	7,7%
deviáns magatartásminták egymástól való eltanulása, öröklődése	15,4%
helyi közösségek eltérő szokásjoga, amely ütközik az állam büntetőpolitikájával	0%
kulturális ellentét az együttélési normák tekintetében	0%

Összefoglalható, hogy a szociális leszakadást a deviáns viselkedési minták továbbörökítését és az alacsony iskolázottságot tekinthetjük leginkább megoldandó kérdésnek az emberkereskedelem megelőzése, felszámolása érdekében.

12. a tizenkettedik kérdés mára nagyon aktuálissá vált - *„mennyire jellemző, hogy harmadik országból (nem EU tagállamból) legálisan vagy nem legálisan érkező állampolgár válik emberkereskedelem áldozatává Magyarországon?”*

Erre a kérdésre az általam vizsgált nyomozati iratokban nem találtam példát, ugyanakkor a dolgozatban említett Európai Bizottsági jelentés egyértelműsíti, hogy

az Unió területén közel 5.546 személyt került emberkereskedelem áldozataként regisztrálásra. Az alosztály nyomozói ennek megfelelően érdekes szóródó válaszadást produkáltak.

nem jellemző					jellemző				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7,7%	15,4%	30,8%	0%	23,1%	0%	15,4%	7,7%	0%	0%

Az általam ismert Bizottsági, EUROSTAT adatok alapján a hármas számra adott válaszok tekinthetők megalapozottnak melyet a válaszadók 30,8%-a jelölt.

13. a tizenhármas kérdés az elkövetők és a sértettek közti s hozzátartozói viszony gyakoriságát kutatja. „*Ön szerint mennyire jellemző az emberkereskedelem áldozatainak és a bűncselekmény elkövetői közötti hozzátartozói viszony?*”

Az aktákban szereplő sértettek esetében gyakori volt, hogy a sértettet közvetett módon hozzátartozója javasolta az elkövetőknek vagy az elkövetőkkel barátságban lévő hozzátartozó rábeszélte a sértettet a bűnszervezet tagjával való kapcsolatra.

nem jellemző					jellemző				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0%	7,7 %	7,7 %	30,8 %	7,7 %	23,1 %	7,7 %	7,7 %	7,7 %	0%

A négyes szám - amelyet a legtöbben jelöltek -, talán közelít a valósághoz, hiszen sokszor az áldozattá vált személyek esetében nincs megbízható hozzátartozó, illetve családi kapcsolataik rendkívül megromlottak. Ezért válnak kiszolgáltatottá és végül áldozattá.

14. a tizennegyedik kérdés az Alosztályon dolgozó nyomozók és az instruktorral történt együttgondolkodás eredményeként került megfogalmazásra. „*Ön szerint az emberkereskedelem új kiszákmányolásról szóló tényállási elemei lefedetik az üzletszerűen elkövetett kerítés és más kapcsolódó bűncselekmény különös tényállási elemeit?*”

Igen, ez sokkal ésszerűbb lenne, kriminalisztikai szempontból sokkal ésszerűbb lenne, illetve megkönnyítené a minősítést is	50%
igen, és rögtön látszana az európai statisztikai adatokban is kimutatott emberkereskedelemre vonatkozó esetszám, hiszen ezek a tényállások valójában egyneműek	16,7%
igen, sőt más tényállások is az üzletszerűség, a 18. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett kerítés, a gyermekprostitúció kihasználása és a gyermekpornográfia is ide tartozhatnak	25%
nem, mert ez súlyosítaná (1-5 év) a most önállóan szereplő és	0%

enyhébben szankcionált (3 év) elkövetési formákat	
<i>semmi esetre sem</i> , hiszen ezek a cselekmények teljesen különbözőek, a hasonlóság csak látszólagos	8,3%
<i>felesleges</i> , a törvény így jó, ahogy van	0%
nem értem a kérdést	3,8%
nem tudom	16,7%

A feltett kérdés azt az esetet gondolja végig, hogy bizonyos bűncselekménytípusok, mint az üzletszerűen elkövetett kerítés⁵¹ vagy a kitartottság,⁵² a prostitúció elősegítése,⁵³ a gyermekprostitúció kihasználása,⁵⁴ olyan bűncselekmények, melyeket lefedhet az emberkereskedelem második alapszelekményének kizsákmányolás céljából történő eladásra irányuló elkövetési magatartása.

De lege ferenda gondolatok

A válaszokból kitűnik, hogy az Alosztály nyomozói változtatnának a jogszabályon a gyakorlatiasság, az alkalmazhatóság, az áttekinthetőség érdekében. Ennek eredményeként a statisztikai adataink is pontosabb értékeket mutatnának az emberkereskedelem vonatkozásában. A tényállás alkalmazhatósága kriminalisztikai szempontból sokkal ésszerűbb lenne, illetve megkönnyítené a minősítést is. Egy következő dolgozat keretében igyekszem részletesen is kifejteni a nyomozók által is javasolt változtatást, melynek következtében rögtön látszana - az európai statisztikai adatokhoz hasonlóan - a magyarországi emberkereskedelemlre vonatkozó - s így a valósághoz közelebb kerülő -, adatsor.

51 Btk. 200. § (3) bekezdés

52 Btk. 202. §

53 Btk. 201. §

54 Btk. 203. §

LENGYELNÉ BÚS ZITA*

A megújult közigazgatási hatósági eljárás

Bevezetés

Publikációm témáját a 2018. január 1. napjával hatályba lépett általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) elsőfokú és másodfokú eljárási szabályainak részletes, elemző bemutatása adja, melynek során a 2017. december 31. napjával hatályon kívül helyezett 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseiből kiindulva kerül bemutatásra az új jogszabály. A kézirat megírása során általánosságban vizsgáltam a két törvényt, -mintegy egymás mellé helyezve- emelném ki a legfontosabb újításokat, hozzátéve, hogy az új jogszabály lényegesebben rövidebb normaszöveggel rendelkezik, ami egy deregulációs munka eredménye¹. A téma kiválasztásakor meghatározó volt számomra, hogy olyan kérdéskör kerüljön feldolgozásra, amely nemcsak aktualitása, hanem a gyakorlati alkalmazása miatt is fontos mind a tudományos, mind pedig a gyakorlati szakemberek számára. Jelen tanulmány készítésének célja az elsőfokú és jogorvoslati eljárás főbb, mindennapos alkalmazása során felmerülő szabályainak elemző, leíró bemutatása, hiszen 2018. január elsejével jelentős változások történtek a közigazgatási hatósági eljárás, valamint a közigazgatási perrendtartás szabályaiban.

Joghatóság, hatáskör és az illetékesség szabályainak összevetése

A hatásköri és illetékességi szabályok mind a Ket.-ben, mind az Ákr.-ben megtalálhatók, viszont a joghatóságra vonatkozó szabályok, a jogalkotó indokolása miatt- miszerint kevés eljárás típusban fordul elő a joghatóság kérdése- nem került szabályozásra. Az Ákr-es szabályozás hiányában a hatósági eljárásoknak a többi szabályozási szintjére kell támaszkodni, abban az esetben, ha az adott ügyben valamilyen nemzetközi elem fordul elő. (Ezek általában nemzetközi személyállapottal, gyámhatósági ügyekkel, továbbá beruházásokkal kapcsolatban szoktak előfordulni.)²

* II. évfolyamos, levelező tagozatos, doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti és Jogelméleti Tanszék.

1 HAJAS B.: Általános közigazgatási rendtartás- Ket. kontra Ákr. *Új magyar közigazgatás*. 2016/ 4. 18-25. 19.

2 ÁRVA Zs: Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény jellemzői, alapelvei és hatálya. In: Balázs István (szerk.). *Közigazgatási eljárások*. 1-258. 64.

https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/246597/Kozigazgatasi_eljarasok.pdf

A Ket. 19. § (3) bekezdésében szabályozott hatáskör átruházás tilalma az Ákr.-be már nem került bele, ami azonban nem jelenti azt, hogy a törvény megengedné, csupán csak nem szól róla.³ Azonban a jogállamiság követelményéből kiindulva, amelyet az Alaptörvényünk rögzíti, létezik, és be kell tartani.⁴

Elsőfokú eljárás (Alapeljárás)

A jogszabály indokolása szerint „a hatóságok évente több tízmillió közigazgatási ügyben járnak el, így az állampolgárok mindennapos találkozása az állambatalommal a közigazgatási ügyeken keresztül történik.”

Kérelem

Ahogy a Ket. 29. § (1) bekezdése meghatározza, a hatósági eljárás kétféleképpen indulhat, hivatalból és kérelemre. Az Ákr. 35. § (1) bekezdése adja meg a fogalmat, amely következő: „*az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.*” A fogalomból látszik, hogy az tekinthető kérelemnek, ami az ügyféltől származik. Az Ákr. alapján azonban nemcsak az ügyfél, hanem más a tényállás tisztázásában közreműködő személy - például a szakértő, tanú- is benyújthat kérelmet.⁵

A jogszerűség és a hatékonyság elvének követelménye az ésszerű határidőn belüli eljárás befejezése. Emiatt az ügyfélre, és az eljárás egyéb résztvevőire különböző szabályok megalkotását teszük indokolttá, melyek közé tartozik az is, hogy a jogszabály által előírt tartalommal, meghatározott határidőn belül legyenek a szükséges dokumentumok előterjesztve. Ha az ügyfél kérelme hiányos, akkor van helye a hiánypótlásnak. „A hiánypótlásra vonatkozó szabályok alapvetően nem változtak, az Ákr. nem határoz meg a hiánypótlásra nyitva álló határidőt, ez a hatóság mérlegelésén múlik. (Ákr. 44. §)

Sommás eljárás

A sommás eljárást a korábbi magyar jogalkotás is ismerte, hisz első törvény, amely a sommás eljárást szabályozta az 1889. évi XVIII. törvénycikk volt, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1911.évi I. törvényben is voltak ezen eljárás fajtával kapcsolatos rendelkezések.⁷

(2018. április 26-i letöltés).

3 <https://www.elte.hu/content/kihivasok-a-jogalkalmazasban.t.14076> (2018. június 15-i letöltés).

4 Lásd bővebben: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

5 KURUCZ K.: A kérelemre induló hatósági eljárás. In: Petrik Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest. 2017. 104.

6 KURUCZ K.: i. m. 115.

7 VÉRTESY L. - BOROS A. - PFEIFER TÓTH T.: A kérelemre induló eljárás. In: Boros Anita- Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 2018. 99.

Ez az eljárás típus a Ket. 2016. január 1-jét követő módosítása folytán került szabályozásra, amelyet az egyszerű megítélésű ügyekben - ahol minden, az érdemi döntéshozatalhoz szükséges információ rendelkezésre áll- alkalmazható.⁸

Újdonság az, hogy hogyan tud átalakulni a sommás eljárás teljes eljárássá. Erre az Ákr. 41. §-ának (3) bekezdése ad választ, miszerint „*ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.*”

Függő hatályú döntés

Mint ismeretes ezen szabályozás lényege, hogy a hatóság a kérelem beérkezésekor 8 napon belül hoz egy függő hatályú végzést, amiben arról rendelkezik, hogy abban az esetben, ha a hatóság a kérelem benyújtásának napjától számított két hónapon belül nem hoz döntést, vagy az eljárást nem szünteti meg, akkor intézkedik 10. 000 Forint megfizetése iránt. ⁹Tehát, ha a kérelem január 5. napján érkezik a Hivatalhoz, akkor ezen objektív ügyintézési határidő utolsó napja március 5. lesz.

Kapcsolódó eljárás

Az Ákr. 45. §-ában található a kapcsolódó eljárás jogintézménye, amely teljesen újként jelenik meg az eljárási törvényben. Itt eljárások, hatósági ügyek kapcsolódásáról van szó, amelyből nemcsak kettő, hanem akár több is lehet, amelyeket az Ákr. megelőző és kapcsolódó eljárásnak nevez.¹⁰

Bizonyos ügyekben előfordulhat, hogy az ügyfél kérelme több eljárás lefolytatását teszi indokolttá. Ebben az esetben az ügyfélnek nem kell felkeresni az összes hatóságot, hanem kizárólag egyetlen hatósággal áll kapcsolatban, amely közvetíti a kérelmet és a többi szükséges dokumentumot a többi hatóságnak.¹¹ Lényege, hogy ahhoz, hogy az ügyfél meg tudja indítani a kapcsolódó eljárást, le kell folytatnia a megelőző eljárást. Fontos, hogy az ügyféllel a megelőző eljárásban eljáró hatóság tartja a kapcsolatot.¹²

Hivatalbóli eljárás

Fontos változás, hogy a Ket. nem szabályozta külön fejezetben a hivatalbóli eljárást, de az Ákr.-ben egy külön fejezetet készítettek a jogalkotók, hangsúlyozva, hogy egy

8 Ezt lásd bővebben: BOROS A.: *Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. Szakmai kérdések és válaszok.* 74-82.

http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK2016/1/09_kerdes_valasz_Uj_elemek_kozig.pdf (2018. február 10.).

9 KURUCZ K.: i. m i. m. 114.

10 HAJAS B.: i. m. 21.

11 KURUCZ K.: i. m 117.

12 HAJAS B.: i. m. 21.

sajátos eljárási úpusról beszélünk. Ennek elsődleges oka a garanciális szempontok, másrészt a jogérvényesülés.¹³

Az Ákr.-ben rögzített garanciális szabályok leglényegesebb eleme az ügyfelek jogainak védelme, valamint az eljárás menetének és tartalmának törvényes keret közé szorítása.¹⁴

A kérelem visszautasítása

Miután a kérelem a döntésre jogosult hatósághoz megérkezik - annak érdekében, hogy az ügyfél jogait szem előtt tartsa, és az ügyet jogszerűen és hatékonyan intézze - meg kell állapítani, hogy van-e olyan akadálya az eljárásnak, amely miatt a kérelmet vissza kellene utasítani. Tartalmát tekintve ugyanarról van szó, azonban az Ákr.-ben nincs határidő, ezzel szemben a Ket. 8 napos határidőt tűzött. (Ket. 71/A. § (6) bekezdés ab) pontja) A kérelem visszautasítására két kötelező esetet szabályoz a törvény amikor is kimondja, hogy a kérelmet vissza kell utasítani, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, vagy az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy más hatóság érdemben már elbírálta, tehát az ún. ítélt dolog körébe tartozik.¹⁵ A jogszabály a hatóság számára mérlegelési lehetőséget biztosít arra az esetre, ha a kérelmet nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül a megfelelő formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le.¹⁶

Az eljárás megszüntetése

Az eljárás megszüntetésre vonatkozó okokat Ket. hosszabban, de ezek az okok az Ákr.-ből is levezethetők.

Az eljárás felfüggesztése

A Ket. külön törvény felhatalmazásához kötötte a felfüggesztést.¹⁷ Az Ákr.-ben már nem kell külön törvénynek a felhatalmazása, ami alól azonban két esetben van kivétel: ha az előkérdés a bíróság hatáskörébe tartozik, vagy ha az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.¹⁸

Újdonság azon szabály bevezetése, amelyben az ügyfél kérheti, hogy a hatóság mégis hozzon döntést, ami azt jelenti, hogy a hatóságnak nem kötelessége megvárni azt a szervet, amelyhez az előkérdést intézték.¹⁹

13 LAPSÁNSZKY A.: A hivatalbóli eljárás. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest. 2017. 241.

14 LAPSÁNSZKY A.: i. m. 247.

15 KURUCZ K.: i. m. 119.

16 KURUCZ K.: i. m. 119.

17 Ket. 140. §.

18 KURUCZ K.: i. m. 123-124.

19 KURUCZ K.: i. m. 124.

Az eljárás szünetelése

Lényege egy függő jogi helyzet kialakulása az ügyfél kérelmére.²⁰

Ügyintézési határidő és az igazolási kérelem

Az ügyintézési határidő alatt azt az időtartamot értjük, amely alatt a hatóságnak el kell járnia és intézkednie kell a döntés közlése iránt. ²¹Az Ákr. 50. § (2) bekezdésében láthatjuk, hogy a jogalkotó az egyes eljárástípusokra vonatkozóan különböző határidőt állapít meg, hiszen az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén 24 óra, sommás eljárásban 8 nap, teljes eljárásban 60 nap. Változás van abban a tekintetben is, hogy mely időtartam nem számít bele. A Ket. több esetet határozott meg, míg az Ákr. kettőt nevesít, miszerint az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének, valamint -ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye- az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének az időtartama.²²

Az igazolási kérelem tekintetében a változás abban áll, hogy ki jogosult az elbírálására. A Ket. alapján abban az esetben, ha fellebbezési határidőt mulasztott a fellebbező, akkor az igazolási kérelem elbírálására az elsőfokú hatóság volt jogosult. Kereset esetén pedig a bíróság hatáskörébe tartozott.²³ Ezzel szemben az Ákr. azt mondja ki, hogy az a hatóság jogosult a kérelem elbírálására, amelynek eljárása során a mulasztás történt.²⁴

Szakhatóság

A szakhatóság a törvényben vagy kormányrendeletben kijelölt hatóság, mely szakkérdésben ad ki szakhatósági állásfoglalást.²⁵ Lényeges változások tapasztalhatók a szakhatósággal kapcsolatos kérdésekben is. Az Ákr. kiemeli, hogy valamilyen közérdeken alapuló kényszerítő indok lehet az, ami megalapozhatja azt, hogy ágazati törvény vagy kormányrendelet szakhatósági közreműködést előírjon.²⁶ Másik lényeges változás, hogy míg a Ket. lehetőséget adott arra, hogy a hatóság mérlegelje, hogy szükséges-e a szakhatóság bevonása az eljárásba, addig az Ákr. kötelezővé tette azáltal, hogy kimondta, hogy törvény vagy kormányrendelet előírhatja. ²⁷ Az előzetes szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban az Ákr. 57. §- a rögzít egy maximális felhasználási időt, amelynek ideje egy év. Korábban a Ket. nem

20 KURUCZ K.: i. m 124.

21 KURUCZ K.: i. m 127.

22 KURUCZ K.: i. m. 128.

23 Ket. 66. § (2) bekezdés

24 KURUCZ K.: i. m 133.

25 HUSZÁRNÉ OLÁH É.: A szakhatóság közreműködése. Kérelemre induló hatósági eljárás. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest. 2017. 136.

26 HUSZÁRNÉ OLÁH É.: i. m. 136.

27 HUSZÁRNÉ OLÁH É.: i. m. 136.

engedte meg az előzetes szakhatósági állásfoglalás módosításának lehetőségét, ezzel szemben az Ákr. nem rendelkezik erről, így lehetőség van a módosításukra.²⁸

Tényállás tisztázása, ügyfél nyilatkozata

Az Ákr. bevezet egy tilalmat, miszerint nem használható fel olyan bizonyíték, amelyet a hatóság jogszabálysértéssel szerzett.²⁹

Az ügyfél nyilatkozata szempontjából két jelentős változás történt. Míg a Ket. megkülönböztette ebből a szempontból a hivatalbóli és kérelemre induló eljárásokat Ezzel szemben az Ákr.-ben rögzített szabályok alapján a hatóság hivatalbóli eljárásban adatszolgáltatásra kötelezheti az ügyfelet ágazati jogszabály felhatalmazása nélkül is.³⁰ Másik változás, hogy az Ákr. lehetőséget ad az ügyfél számára arra, hogy a saját nyilatkozatával pótolja a hiányzó bizonyítékokat abban az esetben, ha beszerzése más módon nem lehetséges.³¹

Szemle, szakértő

A szemle szabályozásával kapcsolatban az Ákr. nagyobb mérlegelési jogkört ad a jogalkalmazó számára, valamint a szakértőre vonatkozó szabályok tekintetében a Ket. szerint a hatóság állapította meg a szakértő kirendelő végzésében a szakvélemény megadásának határidejét, ezzel szemben az Ákr. pedig egyértelműen kimondja, hogy a szakértőnek 15 napon belül kell megadnia szakvéleményét.³²

Hatóság döntései

Az eljárás célja, hogy a tényállás tisztázása után a hatóság döntést hozzon. Az eljárás során különböző döntések születhetnek, amelyeknek két csoportját különböztetjük meg. Beszélhetünk általános és speciális döntésekről. Az általános döntések közé tartozik a határozat, amely az érdemi döntés, illetve a végzés, amely nem érdemi, hanem valamilyen eljárási cselekmény például az eljárás felfüggesztése esetén hozható. A speciális döntések közé pedig a hatósági szerződés, az egyezség jóváhagyása, hatósági bizonyítvány, valamint a hatósági igazolvány sorolhatók.³³

28 HUSZÁRNÉ OLÁH É.: i. m. 138.

29 MUDRÁNÉ LÁNG E.: A tényállás tisztázása. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest. 2017. 146.

30 HUSZÁRNÉ OLÁH É.: i. m. 146.

31 MUDRÁNÉ LÁNG E.: i. m. 164-165.

32 MUDRÁNÉ LÁNG E.: i. m. 166.

33 BOROS A. - POLLÁK K.: A hatóság döntései. In: Boros Anita- Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest. Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 2018. 173.

Az első nagy változás a jogszerű hallgatás intézménye. Ezen szabály már a Ket.-ben is megtalálható volt, viszont az Ákr. szétválasztja az egyes eljárástípusokban, és csak automatikus döntéshozatal esetén teszi főszabállyá.³⁴

A döntés alakítását tekintve elmondható, hogy a teljes alakszerű döntés nem változott, ellenben az egyszerűsített döntés két fajtája került nevesítésre az Ákr.-ben. Az egyik, amelyben nincsen jogorvoslati tájékoztatás, és az indokolás is csak azokat a jogszabályhelyeket tartalmazza, amely alapján a döntést meghozták. Ilyen döntést hozhatnak például, ha nincs ellenérdekű fél, vagy ha a kérelemnek a hatóság teljes mértékben helyt ad. A másik fajta egyszerűsített döntésben pedig az indokolás rövidebb. Ilyen lehetséges akkor, ha a döntés olyan végzés, amely ellen nincsen helye önálló jogorvoslatnak.³⁵

Az Ákr. új terminológiát vezet be, amely a döntés véglegessége. Lényegében itt a jogerőről (a jogbiztonság iránti igény kifejezéséről), vagyis a döntés megtámadhatatlanságáról van szó, tehát változás egyrészt az elnevezésében történt. Azonban az Ákr. alapján jogerő csak a bíróság döntéséhez kapcsolódik, ami azt jelenti, hogy a hatóság döntése akkor válik jogerőssé, ha a hatósági eljárás eljut a bírósági szakba. Ha azonban a hatósági eljárás nem jut el a bírósági szakba, akkor csak véglegesség van, jogerő nincsen.³⁶

Az egyezség tekintetében lényegi változás, hogy az Ákr. alapján már az ügyfél is tehet javaslatot az egyezség megkötésére, szemben a korábbi szabályozással, ahol csak egyezségi kísérlet alapján kerülhetett sor, valamint az Ákr. nem tartalmazza a Ket. azon passzusát, amely előírta, hogy az egyezség nem sértheti a közérdeket és mások jogát vagy jogos érdekét.³⁷

A hatósági szerződés tekintetében fontos változás, hogy az ágazati jogszabály kötelezővé teheti a hatósági szerződés megkötését.³⁸

Az azonnali végrehajthatóság kivételes jogintézmény, amely lehetővé teszi, hogy a hatóság kimondja, hogy a döntése, függetlenül attól, hogy lehetőség van-e jogorvoslatra, azonnal, fellebbezésre tekintet nélkül végre kell hajtani. Míg a Ket.-ben erre lehetőség akkor volt, ha a végrehajtás késedelve valamilyen jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna.³⁹ Ezt a kitételezt az Ákr. kiveszi, és azt mondja, hogy a közérdek védelme érdekében van erre lehetőség.⁴⁰

34 BOROS A. - POLLÁK K.: i. m. 178.

35 BOROS A. - POLLÁK K.: i. m. 182.

36 ROTHERMEL E.: A hatóság döntési. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest, 2017. 193.

37 BOROS A. - POLLÁK K.: i. m. 190.

38 Ákr. 92. § (1) bekezdés

39 Ket. 101. § (5) bekezdés

40 ROTHERMEL E.: i. m. 198-199.

Hatósági ellenőrzés

Az új jogszabály egyszerűsítő jellege leginkább ebben a fejezetben figyelhető meg, fenntartva azt a megközelítést miszerint a hatósági ellenőrzés az eljárások egyik sajátos típusa.⁴¹

Első lényegi változás a korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. már nem tartalmaz olyan rendelkezéseket például az ellenőrzési terv, jelentés készítésére. Az Ákr. továbbá nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy hogyan kell lefolytatni az ellenőrzést, valamint a hatósági ellenőrzés lezárása tekintetében a törvény nem teszi kötelezővé a jegyzőkönyvek megküldését.⁴² Ezzel szemben azt mondja, hogy ha jogsértést tapasztal, akkor a hatóság eldöntheti, hogy ő maga indítja el az eljárást, vagy más szerv eljárás megindítását kezdeményezi.⁴³

A publikáció következő részében kívánom a jogorvoslati rendszer változásait bemutatni.

A jogorvoslatról általában

A jogorvoslatot megalapozó rendelkezések

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjog, mely az Alaptörvényben⁴⁴ is rögzítésre került. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében: „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti*”.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*”.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslathoz való jog „*az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*”.⁴⁵

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke rendelkezik a jogorvoslati jogról, amely a következő: „*bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg*”.

Az Ákr. 3. § szerint a hivatalbóliság elvénél kimondja, hogy „*... e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását*”.

41 KALAS T.: Hatósági ellenőrzés. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. Budapest. 2017. 234.

42 Ket. 93. § (1) bekezdés

43 Ákr 101. § (1) bekezdés a) és b) pont

44 A témáról lásd bővebben: TURKOVICS I.: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében. *Pro Publico Bono- Magyar Közigazgatás*: A Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata. 2013/2. 35-42.

45 Lásd: 5/1992. (I.30.) AB Határozat

Az Ákr. 112. § szerint „*a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható*”.

A jogorvoslati rendszer rövid áttekintése

A hatósági döntés meghozatalát követően kerül, illetve kerülhet sor a jogorvoslati⁴⁶ eljárásra. A jogorvoslati szakasz a közigazgatási hatósági eljárásnak egy lehetséges szakasza, hiszen nem minden esetben kerül erre sor. Egyrészt sor kerülhet rá az ügyfél kérelmére, illetve hivatalból akár az ügyfél akaratára vagy tudta nélkül is. A jogorvoslati szabályok alkotmányosan megalapozott, garanciális jellegű szabályok, amelyek az ügyfél jogainak biztosítására, valamint a döntések törvényességének garanciáját szolgálják.

Ahogy korábban említettem az Ákr. a Ket.-hez⁴⁷ hasonlóan megtartotta a jogorvoslatok kettős felosztását, így a kérelemre indult jogorvoslati eljárások között megkülönböztetjük a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást, a hivatalból indult jogorvoslati eljárások között beszélhetünk a döntés módosításáról vagy visszavonásáról, melyre a hatóság saját hatáskörében kerülhet sor, a felülvizelési eljárásról, valamint az ügyészi felhívás és fellépés során indított eljárásról.⁴⁸

Az Ákr. megszüntette a Ket.-ben korábban szabályozott kérelemre induló jogorvoslati formát, vagyis az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján induló eljárás. Az újrafelvételi eljárás megszűnésének indoka, hogy nagyon csekély számban fordult elő az alkalmazása, azonban továbbra is van lehetőség erre, ha az ágazati jogszabály lehetővé teszi. Az Alkotmánybíróság határozata alapján induló eljárás kivételének oka, hogy már nem indokolt ezen szabályozás, hiszen korábban az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem tette lehetővé a jogszabály a jogorvoslatot, ezzel szemben az Ákr. lehetővé teszi az egyezség megtámadását.⁴⁹

A kérelemre induló jogorvoslatok az ügyfél aktivitását, vagyis cselekvését feltételezik, melyek az ügyfél jogát, jogos érdekét hivatottak biztosítani. Vannak olyan esetek, amikor az eljárás egyéb résztvevője is élhet ezzel a jogorvoslati formával.

A hivatalból induló jogorvoslatról általánosságban elmondható, hogy nemcsak abban az esetben van szükség a jogorvoslati eljárás lefolytatására, ha az ügyfél kérelmet terjeszt elő, hanem abban az esetben is, ha a hatóság úgy véli, hogy a

46 A hatósági jogorvoslati rendszer fejlődésére vonatkozóan lásd: TURKOVICS I.: A hatósági jogorvoslatok fejlődésének története. *Miskolci Jogi Szemle*. 2017/1. 125-132.

47 A Ket. jogorvoslati szabályainak alkalmazhatóságát lásd: TURKOVICS I.: A Ket. jogorvoslatokra vonatkozó szabályainak alkalmazhatósága az egyes hatósági eljárásokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. 2012/2. 383-387.

48 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: A jogorvoslat. In: Boros Anita- Darák Péter (szerk.): *Általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Budapest. 2018. 224-228. 224.

49 HAJAS B.: i. m. 23.

jogorvoslati eljárást le kell folytatni. A törvényességet tehát minden esetben biztosítani kell, még abban az esetben is, ha a döntés nem sérti az ügyfél jogos érdekét, vagyis az ügyfélre nézve a hatóság döntése kedvező. Előfordulhatnak a hivatalbóli jogorvoslati eljárások során is, hogy az ügyfél kezdeményezi az eljárást, de ebben az esetben is a hatóságnak van rendelkezési joga abban a tekintetben, hogy megindítja-e az eljárást. A döntést hozó hatóság, a felügyeleti szerv és az ügyész rendelkezhet ezekben az esetekben. A hivatalbóli jogorvoslati eljárásokat nem szubjektív jogvédelemnek tekinthetjük, hanem objektívnek, vagyis itt nem az ügyfél jogának, jogos érdekének védelméről van szó elsősorban, hanem a jogállamisághoz⁵⁰ fűződő, a hatósági döntések törvényességét garantáló eljárási garanciáról.⁵¹

A jogorvoslati eljárásokat tovább csoportosíthatjuk annak megfelelően, hogy mely szerv jogosult a jogorvoslati eljárás lefolytatására. Ezáltal beszélhetünk belső és külső jogorvoslatokról. Belső jogorvoslati eljárás esetén értelemszerűen a közigazgatás szervezetrendszerén belüli szerv lesz jogosult az eljárás lefolytatására. Ide sorolható a fellebbezési eljárás, a döntés módosítása, visszavonása, valamint a felügyeleti eljárás. Külső jogorvoslati eljárás során nem a közigazgatási szerv lesz jogosult az eljárás lefolytatására, hanem azon kívülálló szerv. Ide tartozik a közigazgatási per, amelyet a közigazgatási bíróság folytat le, illetve az ügyészi felhívás és fellépés.⁵²

További csoportosítási szempont az ún. átszármaztató (devolutív) hatály vizsgálata a jogorvoslat eldöntésének joga tekintetében. Az Ákr.-ben egyetlen egy jogorvoslati forma, a döntés módosítása vagy visszavonása kivételével minden más devolutív hatályú. A csoportosítás lehetséges abból a szempontból is, hogy milyen elsőfokú döntés ellen lehet igénybe venni. Így a közigazgatási pert minden elsőfokú döntés ellen igénybe lehet venni, a többi jogorvoslati eszköz igénybe vétele feltételhez kötött.⁵³

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások

Ahogy korábban említettem a kérelemre induló eljárások között kettőt szabályoz a törvény, a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokról elmondható, hogy itt az ügyfélnek anyagi joga van ahhoz, hogy döntést más hatóság vagy a bíróság megvizsgálja, ha a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelel.⁵⁴

Jelen fejezetben kerül sor a kérelemre induló jogorvoslati eljárások bemutatására.

50 A jogállamiságról lásd bővebben: CHRONOWSKI N.: Jogállamiság- Gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. *Pro Publico Bono- Új magyar közigazgatás*. 2016/4. 32-42.

51 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 225-226.

52 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 226.

53 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 226.

54 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 226.

Közigazgatási per

Véleményem szerint a jogszabály igen szűkszavúan fogalmaz a közigazgatási per kapcsán, hiszen az Ákr. csak a legfontosabb szabályokat tartalmazza erre vonatkozóan. A részletszabályokat a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény rendelkezik.

Az Ákr. 114. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél csak a véglegessé vált döntés ellen indíthatja el a közigazgatási pert. Ha a döntés fellebbezéssel is támadható, akkor ilyen esetben az ügyfél csak akkor indíthat közigazgatási pert, ha a fellebbezésre jogosultak közül fellebbeztek és a fellebbezést már elbírálták. Az Ákr. 114. § (2) bekezdése rendelkezik az ügyési fellépésről, és kimondja, hogy az ügyész abban az esetben indíthat közigazgatási pert a hatóság végleges döntése ellen vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása miatt, ha az ügyési felhívásban meghatározott határidő a jogsértés megszüntetésére eredménytelenül telt el.

Tehát az Ákr. a közigazgatási perrel kapcsolatosan két esetet nevesít, amikor a pert meg lehet indítani, vagyis az első esetben a fellebbezés lehetőségét kell igénybe venni és azután indítható a per, a második esetben az ügyész keresetindítási jogáról rendelkezik, amelyet az ügyességről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (továbbiakban: Útv.) tartalmazza.

Fellebbezés

A fellebbezés a közigazgatási hatóság szervezetrendszerén belüli lehetőség. Korábban a Ket.-ben a fellebbezés volt az elsődleges jogorvoslati forma.⁵⁵

Az Ákr. 116. § (1) bekezdésének értelmében az ügyfél, illetve az, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, fellebbezhet abban az esetben, ha a fellebbezést a törvény kifejezetten megengedi. A 116. § (2) bekezdése szerint fellebbezést akkor lehet előterjeszteni, ha a határozatot a járási hivatal vezetője vagy a helyi önkormányzat szerve – a képviselő-testület kivételével -, illetve, ha helyi rendvédelmi szerv hozta.

Az Ákr. rendelkezik továbbá arról, hogy mely esetekben van lehetőség önálló fellebbezésnek (az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló; az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező; a kérelmet visszautasító; az eljárást megszüntető; az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott; az eljárási bírságot kiszabó; a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító; a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító; az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító; az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott; valamint az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen).⁵⁶

⁵⁵ Ket. 98. § (1) bekezdés

⁵⁶ Ákr. 116. § (3) bekezdés

Abban az esetben, ha a végzés önálló fellebbezéssel nem támadható meg, akkor jogorvoslat a határozat, egyéb esetben pedig az eljárást megszüntető végzésben támadható meg.⁵⁷

Az Ákr. felsorolja azokat a lehetőséget, amikor nincsen lehetőség fellebbezésre /Ákr. 116. (4)/, azonban ilyen esetekben is igénybe lehet venni a közigazgatási pert.

Az Ákr. 42. §-a szerint, ha döntést automatikus döntéshozatali eljárásban vagy sommás eljárásban hozták, és ezekkel szemben nincs helye fellebbezésnek, az ügyfél kérheti a döntés közlését követő öt napon belül, hogy a hatóság a kérelmét újra, teljes eljárásban bírálja el.

Fő szabály szerint a fellebbezés a végrehajtásra halasztó hatállyal rendelkezik. Ez alól három kivételt nevesít a törvény: a) ha a közigazgatási hatóság döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánították; b) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés esetén; c) iratbetekintési jog korlátozását elrendelő végzés esetén. Ezekben az esetekben a döntés nem tekinthető véglegesnek⁵⁸.

Jelen tanulmány keretei között nem szólok a fellebbezés határidejéről, a fellebbezés felterjesztéséről és annak elbírálásáról, mivel lényegi változások a korábbi szabályozásokhoz képest nem történt.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

Ahogy fentebb említettem három hivatalból induló jogorvoslati eljárást szabályoz az Ákr. Jelen fejezetben a hatóság saját hatáskörében végezhető döntés módosításáról és visszavonásáról, a felügyeleti eljárásról, valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyési felhívás és fellépés nyomán indított eljárásról lesz szó.

Döntés módosítása vagy visszavonása

Az Ákr. 120. § (1) bekezdése értelmében a döntés saját hatáskörben történő módosításra vagy visszavonására abban az esetben van lehetőség, ha a hatóság azt állapítja meg, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabálysértő. Erre nyitva álló határidő a döntés közlésétől számított egy év, és erre mindössze egy alkalommal van lehetőség. Fontos szabályt rögzít a (2) bekezdés, mely alapján csak akkor van erre lehetőség, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem sért, természetesen ez alól kivételt képeznek a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzések esetei.

Felügyeleti eljárás

A felügyeleti eljárás során a felügyeleti szerv megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, döntését, és ha a vizsgálat alapján jogszabálysértést állapít meg,

57 BALOGH - BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 230.

58 BALOGH - BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 230.

akkor megteszi a jogszabálysértés megszüntetése érdekében szükséges lépéseket, ha pedig azt állapítja meg, hogy a hatóság döntése jogszabályt sért, akkor a döntést megváltoztathatja vagy megsemmisítheti, és ha szükségesnek ítéli meg, akkor az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja⁵⁹.

A jogszabály meghatározza azokat az eseteket, amikor a felügyeleti szerv nem semmisítheti meg, illetve nem változtathatja meg a hatóság döntését. Ez három esetben lehetséges: a) ha a döntést a közigazgatási bíróság már érdemben elbírált; b) semmiségi ok esetén, a döntés véglegessé válása óta eltelt 3 év múltán, ha az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, továbbá kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától; c) semmiségi ok hiányában, ha az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené⁶⁰.

Ügyészi felhívás és fellépés

Az Ákr. ügyészi felhívást és fellépést szabályozó rendelkezése lényegében egy keretdispozíció, melynek a tartalmát a korábban említett ügyészségről szóló törvény rendelkezései adják meg. Az ügyész alapvető feladata a hatósági eljárásokban a törvényesség meglétének ellenőrzése.⁶¹

Az Ákr. 122. § szerint „ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé”.

Az ügyész feladatkörébe tartozik a közigazgatási hatóságok által egyedi, a bíróság által felül nem vizsgált jogerős vagy végrehajtható döntések, hatósági intézkedések törvényességének ellenőrzése. Az ügyész a következő esetekben és a következő határidőkkel élhet felhívással: a) ha a törvénysértés kihat a közigazgatási hatóság döntésére, akkor a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül; b) ha a döntés kötelezettséget állapít meg, vagy jogot von el vagy jogot korlátoz, akkor a végrehajtáshoz való jog elévüléséig; c) ha a döntés követelés biztosításáról vagy dolog zárlatáról rendelkezik, addig amíg ez az állapot fennáll⁶².

Az ügyésznek a felhívást az ügyben eljáró hatóság felügyeleti szervéhez kell benyújtania. Ha a hatóságnak nincsen felügyeleti szerve, vagy a felügyeleti szerv a Kormány, továbbá ha a felügyeleti intézkedés a jogszabály rendelkezése miatt kizárt, abban az esetben az ügyésznek a felhívást a döntést meghozó hatósághoz kell benyújtania. Ha ezek az eljárások nem vezetnek eredményre, akkor az ügyész kezdeményezheti a közigazgatási per megindítását, ahol a jogerős döntés megtámadására nyílik lehetősége⁶³.

59 Ákr. 121. § (1)-(2) bekezdés

60 Ákr. 121. § (3) bekezdés a-d. pont

61 BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 240.

62 Ütv. 29. § (1)-(2) bekezdés

63 Ütv. 29. § (4)-(5) bekezdés

Az Ütv. rendelkezik az önkéntes teljesítésre történő felhívásról, melynek a lényege, hogy azokban az esetekben, amelyekben az ügyész fellép, és a közigazgatási hatóság a jogszabálysértést maga is orvosolni tudja, akkor az ügyész egy 60 napos határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A hatóság a megadott határidőn belül – a szükséges iratok megküldésével- tájékoztatja az ügyészt a megtett intézkedések megtételéről, a törvénysértés megszüntetéséről. Ha a hatóság a megadott határidőn belül nem tesz eleget a felhívásban szereplő kötelezettségének, akkor az ügyész 30 napon belül felléphet, vagy megszüntetheti az eljárást. Abban az esetben, ha a hiányosság olyan csekély mértékű, mely a jogszabálysértést nem alapozza meg, így az ügyészi fellépést sem teszi indokolttá, akkor az ügyész az illetékes szerv vezetőjét jelzésben hívja fel a szükséges intézkedés megtételére, és ha indokoltnak látja, egy 30 napos határidő tűzésével kéri a hatóság vezetőjét, hogy írásban tájékoztassa a megtett intézkedésekről⁶⁴.

Semmisség

A hatósági eljárások során kétféle jogszabálysértésről beszélhetünk. Egyrészt vannak olyan esetek, amikor az eljáró hatóság az eljárási jogszabályokat sértette meg azáltal, hogy nem követte az eljárási szabályokat, másrészt előfordulhatnak olyan esetek, amikor a hatóság az anyagi jogi jogszabályokat sérti meg az eljárás során. Az eljárási hibák esetén a jogszabálysértés lehet csekély jelentősége. Ebben az esetben relatív eljárási hibáról beszélünk, viszont, ha az eljárási hiba garanciális jellegű szabályt sért, akkor abszolút eljárási hibáról beszélünk, melyek orvosolhatatlanok, jogkövetkezményük pedig a semmisség⁶⁵.

Az Ákr. 123. § (1) bekezdése szerinti semmisségi okok a következők:

- a) az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,
- b) a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- c) a döntést hoz testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a szükséges szavazati arány,
- d) a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- e) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el,
- f) a döntés tartalma a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- g) a döntés meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

⁶⁴ Ütv. 26. § (7) bekezdés

⁶⁵ BALOGH-BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 242.

Ezekben az esetekben a jogszabály kizárja a hatóság mérlegelési jogát, vagyis a döntést meg kell semmisíteni, vissza kell vonni, és szükség esetén az eljárt hatóságot új eljárásra kell utasítani.

A jogszabály meghatározza azokat az eseteket is, amikor a döntés az előbb említett okok ellenére sem semmisíthető meg. Ezek a következők:

- a) ha az ügyfélnek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene, és a véglegessé válástól három év eltelt;
- b) ha a döntés kötelezettséget állapít meg, akkor a véglegessé válásától,
- c) ha a döntés folyamatos kötelezettséget állapít meg, akkor az utolsó teljesítéstől számított öt év elteltével⁶⁶.

Két eset van, amikor időbeli korlátozást nem állapít meg a jogszabály a döntés megsemmisítésére vonatkozóan. Ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, valamint az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érinti⁶⁷.

Összegzés

A publikáció során az Ákr. elsőfokú és másodfokú eljárási szabályainak bemutatására tettem kísérletet. A norma szövegének elemzése volt az elsődlegesen meghatározó számomra.

A fenti elemzés alapján megállapíthatjuk, hogy 2018.-tól jelentősen átalakult a közigazgatási hatósági eljárási rendszerünk.

A legszembevetőbb változás a jogorvoslati eljárások tekintetében a fellebbezés és a közigazgatási per szabályainak a változása.

Az elemzés során arra a megállapításra jutottam, hogy a rövidebb normaszöveg ellenére hatékony, ügyfélközpontú szabályozás kialakítása vette kezdetét. A törvény indokolásában meghatározott elvek, szempontok mindenképpen érvényre jutnak az új eljárásjogi intézmények kialakításával.

⁶⁶ Ákr. 123. § (2) bekezdés

⁶⁷ BALOGH -BÉKÉSI N. - POLLÁK K.: i. m. 245.

LŐVEI BERNADETT¹

Teljesítményértékelés a közigazgatásban

A teljesítményértékelés kialakulása, rövid története

Az emberi életforma sajátossága, hogy tevékenységei többségét csoportokban végzi és az egyének értékelik egymás vagy akár saját teljesítményüket.

A teljesítményértékelés történetének eredete az időszámításunk előtti III. századi Kínáig nyúlik vissza. A Wei- dinasztia hatalmi értékelője a hivatalnokokat minősítette egy kilencpontos, felületesen leírt skálán alapuló rendszer szerint. Ebben az időszakban a személyes szimpátia elsőbbséget élvezett az elért eredményekkel szemben, így a döntés alapja szimpátia vagy az ellenszenv volt.

A teljesítményértékelés ipari alkalmazása Robert Owen nevéhez kötődik. Módszerét először 1800 körül a skóciai New Lanark-i gyapjúgyárában alkalmazták. A munkások előző napi teljesítményét mutatták be nagy, színes táblák segítségével, melyeket a különböző munkaoszlopok fölé akasztottak. Ez egyfajta visszajelzés is volt és ösztönzőként is hatott a napi munkateljesítmény fokozására. A legelső kezdetleges, de már értékelő rendszerek a tengerentúlon jelentek meg a XIX. században az Amerikai Egyesült Államokban a pszichológusok a Carnegie-Melon Egyetemen „ember-ember általi” értékelést használtak az értékesítések értékelésében.² Ezt a technikát később átvette az Egyesült Államok hadserege és a tisztek értékelésére alkalmazta az I. világháború idején.

A mérhető teljesítményen alapuló rendszer Taylor nevéhez fűződik, mely már a II. világháború előtt önálló tudományággá vált „Munkatanulmányok” elnevezéssel. A világ fejlettebb gazdaságú országaiba csak a II. világháborút követően törtek be a formális értékelések, a teljesítményértékelő rendszerek új módszerekkel gazdagodtak, főleg a grafikus értékelési skálák, az erőltetett választások és a kritikus esetek terén.

A személyzet értékelését, az amerikai ipari környezetben 1950 körül vezették be szélesebb körben. 1962-ben az amerikai cégek 61%-a már használt személyzetértékelést. 1964 után komoly igény jelent meg az értékelési procedúrák tudományos alapokra helyezése és a törvényes keretek megerősítése iránt az amerikai gazdaságban. Egy 400 amerikai vállalatnál végzett felmérés adatai szerint a vállalatok több mint fele használt szakmai teljesítményértékelést.

1 dr. Lővei Bernadett, abszolvált doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

2 http://epa.oszk.hu/02000/02051/00007/pdf/EPA02051_TudomanyosKozlemenyek17_079-084.pdf, NAGY Cs.: *Egyéni teljesítményértékelés a XXI. századi vállalatokban*

1968-ban Írorszáiban, a törvény képviselőit egy személyiség-tulajdonságokra épített skála alapján, a személyes tulajdonságaik szerint értékelték. 1970 után a személyzet értékelése széles körben terjedt tovább az Egyesült Államokban és az európai országokban. Pszichológiai tanulmányok sora jelent meg a témában, ami a kiválasztási és menedzseri képességeket értékelő tesztek felvirágzásához vezetett. A globalizáció fokozta ezt a folyamatot és 1990 körül megjelent a teljesítménymenedzsment fogalma is.

Magyarországon a teljesítményértékelési eljárásokat a XIX. századtól alkalmazták első sorban a közsférában. Ekkor történt az intézményesítése a „minőségi táblázatoknak” melyek segítségével készítették a különböző értékeléseket. Ezek a táblázatok először a Pénzügyi Közlöny 1884. évi VII. számában jelentek meg, és „Pénzügyi szolgálati és minősítési táblázat” néven váltak híressé. A közzétett táblázatok alapján az értékelés hat szempont szerint történt, mely szempontok a következők voltak:

- szorgalom,
- előadás,
- felfogás,
- magaviselet,
- ítélőképeség,
- szakképzettség.³

A II. világháborút követően az előzőekben leírt minősítési rendszer megszűnt, majd elrendelték a minősítések tartalmát illetően a szabad és egyben titkos minősítési rendszer alkalmazását. A titkosság azt jelentette, hogy a minősítést maga az alkalmazott sem ismerhette meg. Az '56-os forradalom és szabadságharc után a minisztertanácsi határozatokban csak néhány minősítési alapelvet fogalmaztak meg, a részletesebb szabályokat pedig miniszteri normatív utasításokba foglalták. A felszínes és változékonny szabályozás nyomán klerelt és folyamatos minősítési gyakorlat nem alakulhatott ki.

Teljesítményértékelés a közigazgatásban

Az állam szerepének erősödése a II. világháborút követő jóléti állam megteremtésében realizálódott. Az állami szerepvállalás növekedésével a feladatok egyre komplexebbé váltak, a kiadások dinamikusan növekedtek.⁴ A közigazgatásnak két fő problémája volt: egyrészt erősödött a közszolgáltatások minőségével szemben támasztott társadalmi elvárás, mert a szerteágazó (főként jóléti) intézmények költségesen és alacsony hatékonysággal működtek, másrészt a gazdasági

3file:///Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20%C3%A9s%20min%C5%91s%C3%ADt%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1sban_tank%C3%B6nyv%20(1).pdf 7.; 2016.03.13. 10:40

4 HOSSZÚ H.: *Közigazgatás és teljesítményértékelés* http://www.gondola.hu/cikkek/58659_2016.03.13. 11:45

teljesítőképesség hanyatlásával ennek az igénynek a kielégítésre fordítható források csökkentek. Színvonalasabb szolgáltatás kiépítésére volt szükség azonos vagy kevesebb forrás felhasználásával. A közigazgatási reformfolyamatok elsődleges célja volt a hatékonyság, az eredményesség, az alkalmazkodóképesség növelése.⁵

Az ezredfordulón kibontakozó közintézményi reformok eltérő fejlődési pályán haladtak, ennek ellenére komplex természetűek és számos közös vonás fedezhető fel bennük. Egyaránt jellemzi azokat, hogy menedzsmentreformokkal kezdődtek, melyek kiegészültek közpolitikai reformokkal és közigazgatási jogi innovációkkal. Az állami szerepvállalás átformálása során a bevezetett reformok a versenykörnyezet bevezetésével törték meg a közszolgáltatási monopóliumokat, amellyel párhuzamosan az állam szabályozó és ellenőrző szerepe fokozatosan növekedett. Az új modell kiépülésének lényeges eszközei a kiszereződések (*contracting out*) és a privatizáció, ám ezek az eszközök is csak az állami szabályozás és ellenőrzés szakszerűségének erősödése mellett alkalmazhatók. Az átalakítások másik lényegi vonása a közszolgáltató szervezetek átalakítása, átláthatóbbá tétele. A kormányok törekednek arra, hogy a túlzott intézményi hierarchiát megszüntessék az alsóbb szintekre delegálva döntési hatásköröket. A '90-es évektől egyre inkább szerepet kapott az eredményorientáltság követelménye.

„A közintézmények finanszírozását a kötelezően előírt és meghatározott eredménycélokhoz kapcsolták. A közszolgálati menedzsmentreformokat bevezető kormányok egyöntetűen támogatották a versenyszellem egyre nagyobb térnyerését a közszolgálati szférában (és általában a vállalati szféra menedzsmentjének átvételét), amelynek következtében számos ingyenes közszolgáltatás helyébe új, magasabb színvonalú fizetős szolgáltatások léptek, mindez természetesen számos társadalmi feszültséget indukált. Az új közszolgálati menedzsment szakított a korábbi gyakorlattal, amelyben a különböző társadalmi csoportok igényeihez a bürokrácia gyakran hozzáadja saját céljait, mint „természetes” társadalmi igényt. Az új szemléletben az állampolgári igényeket artikuláló intézményes mechanizmusokat építettek ki, amelyekhez az intézmények szétterjedt követelményrendszereket állítottak fel, és fogyasztási „garanciákat” ajánlottak.”

A reformok eredményeként egy új közszolgálati modell alakult ki, amelyben a közszolgáltatásokat mind az állam, mind a magán-, mind a civilszféra nyújthatja. Ennek következtében a korábbi közszolgálati modellhez képest egy sokkal bonyolultabb az ellenőrzésre, illetve a szabályozásra fókuszáló összetettebb állami szerepvállalás alakult ki

Magyarországon a közigazgatás megreformálásának kérdését a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden tartja a politika. A kormányzat közigazgatási reformcsomagjának egyik kiemelt területévé vált az egyéni közszolgálati teljesítményértékelés rendszerének kialakítása, amelytől a közszolgálati munka értékelésének lehetőségén keresztül a kormányzati munka hatékonyságának növekedését várják.

5 Uo.

6 HOSSZÚ H.: i.m.

A magyarországi teljesítményértékelési rendszer a közigazgatásban

A teljesítményértékelési rendszer alapvető célja a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, én-kép, személyiség vonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez hathatósan hozzájárulni. Alapvető feladata – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.

Az egyéni kiemelt teljesítménykövetelményeket alapvetően a munkaköri leírás alapján, másodlagosan a munka-magatartás értékelés alapján kell meghatározni, amely átfogó képet ad az értékelt munkaidő-kihasználásáról, szakmai képességéről, teherbírásáról, rendezettségéről és – vezetők esetében – az erőforrásokkal való gazdálkodásáról. Lehetőséget teremt a rendszer az ajánlott formában alkalmazható értékelési modulok alkalmazására is. Az ajánlott (választható vagy opcionális) kategóriába sorolt értékelési modulok bármelyikét az érintett szakterület, tárca vezetője a kötelezően alkalmazandó értékelési modulok sorába emelheti és meghatározhatja igénybevételek szabályait, valamint a részértékelések idejét is.⁷

A teljesítmény fogalmára ma több definíciót is találunk, melyek tartalmilag és jelentésüket tekintve megegyeznek.⁸ A fogalmak áttekintését követően arra a következtetésre juthatunk, hogy a teljesítmény nem csak szervezetek számára fontos és szükséges jellemző, hanem a magánember számára, a magánéletben is gyakran tudatosan használt megítélési mérce.

A mérés nem más, mint az egyén képességeinek megfelelően előre kitűzött célok megvalósításának mérése. Ezzel összhangban az értékelés a mérés eredményének részletes vizsgálata

Teljesítményértékelés definíciók szerint

Ki?	HOGYAN GONDOLJA?
Klein	<i>„A teljesítményértékelés során a vezetők minősítik a beosztottak munkájának eredményét. Alapja a teljesítmény megfigyelése és összerögzítése a célokkal, tervekkel, elvárásokkal, szokásokkal, normákkal.”</i>
Vassné Varga Edit	<i>„A teljesítményértékelés az a folyamat, melynek során figyelemmel kísérik a dolgozók munkahelyi teljesítményét, szakmai szervezeti előmenetelét.”</i>

⁷ Magyary Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0, 3.4.2.4., 2012.

⁸ KISS P. I.: *Humán erőforrás menedzsment*, Gödöllői-dombság: Emberi Erőforrások Fejleszt. Alapítvány, 1994.

Fábián Endre	„ <i>A teljesítményértékelés a szervezetben dolgozó munkatársak adott időszakra vonatkozó teljesítményének felmérése, megítélése, kiértékelése. Célja a kollégák tevékenységének, munkájának, kapcsolatainak megítélése és a fejlődés elősegítése.</i> ”
Andy Neely	„ <i>Műltbeli cselekedetek hatékonyságát és eredményességét számszerűsítő folyamat.</i> ”

1.táblázat : Teljesítményértékelési definíciók.

Forrás: Barlai Róbertné: Saját szerkesztés - Teljesítményértékelés, Műszaki Kiadó Bp. 2001- alapján

A teljesítményértékelés a szervezetben dolgozó valamennyi munkatárs adott időszakra vonatkozó teljesítményének felmérése és megítélése.⁹

Teljesítményértékelés egy összetett és szervezet specifikus tevékenység, mely során a szervezeti, csoportszintű és egyéni teljesítményt – egyénileg kidolgozott vagy átvett- mutatószámok alapján, összehasonlítással (elméleti vagy valós érték összevetése) próbálják mérni, elemezni, értékelni. A teljesítményértékelés lehet formális, informális

A teljesítményértékelési rendszer a szervezeti teljesítményhez történő egyéni, csoportos és szervezeti egység szintű hozzájárulás mértékének és módjának mérésére és értékelésére alkalmas módszerek összessége.¹⁰

A teljesítmény szintjei: értelmezhetünk szervezeti-, csoport-, s egyéni teljesítményszintet. Ismert az a gondolatmenet, hogy a szervezetek elsősorban azért alkalmazzák a munkavállalóikat, hogy teljesítsék a szervezet által megfogalmazott célokat, ugyanakkor nem egyértelmű az, hogy a szervezeti teljesítmény alakulása egyetlen személyhez vagy csoport tevékenységéhez lenne köthető. A szervezeti teljesítmény hierarchikus levezetése által jutunk el először a csoportszintű teljesítményhez, majd ennek tovább bontásával pedig a legkisebb egységig, az egyéni teljesítményig.¹¹ A teljesítménymenedzsmenten belül a teljesítményértékelés alatt leginkább azt értjük, amikor a vezető (értékelő) akár formálisan, akár informálisan megíti beosztottja munkahelyi magatartását, teljesítményét. A formális teljesítményértékelés olyan rendszer, amelynek segítségével előre meghatározott időközönként módszeresen értékelik szóban és írásban, hogy az alkalmazottak milyen mértékben felelnek meg az adott feladat/munkakör elvárásainak.

Teljesítményértékelés céljai, folyamata

A teljesítményértékelés (a továbbiakban: TÉR) egy olyan évente ismétlődő, formális keretek között zajló vezetői tevékenység, amely az értékelt munkatárs egyéni kötelező és ajánlott teljesítménykövetelményeinek az értékelő vezető által történő meghatározásából, a teljesítmény év közbeni vezetői nyomon követéséből,

9 Gyökér, Finna; 2008

10 Uo.

11 VERESNÉ DR. SOMOSI M. - HOGYA O.: *Teljesítménymenedzsment*, 2011

a teljesítmény fél éves és évváró méréséből, illetve értékeléséből, a strukturált szóbeli visszacsatolásból, továbbá az értékelt évváró írásbeli minősítéséből áll. A teljesítményértékelés alapvető feladata – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.

A teljesítményértékelés a szervezeti célok megfogalmazásával indul, amelynek elérését az egyéni teljesítmények segítik.

A folyamat:

1. Célok megfogalmazása.
2. Teljesítményértékelési módszer meghatározása.
3. Teljesítményszintek meghatározása (azaz a munkakör által támasztott minimális követelményszintet, amivel a munkakör még ellátható)
4. Az értékelőlap elkészítése.
5. Az értékelési folyamat véglegesítése.
6. Konkrét teljesítményértékelés szakasza:
 - eredmények megállapítása (a tények feltárásával a kitűzött célok elérésének megítélése a tervek és tények összehasonlításának elemzése alapján)
 - az eltérések elemzése
 - az intézkedések megfogalmazása.

A teljesítményértékelés célja az alkalmazotti teljesítmény javítása, képességeinek mind teljesebb kibontakoztatása a szervezet céljainak megvalósítása érdekében.

Emellett azonban számos más, konkrét szervezeti cél eléréséhez is hozzájárulhat, olyanokhoz, mint:

- az egyéni képzési igények rendszerezett értékelése,
- az egyéni erőfeszítés ösztönzése és jutalmazása,
- az alkalmazott helyzetének – erős és gyenge pontjainak – és fejlődésének megítélése é
- ismertetése,
- a munkaköri leírások és a munkacélok rendszeres áttekintése és felülvizsgálata,
- információk biztosítása az előléptetési célokhoz és az utódlási tervekhez,
- a szervezeti kultúra átörökítése, illetve (ki)alakítása,
- információk szolgáltatása az alkalmazottak adottságairól, potenciáljáról a munkaerő tervezés számára,
- megfelelés a jogszabályoknak.

A teljesítményértékelés mindezen túl kommunikációs csatornát biztosít az alkalmazott és a szervezet között, segítve a kölcsönös elvárások tisztázását.

- a pozitív és negatív jogkövetkezményekhez illeszkedés;
- az informatikai alapokra helyezés, az informatikai támogatottság biztosítása;
- a közigazgatási szervek folyamatos módszertani támogatása.

A teljesítményértékelés alapvető feladata pedig annak megállapítása, hogy a tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.

A teljesítményértékelés a szervezeti működés és az értékelő vezető tevékenységi területén hozzájárulhat a közszolgálat teljesítmény-, szolgáltatás- és ügyfélközpontú működéséhez, elősegítheti a közszolgálat költséghatékonyágának, időgazdálkodásának fejlesztését, felkészültebbé teheti a közszolgálatot a változások kezelésére, támogatja a vezetők döntéseinek előkészítését, meghozatalát.

Az egyéni fejlesztésekhez, képzésekhez szintén a teljesítményértékelés szolgálhat megfelelő információkkal. Megkönnyítheti a munkaerő-tervezést, illetve az egyes életpályák, életutak közötti átjárhatóságot. Segít felmérni, hogy a megfelelő ember a megfelelő munkakörben látja-e a feladatait. A teljesítményértékelés összekapcsolható bizonyos következményekkel, mint pl.: fejlesztés, életpályatervezés (pl.: előresorolás), ösztönzés (pl.: jutalom, címadohányozás).

A teljesítményértékelés az értékelt személy számára fontos visszacsatolást jelent a vezetői elvárásokról, a munkavégzésével való elégedettségéről. Növeli az értékelt személy felelősségérzetét, javítja az elkötelezettségét, motivációját. Megjelöli az értékelt személy szervezetben betöltött szerepét, fontosságát. A teljesítményértékelés fórumot biztosít az értékelttel szemben feltárt hiányosságok korrigálására. A teljesítményértékelés segítségét nyújt az értékelt személy munkaköri leírásának folyamatos aktualizálásához.

A teljesítményértékelés lehetséges pozitív hatásai között kell még megemlíteni a munkateljesítmények várható javulását, a feladatok hatékonyabb kiosztását, a tisztviselők fejlődési igényeinek felmérést, megalapozott személyzeti intézkedések meghozatalát, érdemek elismerését. A legfontosabb hozadék a teljesítményértékelésnek azonban talán mégis csak az, hogy összekapcsolja a szervezet és az egyének érdekeit.

A teljesítményértékelés lehetőséget ad az elvégzett munka mennyiségi és minőségi visszajelzésére, ösztönzésre. A teljesítményértékelés lefolytatása önmagában is motiválóan hathat az értékelt személyre.

A közigazgatás területén a teljesítmény mérését már a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) alkalmazta. A Ktv. először csak a köztisztviselő minősítését szabályozta.

A köztisztviselőt előmeneteli pályáján – a nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt év kivételével – legalább minden magasabb besorolási fokozatba sorolása előtt minősíteni kellett.¹³ A minősítés a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata volt. A Ktv. rendelkezéseinek értelmében a minősítés célja a köztisztviselő szakmai

¹³ Ktv. 34. §

teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése volt. E szabályozásban jelentős változás következett be 2001. júliustól.

A Ktv. 2001. július 1. napjától hatályos rendelkezései bevezették a teljesítmény értékelését és a minősítést, melyek a jelenlegi teljesítményértékelés alapjait helyezték le. A maihoz hasonlóan a szabályozás szerint a teljesítménykövetelményeket a szerv céljának – melyeket minden évben legalább egyszer a miniszter határozott meg, önkormányzatok esetében a képviselőtestület – figyelembe vételével volt szükséges meghatározni. A követelmények meghatározására valamint a legalább évenként egyszer – év végén – a teljesítményértékelésre írásban került sor. A teljesítményértékelés képezte a tárgyévre vonatkozó illetmény emelésének alapját.

A Ktv., majd később a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Ktv.) által szabályozott teljesítményértékelést és minősítést papír alapon kellett a jogszabályi előírásoknak megfelelően elkészíteni.

A közigazgatásban az elektronikus rendszeren keresztül teljesítményértékelés bevezetésére 2013. júliusában került sor.

A rendszer arra volt hivatott, hogy a tisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban, az arra létrehozott rendszeren (TÉR rendszer) keresztül írásban értékelje. A TÉR rendszerbe egyedi azonosítóval lehetett, a meghatározott szerepkörnek megfelelően – értékelő vagy szervezeti támogató – belépni.

Ennek alapján a TÉR rendszer használatára csak az értékelői jogkörrel rendelkezők, valamint a szervezeti támogatók voltak jogosultak. A részletszabályokat a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 10/2013. Korm. rendelet), valamint a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet tartalmazza.

A tisztviselő egyéni teljesítményértékelése egy ismétlődő, meghatározott keretek között zajló vezetői tevékenység, amelynek során az értékelő vezető az értékelt közszolgálati tisztviselő részére meghatározza a teljesítményértékelés kötelező, valamint – amennyiben a közigazgatási szerv vezetője az ajánlott elemek alkalmazása mellett döntött – ajánlott elemeit, majd egy évben legalább kétszer értékeli azokat és erről az érintett tisztviselő részére érdemi visszajelzést ad. A tisztviselő minősítése a közszolgálati tisztviselő tárgyévre vonatkozó, súlyozással megállapított teljesítményértékelései eredményeinek százalékban meghatározott számtani átlaga. Minősítéshez legalább két értékelésre van szükség.

A 10/2013. Korm. rendelet értelmében minden értékelt számára meg kell határozni legalább három, legfeljebb négy munkaköri egyéni teljesítménykövetelményt, továbbá elő kell írni – mindenki számára egységesen (ügykezelő, ügyintéző, vezető) a 10/2013. Korm. rendelet 3. melléklete szerinti kompetencia magatartások értékelését.¹⁴ Az első félévre vonatkozó teljesítménykövetelmények meghatározására tárgyév január 31. napjáig, míg a

14 10/2013. Korm. rendelet 5. §

második félévre vonatkozóan tárgyév július 15. napjáig kell, hogy sor kerüljön.¹⁵ Az értékelt személy teljesítményét 0-100%-ig kell értékelni. Az egyes értékelési szempontokhoz rendelt százalékos értékek együttes számtani átlaga adja a teljesítményszintet, ami a teljesítményértékelés eredménye.¹⁶ Az első féléves teljesítmény mérését tárgyév június 15. és július 15. között, míg a második féléves teljesítmény mérését tárgyévét követő év január 15. és január 31. napja között kell elvégezni. A munkáltatói jogkör gyakorlója írásban rendelkezhet úgy, hogy az értékelő vezető általi teljesítményértékelés előtt az értékelt személy az értékelő lapon önértékelést végezzen. Ebben az esetben az értékelt személy az értékelő vezető által végzett értékeléssel azonos módon méri, illetve értékeli a saját teljesítményét. Az önértékelést az értékelő vezető jogosult megismerni, azonban azt nem köteles figyelembe venni.¹⁷ A teljesítményértékeléskor az értékelő vezető és az értékelt személy között értékelő megbeszélésre kerül sor, amelyen az értékelő vezető részletesen ismerteti és indokolja az értékelt személlyel az általa kialakított teljesítménymérési, illetve teljesítményértékelési eredményeket.¹⁸ Az értékelő vezetőnek a tárgyévre vonatkozó minősítést, tárgyévét követő év január 1. és január 31. között kell elkészítenie. A követelmény-meghatározást, a félévre szóló teljesítményértékelést és az évre szóló minősítést is két példányban kell kinyomtatni, és azt mind az értékelő vezetőnek, mind az értékelt tisztviselőnek alá kell írnia. A TÉR rendszer a fentiek szerint működött 2017. év végéig.

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) felhatalmazást adott a teljesítményértékeléssel összefüggésben az állami tisztviselőkre vonatkozó új egyedi szabályozás létrehozására. Ennek eredményeként született meg az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet), melynek hatálya az állami tisztviselőkre és az állami ügykezelőkre terjed ki. Az új szabályozás az értékelés elvégzését segítő TÉR rendszer megújítását is indokolttá tette. Ennek megfelelően – a Korm. rendelet hatályba lépésére figyelemmel – 2018. január 15. napján a rendszer új köntöst kapott és egy könnyebben kezelhető, költséghatékony, papírtakarékos, átlátható és szerkeszthető megújult TÉR rendszer felület kezdte meg működését.

A TÉR rendszer egyik leg jelentősebb változása, hogy a www.ter.gov.hu honlapon három „csempén” keresztül – Kttv. TÉR, Áttv. TÉR, Vízügyi TÉR – léphetünk be a rendszerbe annak megfelelően, hogy mely jogszabály hatálya alatt álló tisztviselő értékelését kívánjuk elvégezni.

A belépésen túl, az új TÉR rendszer, jelentős változásokat vezetett be az állami jogviszonyban állók vonatkozásában, összhangban a 2018. január 1. napjával hatályba lépő Korm. rendelettel.

15 10/2013. Korm. rendelet 6. §

16 10/2013. Korm. rendelet 11. §

17 10/2013. Korm. rendelet 16. §

18 10/2013. Korm. rendelet 17. §

A legfontosabb változás, mely az új rendszerrel jött létre, hogy az értékelt személyek is használják az elektronikus felületet és ezzel egyidejűleg megszűnt a külön azonosítóval való belépés az értékelő és a szervezeti támogató szerepkörökkel rendelkezők részére. Eddig az értékelő és a szervezeti támogató szerepkörökkel rendelkező tisztviselők a szerepkörükhöz kapcsolt belépési azonosítókkal léptek be a rendszerbe. Ez a külön – szerepkörökhöz rendelt – belépés megszűnt és minden tisztviselő a saját személyre szóló belépési azonosítójával lép be ugyan azon a felületen keretül. Az, hogy belépés után mely funkciók használatára jogosult a tisztviselő beállítás kérdése, és a nevéhez rendelt jogosultságok szerint tudja az értékelő, szervezeti támogató stb. funkciókat használni. Abban az esetben, ha valamely tisztviselő értékelő vagy szervezeti támogató szerepköre megszűnik, akkor is ugyan azzal a belépési azonosítóval lép be a rendszerbe, mint értékelt állami tisztviselő, csak belépést követően, már nem fogja tudni használni az értékelő vezetőhöz vagy a szervezeti támogatóhoz rendelt funkciókat. Minden felhasználó ugyanazon a weblapon lép be a rendszerbe és azon belül az egyéni jogosultság beállítások határozzák meg, hogy mely részét, mely funkcióit használhatja a rendszernek.

Jelentős újítás, hogy minden értékelt tisztviselő kap belépési jogosultságot a rendszerbe és ott a teljesítmény követelményeit el tudja fogadni, a saját értékeléseit meg tudja tekinteti, jóvá tudja hagyni, vagy értékelő megbeszélést kezdeményezhet. A tisztviselők a rendszerben rögzített teljesítménykövetelmények meghatározásáról, a teljesítményértékelésről és a minősítésről is e-mailen értesítést kapnak, melyet követően a saját azonosítójukkal belépve a rendszerbe elfogadják azokat, vagy értékelő megbeszélést kezdeményezhetnek. Ha az értékelt a követelmény kitűzéséről kapott értesítéstől számított 5 napon belül visszaigazolással nem él, azt elfogadottnak kell tekinteni. Itt megjelenik a költséghatékonyság, figyelemmel arra, hogy a követelmény kinyomtatására nem kerül sor, továbbá a követelményt nem kötelező félévente változtatni főként, ha a tisztviselő feladatköre, munkaköre a tárgyévben nem változott és új kitűzés meghatározása nem indokolt. Ha a tisztviselő elfogadja az értékelést, akkor az értékelő vezető 1 db egyoldalas értékelő lapot nyomtat, mely hitelesítő záradékkal van ellátva, tehát sem az értékelő vezető sem a tisztviselő aláírására nincs szükség. A nyomtatott példány kerül elhelyezésre a személyi anyagban. A tisztviselő a rendszerben a saját értékeléseit bár mikor megtekintheti elektronikusan és nem hiteles Word formában letöltheti. A minősítés tudomásul vételéről az értékelt az informatikai rendszeren keresztül annak közlésétől számított öt napon beleül, jelez vissza. Ha az értékelt a meghatározott határidőn belül visszajelzéssel nem él, úgy kell tekinteni, hogy a minősítést tudomásul vette.

Az értékelő vezető – a teljesítményértékeléshez hasonlóan – az informatikai rendszerből egy záradékkal ellátott minősítését nyomtat, melyet – az értékeléshez hasonlóan – a tisztviselő személyi anyagában kell elhelyezni.

A TÉR rendszer a fentiek szerint több jelentős technikai változtatást vezetett be a teljesítményértékelés folyamatába, mely jelentősen megkönnyíti, meggyorsítja és

költséghatékonyabbá teszi a teljesítményértékelést. A jelentős technikai változtatásokon túl a Korm. rendelet egyéb az eddigi szabályoktól eltérő rendelkezéseket vezetett be az állami tisztviselőkre vonatkozóan, az alábbiak szerint.

Az értékelő vezető a rendszerben meghatározza az egyéni teljesítménykövetelményt, melynek menete eltér a korábbiától, ugyanis nem legalább három, legfeljebb négy, hanem kizárólag egy, maximum 4000 karakterből álló teljesítmény követelmény meghatározására van mód az állami tisztviselők esetében. Ehhez minden esetben elő kell írni a Korm. rendelet 2-5 mellékletei szerinti kompetencia alapú magatartás-értékelési tényezők alkalmazását. Ennek előírása azonban nem egységes, – ezáltal eltér az eddigiektől – mert külön vezetői, ügyintézői és ügykezelői alap- és szakmai kompetenciák kerülnek a kitűzött teljesítménykövetelményhez hozzárendelésre.

Az állami tisztviselők vonatkozásában ajánlott elemek alkalmazásáról a munkáltató nem dönthet, azok alkalmazására esetükben nem kerülhet sor.

Az értékelés rendszere is eltérő az eddigiektől az állami tisztviselők vonatkozásában. A vezetői értékelést megelőzően a tisztviselő önértékelésére van lehetőség, mely 10 %-os mértékben számít a teljesítményértékelés során. Ha a tisztviselő elvégzi az önértékelést, az minden esetben beszámít 10 %-os mértékben a teljesítményértékelésbe. Ez ismét egy jelentős eltérés a 10/2013. Korm. rendelet azon szabályától, hogy az önértékelést az értékelő vezető jogosult megismerni, azonban azt nem köteles figyelembe venni.

Amennyiben azonban a tisztviselő nem végzi el az önértékelést a vezető értékelését 100 %-ban kell figyelembe venni. A vezető általi értékelés – a követelmény-meghatározáshoz hasonlóan – elektronikusan kerül közlésre a tisztviselővel, aki azt elfogadja, vagy értékelő megbeszélés megtartását kezdeményezheti.

Az állami tisztviselő teljesítményértékelését követően – legalább két értékelésnek rendelkezésre kell állnia – minden év januárjában szükséges elvégezni a tisztviselő minősítését. A minősítés a megelőző két teljesítményértékelések értékeinek számtani átlaga, melyet az informatikai rendszer számol. Ha a tárgyévre az értékelte nem rendelkezik legalább két teljesítményértékeléssel, akkor a tárgyévre vonatkozó minősítésére nem kerülhet sor.

A teljesítményértékelés jelentősége a tisztviselő illetményének megállapítása során

Az Áttv. hatályba lépésével az állami tisztviselők tekintetében az illetmény megállapításának rendszere jelentősen megváltozott. A Kttv. illetménytábláját új illetményrendszer váltotta fel. Az Áttv. által bevezetett új illetménytáblák, új fogalmak bevezetését is eredményezték. A Kttv. által használt I. besorolási osztály és II. besorolási osztályra vonatkozó illetménytáblák helyett kialakításra kerültek az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai felsőfokú végzettséggel illetve érettségi végzettséggel rendelkező tisztviselők részére.

Az általános ügyintézői osztály tekintetében – mind a felsőfokú végzettségű, mind az érettségi végzettségű tisztviselők esetében – négy előmeneteli fokozat meghatározására került sor. Állami fogalmazó I. és II., Állami tanácsos I. és II., Állami főtanácsos I. és II. valamint az Állami vezető-főtanácsos előmeneteli fokozat I. és

II. Az állami tisztviselőt iskolai végzettsége és szolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján kell besorolni az Áttv. 1. melléklete szerinti ügyintézői osztály megfelelő előmeneteli fokozatába, attól függően, hogy felsőfokú végzettséggel vagy érettségi végzettséggel rendelkezik. Az általános ügyintézői osztályokon túl bevezetésre került egy új kategória a kiemelt ügyintézői osztály három előmeneteli fokozattal: Állami szakértő, Állami szakértő tanácsos, Állami szakértő főtanácsos.

Szintén az Áttv. újítása, hogy az állami ügykezelők részére is bevezetésre került egy illetménytábla, az általános ügyintézői osztályok tábláihoz hasonlóan négy előmeneteli fokozattal. Az egyes előmeneteli fokozatokhoz tartozóan az illetmény megállapítására nem szorzószámok megadásával, hanem az illetmény alsó és felső határának meghatározásával kerül sor. Az állami tisztviselő illetményét úgy kell megállapítani, hogy annak összege elérje a besorolása szerinti előmeneteli fokozathoz tartozó alsó határt. Az állami tisztviselő a besorolása szerinti előmeneteli fokozathoz tartozó alsó határ szerinti illetményre alanyi jogon jogosult.¹⁹

Az állami tisztviselő illetményét minden év január 31. napjáig a munkáltató szervezet vezetőjének felül kell vizsgálnia,²⁰ mely során az illetmény az alsó és felső határ között kerülhet megállapításra. Az illetmény megállapításánál kiemelt jelentőséggel bír a teljesítmény értékelés, mert az illetmény alsó és felső határ közötti megállapításra a megelőző év minősítése vagy teljesítményértékelése alapján kerülhet sor.

Ha a munkáltatói jogkör gyakorlója január 31-ig nem végzi el a felülvizsgálatot, vagy annak során az állami tisztviselő illetményének összegét nem módosítja, az állami tisztviselő a megelőző év december 31. napján irányadó illetményre jogosult.

A sávos bérrendszerben történő illetmény megállapítás szempontjainál a teljesítményértékelés jelentősége megnőtt, valamint nagyobb munkáltatói felelősséggel járó, valódi bértömeg-gazdálkodást feltételező új illetményrendszer került kialakításra.

A tisztviselő illetményét a besorolási fokozathoz tartozó illetmény alsó és felső határ között lehet megállapítani. A munkáltatói jogkör gyakorlója az illetményt tárgyévra vonatkozóan az állami tisztviselő tárgyévot megelőző teljesítményértékelése vagy minősítése alapján a besorolása szerinti előmeneteli fokozathoz tartozó illetmény felső határáig megemelheti. Ha az állami tisztviselő munkavégzése indokolja, rendkívüli teljesítményértékelés rendelkezhet el, amelynek eredménye alapján a megállapított illetmény csökkenthető, de legfeljebb az alsó határ mértékéig.

19 Áttv. 19. § (1) bek

20 Áttv. 19. § (3) bek.

Az illetmény felülvizsgálat során történő megállapításán túl a teljesítményértékelésnek nagy jelentősége van az Áttv. által bevezetett új kategória, a kiemelt ügyintézői osztályba történő besorolásnál is. Áttv. felhatalmazást adott a kiemelt ügyintézői osztályba sorolással összefüggésben az állami tisztviselőkre új egyedi szabályozás létrehozására. Ennek eredményeként került kialakításra az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közszerológati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról szóló 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet). Az MvM rendelet meghatározza a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás szempontjait, mely értelmében az állami tisztviselő a kiemelt ügyintézői osztály állami szakértő, állami szakértő tanácsos vagy állami szakértő főtanácsos előmeneteli fokozatába akkor sorolható, ha a soron kívüli, vagy a tárgyétet megelőző félére vonatkozó vagy, a tárgyétet megelőző évre vonatkozó teljesítményértékelésének, minősítésének eredménye eléri a legmagasabb teljesítményfokozatot. A legmagasabb teljesítményértékelési fokozatot (kiváló: 100% -90%) a Korm. rendelet 1. melléklete határozza meg. Ugyanakkor, ha a kiemelt ügyintézői osztályba sorolt tisztviselő teljesítményértékelésének vagy minősítésének eredménye az illetmény felülvizsgálatkor a legmagasabb teljesítményfokozatot nem éri el a tisztviselőt – az állami szológati jogviszonyban töltött ideje alapján – az általános ügyintézői osztály megfelelő előmeneteli fokozatába kell visszatorolni.²¹ Abban az esetben, ha az állami tisztviselő soron kívüli vagy félèves teljesítményértékelésére kerül sor, a teljesítményértékeléssel érintett időszaknak legalább a három hónapot el kell érnie.

A 2018. január 1. napjával hatályba lépő Korm. rendelettel az eddig egységes szabályok szerint működő teljesítményértékelési rendszer szabályai elváltak egymástól, így eltérő szabályokat kell alkalmazni az állami tisztviselőkre és a kormánytisztviselőkre. Ez különös figyelmet igényel főként azon szervezeteknél pl.: Kormányhivatalok, ahol mindkét jogállás tisztviselői foglalkoztatására sor kerül.

A rendszer fejlődése szempontjából további pozitív változás, hogy a teljesítményértékelés, egy egységesen, hatékonyan, költségtakarékosan és egyszerűen működő TÉR rendszer segítségével végezhető el.

Összegzés

A teljesítményértékelés a szervezet céljainak megvalósításához vezető út egyik alappillére. Segít a célok eléréséhez szükséges munkaerő tekintetében megtalálni azt a munkakört, ahol a teljesítmény maximális kihasználására van mód. Ezen túl a foglalkoztatott teljesítményének növelését is jelentősen motiválja, ha egyértelművé válik számára, hogy a feladatai elvégzése során mik a gyengeségek és mik az erősségek. A megfelelő mennyiségű és minőségű visszajelzés lehetőséget biztosít a

²¹ MvM rendelet 2. §

foglalkoztatott számára, hogy mely kompetenciáinak a fejlesztésén kell még dolgoznia.

A teljesítményértékelés felértékelődését mi sem mutatja jobban, mint az, hogy az eddigieknél is nagyobb jelentősége van a teljesítményértékelés során meghatározott százalékos értéknek az illetmény meghatározásánál. Az új illetményrendszer által bevezetett sávos – alsó és felső határban meghatározott – illetménykategóriák tekintetében az illetmény tárgyévre vonatkozó – alsó és felső határ közötti – megállapításánál, különösen a kiemelt ügyintézői osztályba történő besorolásnál kiemelt jelentőséggel bír a teljesítményértékelés során meghatározott százalék. A tisztviselők vonatkozásában a minél magasabb százalék elérése az egyéni teljesítmény növelését eredményezi.

A teljesítményértékelés elektronikus felületének fejlesztése egyszerűbbé, átláthatóbbá, költséghatékonyabbá tette a folyamatot. Ugyan akkor jobb lehetőséget biztosít a tisztviselő számára is az értékelés folyamatába való bekapcsolódásra.

NAGY NIKOLETTA TÍMEA*

Az atomsorompó-szerződésről

Bevezetés

A XX-XXI. században a nukleáris energia felfedezése által számos gazdasági, jogi és politikai kérdés megoldása lett indokolt, melynek oka egyrészt az atomenergia haditechnikában való alkalmazása, másrészt a költséghatékonyság érdekében az államok közötti együttműködés, valamint a károk következményeinek negatív hatásai, amelyek nemcsak azon állam területén érzékeltetik hatásukat, amelynek területén a nukleáris tevékenységet végzik, hanem az állam területének határain kívül is.¹

A téma jelentőségére mindenkori aktualitása utal mind hazánkban, mind nemzetközi viszonylatban is.

A téma fontossága az atomenergia kettősségében rejlik. A kettősség arra utal, hogy egyrészt az emberiség a XX. században olyan eszköz, lehetőség birtokába került, amellyel megoldja/megoldhatja az energiaszükséglettel kapcsolatos problémákat, másrészt olyan pusztító, romboló „fegyverrel”² rendelkezik, amely számos nemzetközi konfliktus alapja, illetve hosszú ideig fennálló környezetszennyezés „melegágya” lehet.

Véleményem szerint 2018-ban a technikai fejlettség következtében még égetőbb problémává vált a nukleáris energia hasznosításának kérdése, illetve a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozása, mivel az államok a technikai fejlettség ilyen szintjén pusztító erejű fegyverek megalkotására képesek, akár „titokban” is. Az atom pusztító fegyverként való felhasználása így ma még jelentősebb, mint valaha volt. Gondolok itt Észak-Korea atomprogramjára,³ hiszen 2003 óta folyamatosan tárgyal USA, Oroszország, Kína, Dél-Korea, valamint Japán annak érdekében, hogy a phenjani rezsimet rábírják arra, hogy befejezze az atomfegyverek fejlesztését, gyártását, mindeddig eredménytelenül, hisz 2006-ban, 2009-ben és 2013-ban, 2016-

* dr. Nagy Nikoletta Tímea, abszolvált doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi és Nemzetközi Jogi Tanszék

1 LAMM V.: *A nukleáris energia hasznosításának nemzetközi jogi kérdései*. Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1983. 15.

2 Tömegpusztító fegyverként is írhatnám. A tömegpusztító fegyver fogalma a XX. században lett ismert az emberiség számára az első világháború alatti gáztámadások során, majd Hiroshima és Nagasaki bombázásakor. A nukleáris fegyverek elsődleges hatásai: sugárzás, elektromágneses impulzus; másodlagos hatásai: radioaktív sugárzás, összeomló építmények, genetikai hatások. BENCZE B.: *A tömegpusztító fegyverek terjedésének aktuális kérdései, különös tekintettel a nukleáris fegyverekre*. Doktori értekezés. 2007. http://archiv.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2007/bence_balazs.pdf (2018. június 20-i letöltés) 16.

3 Észak-Korea atomprogramjáról lásd: PÉCZELI A.: A negyedik észak-koreai nukleáris kísérleti robbantás és a program jövője. *Nemzet és Biztonság*, 2006/1. 92-108.

ban és 2017-ben is végrehajtottak kísérleti atomrobbantásokat, továbbá az atomfegyverek fejlesztése is folyamatos.⁴ A békés célú nukleáris energiaipar területén fontos megjegyezni, hogy 2017-ben 449 reaktor működött 31 európai országban.⁵ Hazánkban a paksi atomerőmű működik⁶, mely a villamos energiatermelés mintegy 50 százalékát adja, továbbá lényeges a 2014. elején megkötött orosz- magyar kormányközi megállapodás⁷, mely két új blokk megépítéséről rendelkezik.⁸ A 2011-ben Japánban bekövetkezett nukleáris baleset⁹ számos, nukleáris energiát hasznosító európai állam figyelmét fordította a nukleáris energiára, melynek okán például Németország a reaktorok bezárása mellett döntött.¹⁰

Minderre tekintettel kiemelten fontos terület a nemzetközi jog szempontjából, hiszen az atomenergia nagyon fontos szerepet játszik a fenntartható fejlődésben, ugyanakkor szigorú ellenőrzés szükséges mind a békés célú alkalmazás területére, mind a nukleáris energia fegyverként történő alkalmazásának megakadályozása tekintetében is.

Jelen tanulmányban a célom annak bemutatása, hogy az Atomsorompó-szerződés által milyen rendszer bevezetésére került sor a nukleáris fegyverek elterjedésének, proliferációjának¹¹ megakadályozására vonatkozóan, illetve aláírásával az államok milyen korlátozásokat vállaltak. Két országot –nevezetesen Iránt és Észak-Koreát– kívánom kiemelni, mivel ezek az államok az atomsorompó-szerződéshez nem csatlakoztak, vagy felmondták a csatlakozásukat, és minden nemzetközi törekvés ellenére sem képesek a feltételezhető nukleáris fegyverek gyártásától elállni.

Néhány gondolat az Atomsorompó-szerződésről

A XX. század közepétől kezdve egyre nagyobb igény jelentkezett az atomhatalmak, valamint az atomfegyverrel nem rendelkező államok között is az atomfegyverek

4 KISS R.: A határ két oldalán. *Nemzet és Biztonság*, 2015/6. 57-69. 59.

5 DEUTSCH N: The Changing Role of Nuclear Power in the European Union: Reflections from Official Scenarios Released before and after the Fukushima Daiichi Accident. *Theory, methodology, practice*, 2017/1. 17-36. 17.

6 A nukleáris létesítmények terrorfenyegetésével kapcsolatban lásd: RÓNAKY J.: A nukleáris létesítmények katonai terror-fenyegetettségének értékelése I-II. *Hadmérnök*, 2007/1-2. 77-85. o., 31-49.

7 A megállapodás szerint Oroszország 30 éves futamidővel tízmilliárd eurós hitelt biztosít, amely az építkezés költségének 80 százalékát fedezi. SZLAZSÁNSZKY F.: Így hasad a magyar atom: Oroszország mintegy háromszor milliárd forintnyi hitelt biztosít. *Hetek: országos közéleti hetilap*, 2014/3. 15-16.

8 Paksi Atomerőmű honlapja: <http://www.atomeromu.hu/hu/Rolunk/Lapok/default.aspx> (2018. május 31-i letöltés)

9. Lásd még: PÉCZELI A.: Nukleáris energiaipar az Egyesült Államokban a fukushimai katasztrófát követően. *Kül-Világ*, 2012/1-2.47-63.

10. DEUTSCH N: i. m. 17.

11 A proliferáció szó jelentése: elterjedés. Főként a tömegpusztító fegyvereknél- például atom, vegyi, biológiai- szokás használni. BENCZE B. i.m. 6.

elterjedésének¹², továbbá új atomhatalmak megalakulásának megakadályozására. Az Egyesült Államok már 1957-ben megalkotott részleges leszerelési csomagtervében rendelkezett az atomfegyverek továbbadásának tilalmáról, kivételt képezve arra az esetre, amikor fegyveres támadás során a felek valamelyike egyéni vagy kollektív önvédelmi pozícióba kényszerül.¹³

1968-ban az ENSZ Közgyűlése fogadta el¹⁴ az Atomsorompó-szerződést,¹⁵ melyet a XX. század legjelentősebb leszerelési megállapodásának tartják. Célja a nukleáris fegyverek, és a fegyverekkel egy megítélés alá eső nukleáris robbanó eszközök további elterjedésének¹⁶ megakadályozása, és a meglévő atomfegyverek államok fegyverzetéből való kikerülése.¹⁷

1985-ban az ENSZ Közgyűlése kiadott határozatában olyan ajánlást tartalmazott, mely alapján az atomhatalmak meghatározott időn belül ne szállítsanak atomfegyvert olyan államoknak még nem rendelkeznek azzal, és az ilyen államok ebben az időszakban ne állítsanak elő atomfegyvert.¹⁸

Az Atomsorompó-szerződés¹⁹ (Nuclear Non-Proliferation Treaty, a továbbiakban: szerződés) olyan nemzetközi megállapodás, amely a részes feleket kötelezi a teljes nukleáris leszerelésre, mindeztidáig az egyetlen ilyen nemzetközi egyezmény. Az a non-prolifерációs rendszer, amelyet a szerződés hozott létre, nem tekinthető nemzetközi szervezetnek, de egy nemzetközi fórum, amelynek

12 Az atomsorompó-rendszerrel kapcsolatos egyezmények, amelyek hazánkban is kihirdetésre kerültek a következők: Szerződés a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról; Egyezmény a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés szerinti biztosítékok alkalmazásáról; Kiegészítő jegyzőkönyv a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződésnek megfelelő biztosítékok alkalmazására kötött egyezményhez; Átfogó Atomcsend Szerződés. Ezeket lásd: Országos Atomenergia Hivatal- Nemzetközi Szerződések. http://www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?openagent&menu=04&submenu=4* (2018. február 15-i letöltés)

13 Múlt-kor magazin honlapja: <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=8789> (letöltés dátuma: 2018. június 22.)

14 A szerződés aláírására 1968. július 1-jén került sor Londonban, Moszkvában és Washingtonban. 1969. november 4-én ratifikálta az Egyesült Államok és a Szovjetunió. 1970. március 5-én lépett hatályba.

15 Az Atomsorompó- Szerződést időben megelőzi a Részleges atomcsend-egyezmény (Partial Test Ban Treaty-PTBT), amely tiltja a robbantásokat az atmoszférában, a víz alatt, és a világűrben, de nem tiltja a föld alatt. Aláírására 1963. augusztus 5-én került sor, amelyet Anglia, USA, és a Szovjetunió írt csak alá, Franciaország és Kína nem. NAGY Á.: Észak-Korea felmondta az atomsorompó-egyezményt. *Fizikai szemle*. 2003/ 4. 151- 154. Az egyezmény teljes szövegét lásd: https://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty_text.pdf (2018. június 25-i letöltés)

16 Különbséget tehetünk a vertikális és horizontális elterjedés között. A vertikális elterjedés a nukleáris fegyverrel rendelkező államok közötti mennyiségi és minőségi növekedést jelenti, míg a horizontális a nukleáris fegyverrel rendelkező államok számának növekedése, vagyis a korábban nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok száma növekszik, tehát földrajzi terjedése. BENCZE B.: i. m. 9.

17 LAMM V.: Az atomsorompó-szerződés rendszerének tapasztalatai. In: Lamm Vanda (szerk.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2013. 81.

18 Múlt-kor magazin honlapja: <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=8789> (letöltés dátuma: 2018. június 22.)

19 Az egyezmény teljes szövegét lásd: <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html> / (letöltés dátuma: 2018. június 22.)

rendszeres ülésein a felek folyamatosan arra töreksenek, hogy elérjék a teljes nukleáris leszerelést.²⁰

A szerződés hatodik cikkelyében találhatjuk azt a rendelkezést, amely kimondja, hogy a szerződő felek mindegyike vállalja, hogy jóhiszemű tárgyalásokat folytatnak a teljes nukleáris leszerelés érdekében.²¹

Mára a szerződés a legátfogóbb fegyverkorlátozási egyezmény, amelynek mindössze öt állam (India, Pakisztán, Izrael, Észak-Korea²², Dél-Szudán²³) nem részese.²⁴

A szerződés²⁵ meghatározza az atomhatalmak fogalmát, miszerint azok az államok minősülnek atomhatalomnak, melyek 1967 előtt vagy előállítottak nukleáris fegyvert²⁶ vagy sikeres kísérleti robbantást hajtottak végre. A szerződés a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget²⁷ (International Atomic Energy Agency-IAEA, továbbiakban: NAÜ) hatalmazza fel az ellenőrzésekre lefolytatására. A nem-atomhatalmak jogosultak a nukleáris energia békés célú felhasználására meghatározott esetekben. Az államok atomfegyver-mentes övezeteket²⁸ hozhatnak létre.²⁹

20 PÉCZELI A.: *Az atomsorompó rendszer és a nukleáris non-prolifерáció jövője*. [http://www.academia.edu/8041277/2011 - HUN - P%C3%A9czeli - Grotius - Az_atomsoromp%C3%B3B3-rendszer_%C3%A9s_a_nukle%C3%A1ris_non-prolifер%C3%A1ci%C3%B3_j%C3%B6v%C5%91je](http://www.academia.edu/8041277/2011-HUN-P%C3%A9czeli-Grotius-Az_atomsoromp%C3%B3B3-rendszer_%C3%A9s_a_nukle%C3%A1ris_non-prolifер%C3%A1ci%C3%B3_j%C3%B6v%C5%91je) (2018. június 25-i letöltés) 1.

21 PÉCZELI A.: Az atomsorompó-szerződés 2015-ös felülvizsgálata és a nukleáris fegyverkorlátozás új kihívásai. *Nemzet és Biztonság*. 2015/3. 85.

22 2003. január 10-én Észak-Korea volt az első olyan állam, amely visszamondta a hozzájárulását a szerződéshez. Ezzel a NAÜ ellenőrzését is megvonta a nukleáris berendezések tekintetében. NAGY Á.: i.m.. 2003/ 4. 151- 154.

23 Ezen államok mindegyike rendelkezik atomfegyverrel.

24 PÉCZELI A.: i. m. 2015. 85.

25 A szerződés 5. cikke rendelkezik a békés célú nukleáris robbantásokról, melyre azért volt szükség mivel, hogy a szerződésben a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok vállalták, hogy nem szereznek meg semmiféle nukleáris fegyvert vagy nukleáris fegyverrel egy tekintet alá eső nukleáris robbanó anyagot, vagyis olyanokat sem, amelyek békés célú nukleáris robbantások végrehajtásához szükségesek. Ha az atomsorompó-szerződés ezt a kérdést nem szabályozná, akkor ezáltal ezek az államok teljes mértékben kimaradtak volna a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyökből. LAMM V.: i. m. 1983. 304.

26 Ez öt államra vonatkozott: USA, Szovjetunió, Nagy-Britannia, Kína, Franciaország.

27 Szervezeti felépítését tekintve a NAÜ legfőbb szerve a Közgyűlés, végrehajtó szerve pedig a Kormányzó Tanács. Az Ügynökség szoros együttműködésben van az ENSZ szakosított szerveivel, továbbá a nukleáris energia felhasználásával és kutatásával foglalkozó regionális szervezetekkel. LAMM V.: i. m. 1983. 111.

28 Az ENSZ Közgyűlése 1975-ben fogadta el az A/RES/3472. számú határozatát, mely megalkotta a nukleáris fegyvermentes övezetek fogalmát. A nukleáris fegyvermentes övezetek lényege, hogy bizonyos földrajzi övezetből kizárják a nukleáris fegyvereket. LÁZÁR N. K.: *A nukleáris fegyvermentes övezetek a nemzetközi jogban*. PhD értekezés, 2014. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2390/1/PhD_%C3%A9rtekezés%C3%A9s%2C_L%C3%A1z%C3%A1r_N%C3%B3ra_Kat_a.pdf (2018. június 25-i letöltés) 9.

29 PÉCZELI A.: i. m. 2011. 1.

A szerződés előírja az ötvenkénti felülvizsgálat szükségességét³⁰, 25 évenként pedig kötelezővé teszi,³¹ melyen a rendszer egészének megújítására törekednek. A szerződés felmondására³² is lehetőség van egy három hónapos átfutási idővel, mellyel ez idáig csak Észak-Korea élt 2003-ban, ahogy az korábban is említésre került.

Az atomenergia békés célú előállítás, hasznosítása, illetve kutatása a szerződésben „elidegeníthetetlen”³³ jogként szerepel, mely azt jelenti, hogy ettől egyetlen államot sem lehet megfosztani.³⁴

Nukleáris biztosítéki rendszerek

A biztonsági garanciák nyújtásáért a NAÜ lett a felelős, szemben az atomsorompóval, hiszen a szerződés nem kötelezi az államokat arra, hogy biztosítéki szerződéseket kössenek a nem atomhatalmakkal vagy a NAÜ-vel. Ezen okból kifolyólag a felek a NAÜ-vel kötnek kétoldalú biztosítéki szerződéseket, melyben vállalják, hogy a nukleáris létesítményeiket a NAÜ ellenőrzése alá bocsátják, és végrehajtják az ebből eredő kötelezettségeket.³⁵

Az Ügynökség Alapszabályának második cikke határozza meg a célját, miszerint „az Ügynökség arra törekszik, hogy felgyorsítsa és erősítse az atomenergia biztonságos használatát a világbékekébe, az emberiség egészségébe és jólétebe. A rendelkezésre álló eszközök arányában gondoskodik arról, hogy az általa, vagy kérése, irányítása, illetve ellenőrzése alapján nyújtott támogatást ne használják fel katonai célokra.”³⁶ Ezeket a célokat a nukleáris kutatás támogatásával, technikai és tudományos együttműködéssel, valamint egy biztosítéki rendszer kidolgozásával lehet elérni.³⁷

A NAÜ tevékenységének legfőbb területe a biztosítéki ellenőrzések³⁸, melynek keretében helyszíni ellenőrzések³⁹ során vizsgálják az adott állam nukleáris anyagainak békés célokra történő felhasználását.⁴⁰

30 Az államok eddig meg is tették a felülvizsgálatot, következőre 2020-ban fog sor kerülni.

31 1995-ben, amikor sor került az első 25 éves felülvizsgálati konferenciára az államok a szerződés korlátlan kibővítése mellett döntöttek, és elhatározták, hogy a következő évben megnyitják aláírásra az Átfogóatomcsend-egyezményt (Complete Nuclear Test Ban Treaty-CTBT). PÉCZELI A.: i. m. 2011. 1.

32 Az Atomsorompó-szerződést ért kritikákra vonatkozóan lásd: LAMM V.: i. m. 2013. 84-93.

33 Az elidegeníthetetlen” jog magyarázatával kapcsolatban lásd bővebben: LAMM V.: i. m. 2013. 96-98.

34 LAMM V.: i. m. 2013. 96.

35 PÉCZELI A.: i. m. 2011. 1.

36 The Statute of The International Atomic Energy Agency Article II. Teljes szöveget lásd: <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf> (2018. február 14- letöltés)

37 STOIBER C. – BAER A. – PELZER N. – TONHAUSER W.: *Handbook on Nuclear Law. International Atomic Energy Agency*. Vienna. 2003. https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1160_web.pdf (2018. február 14.-letöltés)

38 A biztosítéki ellenőrzés fogalma a nukleáris energia katonai célokra történő alkalmazásának megakadályozásával kapcsolatban alakult ki. LAMM V.: i. m. 1983. 131.

39 Megkülönböztethetjük a szűkebb és tágabb értelemben vett ellenőrzést. A szűkebb értelemben vett ellenőrzés alatt kizárólag az univerzális és regionális jellegű nemzetközi atomszervezetek által gyakorolt ellenőrzést értjük. Tágabb értelemben pedig az ellenőrzés alatt érteni kell a nukleáris energia, illetve a nukleáris energiával működtetett fegyverek ellenőrzését is. LAMM V.: i. m. 1983. 129.

40 LAMM V.: i. m. 1983. 123.

A részes államok az atomszorompó-szerződés végrehajtásának biztosítására vállalták, hogy a nukleáris tevékenységüket ellenőrzés alá helyezik, és erről a vállalásról egyezményt kötöttek⁴¹ a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel⁴².

A következő részben azokat az egyezményeket kívánom bemutatni, amelyek a szerződés végrehajtásának biztosítékául szolgálnak.

A biztosítéki egyezmények (*safeguards*) között háromfélét különböztetünk meg. Beszélhetünk teljes körű biztosítéki egyezményről⁴³ (*comprehensive safeguards agreements*), mellyel az államok vállalják, hogy az Ügynökség ellenőrzése alá helyezik a területükön végzett békés célú nukleáris tevékenységből származó minden anyagot, továbbá a részes államok számára előírják a nukleáris anyagok országos nyilvántartási és ellenőrzési⁴⁴ rendszerének működtetését. A NAÜ ezen tevékenysége során arról tud megbizonyosodni, hogy az adott állam által a nukleáris anyagok békés célokra kerülnek felhasználásra, mindezt az állam jelentése alapján, tehát a NAÜ tevékenysége nem terjed ki arra, hogy ellenőrizze a jelentések teljes pontosságát.⁴⁵

Az Öböl-háború utáni iraki események miatt szükségessé vált azon hiányosság felszámolása, mely abban állt, hogy a NAÜ ellenőrzési tevékenysége kizárólag a bejelentett nukleáris tevékenységekre vonatkozik. Emiatt kidolgozták az úgynevezett Kiegészítő jegyzőkönyvet⁴⁶, melyben további jogosultságot biztosítottak az Ügynökség számára, ami azt jelenti, hogy a NAÜ részletesebb információkat kérhet az államok nukleáris tevékenységéről, valamint hozzáférést is azokhoz a nukleáris létesítményekhez, melyek a fentebb említett teljes körű biztosítéki egyezmény hatálya alá nem tartoznak. Új technikák alkalmazására is

41 Meg kell jegyezni, hogy ilyen biztosítéki egyezményeket nemcsak a Szerződésben részes államok köthetnek, hanem a rendszeren kívül álló államok is. Így például India és Izrael a nukleáris energia békés célú felhasználását nukleáris iparra vonatkozóan is kötött a NAÜ-vel ilyen egyezményt. PÉCZELI A.: i. m. 2011. 2.

42 RÓNÁKY J. - HORVÁTH K. - SZABÓ Sz. - SOLYMOSI J.: *Nukleáris non-prolifерáció*. http://hadmernok.hu/archivum/2006/3/2006_3_ronaky.pdf (letöltés dátuma: 2018. június 20-i letöltés) 5.

43 Magyarország 1968-ban írta alá az Atomszorompó-szerződést, és az 1970. évi 12. törvényerejű rendelettel lépett hatályba. Hazánk is a teljes körű egyezmény aláírását vállalta, mely 1972-ben került aláírásra, fenntartva a nyilvántartási, ellenőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségét, mely feladatot az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) látja el. Ezáltal elsőként 2011-ben a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhazsnú non-profit Kft. Kiegészítő Kazetták Átmeneti Tárolójának, majd 2012-ben a Paksi Atomerőmű, 2013-ban a Nukleáris Technikai Intézet, 2014-ben pedig a Magyar Tudományos Akadémia Kutatóreaktor és Központi Izotópraktaár ellenőrzésére került sor. Országos Atomenergia Hivatal honlapja:

<https://www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?OpenAgent&article=news&uid=14D9F1C0E53ABD98C125813A00428207> (letöltés dátuma: 2018. június 20- letöltés)

44 Hazánkban a nyilvántartások ellenőrzése az OAH Nukleáris és Radioaktív Anyagok Főosztályának hatáskörébe tartozik. Munkájukat műszaki háttérintézmények segítik. A nyilvántartások nemzetközi ellenőrzését 2004-től az EURATOM, azt megelőzően az Ügynökség ellenőrei végezték. PÁSZTOR T. Cs.: Biztosítéki felügyelet. *Nukleon*, 2008/16. 4.

45 RÓNÁKY- HORVÁTH- SZABÓ- SOLYMOSI: i. m. 6.

46 Magyarországon a Kiegészítő Jegyzőkönyv aláírására 1998-ban került sor, és a 1999. évi XC. törvény által lett kihirdetve. 2001. április 1-jén lépett hatályba. Pásztor: i. m. 4. o.

lehetősége nyílt az Ügynökségnek (pl.: műhold felvételek készítése, környezeti minták kiértékelése, telephelyek térképeinek, továbbá az épületek leírásainak ellenőrzése). Ez a rendszer jobb, mivel azok az államok, amelyek részesei a teljes körű biztosítéki rendszernek, és a kiegészítő jegyzőkönyvnek, az Ügynökség nemcsak az országok által bejelentett információk alapján tud következtetni arra vonatkozóan, hogy a nukleáris anyagot nukleáris fegyverre nem alakították át, hanem arra is, hogy van-e az országban olyan nukleáris anyag, amelyet nem jelentettek be.⁴⁷

A harmadik fajta biztosítéki rendszer az úgynevezett integrált biztosítéki rendszer⁴⁸. Az előzőekben említett teljes körű biztosítéki rendszer, és a kiegészítő jegyzőkönyv ötvözetének tekinthetjük. A rendszeres helyszíni ellenőrzések helyett nagyobb hangsúlyt fektetnek a véletlenszerű ellenőrzésekre. Szabályokat hoznak létre például térfelügyelő kamerák, kapumonitorok felállítására annak érdekében, hogy az anyagmozgásokat is figyelemmel tudják kísérni. A rendszer bevezetésére⁴⁹ akkor kerül sor, ha az adott állam teljesíti a teljes körű biztosítéki egyezményben és a kiegészítő jegyzőkönyvben meghatározott jelentéstételi kötelezettségét. A rendszer előnye, hogy az Ügynökség az ellenőrzést követően – hasonlóképpen a kiegészítő jegyzőkönyvhöz – meg tudja állapítani, hogy az állam a nukleáris anyagot nem alakította át fegyverre, illetve nincs-e olyan nukleáris anyag az országban, amelyet nem jelentettek be.⁵⁰

A leszerelés, valamint annak következménye a békés célú nukleáris ipar vonatkozásában

Az atomsorompó-szerződés 6. cikke vonatkozik a nukleáris leszerelésre⁵¹, miszerint *„A szerződés minden egyes részese kötelezi magát, hogy jóhiszemű tárgyalásokat folytat a nukleáris fegyverkezési verseny mielőbbi megszüntetése és a nukleáris leszerelés érdekében hozandó hatékony intézkedésekről, valamint egy szigorú és hatékony nemzetközi ellenőrzés mellett megvalósítandó általános és leszerelési szerződésről.”*⁵²

47 RÓNAKY- HORVÁTH- SZABÓ- SOLYMOSI: i. m. 6.

48 Az Ügynökség 2004-es átfogó ellenőrzését követően Magyarországon bevezették az integrált biztosítéki rendszert. 2005-ben lépett hatályba 302/2005/ EU Rendelet a biztosítékok alkalmazásáról, mely meghatározza a küldendő jelentések rendjét. Pásztor: i. m. 4.

49 Az Európai Unióban az Atomsorompó-szerződéshez tartozó kötelezettségek végrehajtásának alapját az Unió, az Ügynökség, a tagállam, valamint Kiegészítő Jegyzőkönyv képezi. A Bizottság a nukleáris anyagok békés célú alkalmazása során mintegy nemzeti hatáskörrel rendelkezik, mivel a nukleáris létesítmények számára kötelezettségeket írhat elő, helyszíni szemlét tarthat, továbbá szankciók alkalmazására is sor kerülhet. Pásztor: i. m. 3.

50 RÓNAKY- HORVÁTH- SZABÓ- SOLYMOSI: i. m. 6-7.

51 A leszerelésről lásd bővebben: LÓRINCZI L.: A leszerelés helye a nemzetközi jogban és az ENSZ Alapokmányában. *Diskurzus*, 2011/2. 13-18.

52 A Nemzetközi Bíróság a Nukleáris fegyverekkel való fenyegetés, illetve a fegyverek alkalmazásának jogszerűségéről szóló 1996-os tanácsadó véleményében foglalkozott az atomsorompó-szerződés ezen cikkével, melyben kiemelte, hogy nemcsak tárgyalások folytatása szükséges, hanem ezeken a tárgyalásokon eredmény elérése is kell, továbbá a Bíróság a proliferációt célnak tekinti, bizonyos

Azáltal, hogy felmerült annak a gondolata, hogy az atomfegyverek elterjedését úgy fékezzék meg, hogy az államok tartózkodjanak az ilyen fegyverek megszerzésétől, az a probléma is felvetődött, hogy ez milyen mértékben fogja érinti a nukleáris energia békés célú felhasználását az olyan államokban, amelyek vállalják az Atomszorompó-szerződés aláírásával, hogy nem állítanak elő, nem birtokolnak, és nem adnak át nukleáris fegyvereket. Ez a kérdés azért is érdekes, mert egyes államok szerint ezzel a korlátozással nemcsak a nukleáris fegyverek elterjedését gátolják, hanem az atomenergia békés célokra történő felhasználásának fejlődését is. Ez a probléma azért is nagyon fontos, mivel kijelenthetjük, hogy a hadiipar egyfajta „melléktermékének” tekinthetjük a nukleáris ipar békés célokra történő felhasználását, különösen a második világháborút és az azt követő éveket, mivel az államok milliókat költöttek az ezzel kapcsolatos kutatásokra, mellyel mind a katonai célú, mind pedig a békés célú nukleáris ipar fejlődött.⁵³

Az Atomszorompó-szerződés megalkotásakor sok atomfegyverrel nem rendelkező állam kérte, hogy mivel a Szerződés aláírásával vállalják, hogy tartózkodnak a nukleáris fegyverek birtoklásától, vagy megszerzésétől, ezáltal jogosultak legyenek valamiféle „kártalanításra”, és a nukleáris energia békés célú felhasználásával kapcsolatban biztosítva legyen a nemzetközi együttműködésben az aktív részvételük. Ennek eredményeként a Szerződésben található rendelkezés erre vonatkozóan, amelyek biztosítják a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok részére a nemzetközi együttműködésben⁵⁴ való részvételüket.⁵⁵

Egyes államok nukleáris programjai

Jelen fejezetben két államot kívánok bemutatni, melyek minden nemzetközi törekvés ellenére sem hagynak fel a nukleáris fegyverek gyártásától.

Irán

2002-ben látott napvilágot az a hír, hogy Irán a NAÜ-nek tett bejelentés nélkül nukleáris létesítmények megépítésén dolgozik, mellyel a nemzetközi közösség

esetekben mégis megengedi a nukleáris fegyverek használatát. LAMM V.: *Jogesetek a nemzetközi bíróságok gyakorlatából*. Bíbor Kiadó, 2002. 175.

53 LAMM V.: i. m. 2013. 93-94.

54 Ezekre vonatkozó rendelkezések megtalálhatóak a Szerződés preambulumban, valamint a 4. és 5. cikkben, melyek biztosítják a részvételt az információcserében, és a nukleáris energia békés célokra történő felhasználásának lehetőségét, továbbá kifejtik, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok is részesedjenek a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyökből, melynek oka egyrészt az hogy a békés célú nukleáris robbanó eszközök azonosak a nukleáris fegyverekkel, és így a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államokat kizárná a békés célú nukleáris robbantásokból, másik oka pedig, hogy korábban, amikor a Szerződés megkötésére került sor a nukleáris robbantásoknak szép jövőt láttak, hiszen úgy gondolták, hogy ez alkalmazható például az ásványkincsek kitermelésénél, alagutak, csatornák építésénél. LAMM V.: i. m. 2013. 94-95.

55 LAMM V.: i. m. 2013. 94.

figyelme az Irán nukleáris programjára terelődött. Szó szoros értelemben azonban Irán nem sértett nemzetközi szerződésben meghatározott kötelezettséget, hiszen a teljes körű biztosítéki egyezmény szerint a bejelentési kötelezettség az üzembe helyezést megelőző 180 napon belül terheli az államot. Vagyis Irán szerint az építés békés célú, mely az ország műszaki-technikai fejlődését, és a nukleáris energiaipart kívánja előmozdítani.⁵⁶

A probléma megoldása érdekében tett lépéseket lényegében ketté oszthatjuk, mivel az egyik alapvonal a NAÜ és az ENSZ Biztonsági Tanácsának (továbbiakban: BT) a vonala, mely a NAÜ⁵⁷ biztosítéki rendszerén, valamint a Biztonsági Tanács által elrendelt szankciókhoz kötődik, a másik pedig az ún. EU3-ak által⁵⁸ (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország) megkezdett tárgyalások.⁵⁹

A Biztonsági Tanács számos határozatában foglalkozott az iráni nukleáris programmal, és a helyzet súlyosságát két dolog is jelzi. Egyrészt a szankciók alkalmazásáról szóló határozatokat készített, másrészt ezek a szankciók alkalmazásáról szóló határozatok elfogadására a Tanács egyhangú döntése alapján került sor.⁶⁰

Irán nukleáris kérdésekkel kapcsolatos problémája még ma sem oldódott meg. Számos tényező okoz aggodalmat a nemzetközi közösség számára. A NAÜ Főigazgatójának 2013-ban benyújtott jelentése szerint Irán nem teljesíti a biztosítéki szerződésben vállalt kötelezettségét, továbbá nem tesz eleget az együttműködési kötelezettségének sem. A diplomáciai tárgyalások ellenére sem tudnak hatékony biztosítékokat szerezni arra vonatkozóan, hogy Irán nem hajt végre titkos nukleáris tevékenységeket, továbbá az országban meglévő nukleáris anyagokat békés célokra alkalmazzák-e.⁶¹

Ezenkívül további aggodalomra ad okot az ENSZ BT 1696. számú határozata, amelyben Iránt felszólította az urándúsítás és az újrafelhasználás felfüggesztésére. Együtt nem működése esetére pedig gazdasági szankciók alkalmazását helyezte kilátásba. A Tanács több határozatában is felszólította Iránt a cselekmény abbahagyására, sikertelenül.⁶² Ezek a nemzetközi „felszólításoknak” a nem teljesítése is azt a veszélyt erősíti, hogy Irán tovább folytatni kívánta a titkos nukleáris tevékenységét.

56 N. RÓZSA E.: *Az iráni nukleáris tárgyalások újabb fordulója Isztambulban.* http://kki.hu/assets/upload/Elemzesek_2012_10_Az_ireni_nuklearis_tergyva_.pdf (2018. június 25-i letöltés) 3.

57 A NAÜ már évtizedek óta foglalkozik Irán nukleáris programjával, és Közgyűlés, valamint a Kormányzatának számos határozatot hozott ebben a kérdésben. A határozatokat lásd bővebben: Lamm: i. m. 2013. 106-108. o., továbbá a témában lásd még: Péczeli Anna: *Az iráni atomprogram Amerikai szemmel* (2005-től napjainkig). http://www.grotius.hu/doc/pub/GKTNFH/2009_141_peceli_anna%20az_irani_atomprogram.pdf (2018. június 25-i letöltés).

58 A tárgyalásokon Amerika nem vett részt, mivel a Bush-kormány nem kívánt kapcsolatba lépni az Iszlám Köztársasággal. N. RÓZSA E.: i. m. 4.

59 LAMM V.: i. m. 2013. 106.

60 LAMM V.: i. m. 2013. 107.

61 LAMM V.: i. m. 2013. 108.

62 PÉCELI A.: i. m. 2009. 3.

Az Unió is jelentős szerephez jutott az Iránnal folytatott diplomáciai megállapodások kapcsán, melynek eredménye az átfogó közös cselekvési terv, és amelyet az ENSZ 2015-ben elfogadott 2231. számú határozatával jóváhagyott. Az Unió Tanácsa által is elfogadásra kerültek azok a jogi aktusok, melyek átültetik az uniós joganyagba a BT rendelkezéseit.⁶³ A cselekvési tervet központi elemnek tekinthetjük, mely megakadályozza a nukleáris fegyverek elterjedését, továbbá biztosítja a térség biztonságát. A cselekvési terv sikeres megvalósítása szolgálhat garanciaként abban, hogy Irán a nukleáris anyagait kizárólag békés célokra használja fel. Az Unió hangsúlyozta, hogy a NAÜ szigorúan ellenőrzött monitoringja során többször meggyőződött arról, hogy Irán a nukleáris anyagok felhasználásával kapcsolatos kötelezettségvállalásokat teljesíti.⁶⁴

Mindezek ellenére Irán továbbra sem adja fel a nukleáris fegyver-programját, hisz a hivatkozása, miszerint az energiaproblémák megoldása miatt szükséges, nem teljesen elfogadható, hiszen Irán az az állam, amely olajban az egyik leggazdagabb.⁶⁵

Észak-Korea nukleáris programja

Az észak-korai atomprogram kezdetei egészen az 1950-es évekhez nyúlik vissza, amikor megkezdtek a nukleáris fűtőanyag ciklus kiépítését.⁶⁶

Mára az országról elmondható, hogy teljes nukleáris tüzelőanyagokkal rendelkezik, hiszen uránbányák, konvertáló üzem, urándúsító, kutatóreaktor, és energiareaktor üzemeltetése történik az országban.⁶⁷

Az Észak-Koreával kapcsolatos problémák két időponthoz köthetők: egyrészt 1985-höz, amikor az ország csatlakozott az Atomsorompó-szerződéshez, majd az 1992-ben hatályba lépett biztosítéki egyezményhez. A NAÜ azon a véleményen volt, hogy Észak-Korea rendelkezik be nem jelentett plutóniummal. Ezek tisztázására a NAÜ a biztosítéki egyezmény alapján biztosított jogával élt, miszerint jogosult további adatok bekérésére, illetve helyszíni ellenőrzés lefolytatására. Mindezek ellenére a phenjani kormány megtagadta ezt, és 1993-ban bejelentette, hogy kilép a szerződésből, azonban az Egyesült Államokkal folytatott tárgyalások eredményeképp felfüggesztette a felmondási eljárást.⁶⁸

1994-ben Észak-Korea a NAÜ-ből lépett ki, ami azonban nem zárta ki a biztosítéki egyezményben meghatározott kötelezettségét. Még ebben az évben került sor az Egyesült Államok és Észak-Korea között létrejövő keret megállapodás (Agreed Framework) megkötésére, melyben megállapodtak abban, hogy az Egyesült

63 Az Európai Unió Tanácsának honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/10/16/iran-nuclear-deal-eu-jcpoa/> (2018. június 25-letöltés)

64 Az Európai Unió Tanácsának honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/10/16/iran-nuclear-deal-eu-jcpoa/> (2018. június 25-letöltés)

65 LAMM V.: i. m. 2013. 108.

66 Az építést a Szovjetunió támogatta, majd a két ország között kötött együttműködési megállapodás keretében a nukleáris energia további békés célú felhasználásáról rendelkeztek.

67 BENCZE B.: i. m. 62.

68 LAMM V.: i. m. 2013. 109.

Államok két könnyűvízes reaktort épít Észak-Koreában, cserébe Észak-Korea pedig felhagy a nukleáris fegyverek készítésével. 2002-ben mégis fény derült arra, hogy a megállapodások ellenére Észak-Korea mégis urándúsítási programot hajt végre a nukleáris fegyverek készítése céljából, mely több nemzetközi megállapodásba ütközött. Végül pedig 2003-ban felmondta az atomsorompó-szerződést.⁶⁹

Az Észak-Koreával kapcsolatos problémák megoldásának első lépése 2003-ban volt, amikor hatoldalú tárgyalások vették kezdetét, melynek eredménye a 2005-ben megszületett Közös Nyilatkozat, melyben Észak-Korea visszatért az Atomsorompó-szerződéshez és vállalta a NAÜ biztosítéki rendszerének alkalmazását.⁷⁰

2007-ben létrejött megállapodásban vállalta Észak-Korea, hogy leállítja katonai célú nukleáris programját, és leszerelik a nukleáris centrumot véglegesen a NAÜ ellenőrzése mellett.⁷¹

A fent említett megállapodások ellenére Észak-Korea 2006-ban hajtotta végre az első kísérleti robbantását, majd további öt kísérleti robbantás végrehajtására került sor (2009, 2013, 2016 január-szeptember, 2017).⁷²

A második kísérleti robbantást követően a BT egyhangú döntéssel a 1874. számú határozatában elrendelte az Észak-Koreával szembeni szankciók alkalmazását. Ezt követően, a harmadik kísérleti robbantás után a BT 2094. számú határozatában további szankciók végrehajtását rendelte el az országgal szemben.⁷³

2017-ben Észak-Korea végrehajtotta a hatodik robbantást, mellyel két, mesterséges földrengés lett előidéztve, amely az eddigi kísérleti robbantásoknál jóval nagyobb erejű volt, és ezzel Észak-Korea nyilvánvalóan atomhatalommá vált.⁷⁴

Összegzés

A tanulmány célja az atomsorompó-szerződés bemutatása volt, azon lényeges pontok kiemelésével, amellyel olyan országok, melyek nem részesei a szerződésnek, és feltételezhetően vagy köztudottan rendelkeznek nukleáris fegyverrel, hogyan lehet az ellenőrzésüket véghez vinni, illetve az ellenőrzéseket miként lehet kikerülniük. A nukleáris fegyverek problémája globális szinten jelentkezik, számos politikai, gazdasági kérdést felvetve. Az atomsorompó-szerződés aláírásával egy bonyolult rendszer vette kezdetét. Megítélésem szerint az atomsorompó-szerződéssel létrehozott rendszer hozzájárul ahhoz, hogy bizonyos államok tartózkodjanak a további nukleáris fegyverek előállításától, illetve továbbadásától. A

69 LAMM V.: i. m. 2013. 110.

70 LAMM V.: i. m. 2013. 111.

71 LAMM V.: i. m. 2013. 112.

72 HÁDA B. -PÉCZELI A.- TÁLAS P.: *Észak-Korea: az önmagába zárt hatalom*. <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-clemzések-2017-21-eszak-korea-az-onmagaba-zart-atomhatalom-hada-b-peczeli-a-talas-p.original.pdf> (2018. június 25-i letöltés) 5.

73 LAMM V.: i. m. 2013. 112.

74 HÁDA B. -PÉCZELI A.- TÁLAS P.: i. m. 5.

szerződés az államokat kettéválasztotta. Vannak azok az államok, melyek a szerződés megkötésének idején nukleáris fegyverekkel rendelkeztek, illetve vannak olyan államok, amelyek nem. A részes államok jogai és kötelezettségei attól függ, hogy az előbb említett államok közül, hova tartoznak.⁷⁵ Megítélésem szerint a problémás államok leszerelési intézkedésekbe való bevonásához számos más kérdés megoldása is szükséges. A NAÜ ellenőrzési szerepének növekedése garanciát jelenthet a szerződésben vállalt kötelezettségek betartására.

⁷⁵ LAMM V.: i. m. 2013. 114.

NOVÁK ISTVÁN¹

Egyes szellemi mozgalmak hatása a világi és egyházi közigazgatás változásaira²

A Deák Ferenc Doktori Iskola egyik stúdiuma, amelynek keretében e tanulmány készült, az államtudományok fejlődési tendenciáiról szól. Három jogágról³ beszélünk ebben az esetben: közigazgatás jog, pénzügyi jog és nemzetközi jog. Mivel tervezett PhD értekezésemben⁴ olyan szellemi irányzatok hatásával foglalkozom, amelyek a világi és egyházi jog fejlődésére hatással voltak a XIX. és XX. században, e dolgozatban a fent említett három jogág közül elsősorban az igazgatásra, közigazgatásra koncentrálok és a fejlődésükre gyakorolt szellemi irányzatokról és hatásukról tárgyalok. Kitérek röviden az egyházi jog párhuzamos változásaira is.

A szellemi irányzatok és a jog kapcsolata⁵

Kétségtelen tény, hogy minden mindennel kapcsolatban és kölcsönhatásban van. Ezt a közhelyszerű alapigazságot érzékelhetjük a jog és a filozófia, a jog és a politika, valamint a jog és egyéb társadalomtudományok esetében. Amikor a filozófiát említjük, elegendő arra utalnunk, hogy az ókori filozófia tulajdonképpen „mindent” magába akart foglalni. Az állam kialakulásakor először a központosítás, majd a nagyobb méretek miatt egyfajta feladatmegosztás alakult ki, időben és térben más és más formában. Később aztán az informatika elterjedésével és a digitalizált világ kialakulásával együtt megjelent az igazgatás új szemlélete, ami a XX. század végét és az új évezred elejét érinti. A magyar kormány 2010 után egy könnyebben elérhető és az emberek igényeihez igazodó rendszert épített ki, melynek szellemi háttere a *szubszidiaritás* elve, másik oka az egyre több ember számára elérhető kommunikációs rendszerek használatának gyors elterjedése. Tanulmányunkban először a szubszidiaritás elvét vesszük szemügyre.

A közigazgatás hosszú századokon keresztül az egyház fenségterülete volt. Azonban már a reneszánsz humanizmusa, majd a reformáció ideje és később a

1 dr. Novák István, II. éves PhD hallgató. Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudomány Kar, Római Jogi Tanszék

2 A tanulmányt az „Államtudományok fejlődési tendenciái” című tárgyhoz készítettem. Tantárgyfelelős: Prof. Dr. Torma András egyetemi tanár, rektor úr.

3 Az államtudományok fogalmi meghatározása nem egyszerű feladat. Mi ezzel itt nem foglalkozunk, hanem a tárgy keretében tárgyalt három területre koncentrálnunk.

4 A doktori értekezés tervezett címe: Egyes szellemi irányzatok (klerikalizmus, szekularizmus, pluralizmus) hatása a XIX. és XX. századi egyházi és világi jogfejlődésre.

5 Számos hatást figyelhetünk meg a tudományok területén. Amikor a jogot szemléljük, az nem egy statikus, hanem dinamikus, amely változik és az életviszonyokat alapvetően meghatározza.

felvilágosodás eszméje laicizálta az államot és a közigazgatás egyre inkább kikerült az egyház privilégiumából és átvette szerepét az állam, ahogy ezt például a házasságjog területén is érzékelhetjük a mai napig. Éppen ezért tanulmányunkban kitérünk a *szekularizmus* kérdésére, amely fejlesztette az államhatalom, illetve a közigazgatás területét. Bár érdemes lenne a klerikalizmus és pluralizmus területére is utalnunk, azonban erre a dolgozat terjedelme miatt most nem teszünk lépéseket.

Szubszidiaritás elve⁶

Hazánkban az állami igazgatás, a közigazgatás területén az utóbbi évtizedben olyan mértékű változás ment végbe, amellyel kapcsolatban már eddig is számos tanulmány látott napvilágot. Ugyanakkor arra kevesen utalnak, hogy mindezt a politikai akarat s az információ áradásának új területei és változásai tették lehetővé. Hol vannak már azok az idők, amikor az állampolgároknak egy-egy ügyük elintézése végett olykor a fővárosba kellett utazni, és hol vannak azok az idők, amikor hosszú-hosszú várakozás előzött meg minden olyan ügyet, amely a politikával együtt érintett volt.⁷ Az egyházban⁸ is egyre inkább emberközelivé válik az ügyek intézése, az egyházi közösség szervezése, a Vatikán belső reformjai, és amire még később utalunk, a házasságjog területén is a kánonjogban megjelölt folyamodványok is érthetőbbé és egyre inkább emberbaráttá váltak. Mindezt véleményem szerint elősegítette a szubszidiaritás elvének gyakorlata. Ez a fogalom azt jelenti, hogy az ügyeket azon a

6 „A szubszidiaritás a latin *subsidium* szóból ered, jelentése segítség, támogatás, pénzületi segély és ez a jelentés szélesedhet ki egy olyan típusú értelmezésre, amely a magánszemély kezdeményezőképességét erősíti a magasabb társadalmi szinteken lévő szervezetekkel szemben valamint magában foglalja a közigazgatás való törekvését is. (Noritzky 2008)” VARGA O.: A szubszidiaritás elve. XIII. Leo pápától Maastrichtig. <https://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiaritass-elve/> (Letöltés ideje 2018.06.09.)

7 Gondolhatunk itt az útlevelek rendszerváltozás előtti kiadásának, valamint elbírálásának bonyolult, bürokratikus, illetve politika által ellenőrzött területére.

8 Amikor e dolgozatban egyházirol beszélünk, elsősorban a hazánkban legjelentősebb katolikus egyházra gondolunk, egyrészt mivel e sorok írója katolikus teológus is, másrészt, mivel itt látható a hierarchikus berendezkedés következtében az igazgatásnak egy párhuzamba állítható fejlődése. Érdemes utalni arra, hogy már a Biblia is tartalmaz közigazgatási elemeket. Az Ószövetségben például a József-novella egyik jelenete arról szól, hogy az egyiptomi fáraó Józsefet bízta meg a közellátás megszervezésével a hét szűk esztendőre készülve. „Ezért a fáraó válasszon ki egy okos és bölcs férfit, s állítsa Egyiptom élére. Továbbá jelöljön ki a fáraó felügyelőket az országban, hogy a bőséget hét esztendőjében Egyiptom földjén tegyék félre az ötödészt. A most következő hét bőségtől esztendőben az egész természet gyűjtése össze, a gabonát a fáraó rendelkezésére belyezték magfárába, hozzák a városokba és rakatározzák el. A gabona szolgáljon majd készletül az országnak a hét inséges esztendőben, amely majd rátör Egyiptom földjére. Így az ország nem megy tönkre az éhínség miatt.” A beszéd tetszett a fáraónak és minden szolgájának. A fáraó így szólt szolgálóhoz: „Tudálhatnánk más olyan embert ezen kívül, akiben Isten szelleme van?” Azután a fáraó így szólt Józsefhez: „Mivel Isten mindezt tudtadra adta, azért nincs senki, aki olyan okos és bölcs volna, mint te. Te állsz majd házám élén. Egész népem köteles engedelmeskedni parancsodnak, és én csak a trónommal foglak megelőzni.” A fáraó még ezt mondta Józsefnek: „Ezennel Egyiptom egész földje föléd rendellek.” Azután a fáraó levette pecsétgyűrűjét az ujjáról és József ujjára bízta, bíbor ruhába öltöztette, és aranyláncot akasztott a nyakába. Végighordoztatta második kocsián, s ezt kiáltottak előtte: „Vigyázzat!” Így emelte őt Egyiptom egész földje föl. Ter 41,33-43.

De az Újszövetségben is látható az új egyház szervezésének módszere, annak menedzselése Pál apostol által. Amikor leveleket ír, azzal mintegy a közösség életének igazgatására is kísérletet tesz.

szinten kell elintézni, ahol legközelebb van az emberekhez, csak azokat kell magasabb eljárási szintre telepíteni, amelyeknek intézése speciálisabb szakértelmet kíván vagy más, meggyőző okokból van erre szükség. Olykor persze szükséges ennek az elvnek felülbíráltja, hiszen egy kisebb közösségben, ahol mindenki mindenkit ismer, nem biztos, hogy szerencsés olyan közigazgatási határozatokat hozni, amely szankcióval sújtaná az állampolgárt. Erre egyébként a 2010 utáni változtatások figyeltek is egy-egy terület más szintre való helyezésével.⁹

A szubszidiaritásról Farkas Péter¹⁰ tanulmányára is érdemes koncentrálnunk. A szerző először felvázolja a szubszidiaritás elvét, utalva Lincoln elnökre: „*Abraham Lincoln már 1854-ben alapelveként hirdette, hogy a kormányzat kötelessége megtenni mindazt, amit egy közösség önmagában, saját erejéből nem tud megtenni, de abba ne avatkozzon bele, amit a közösség a kormányzat segítségével nélkül is képes megtenni.*”¹¹ Szintén utal az egyház első megnyilvánulására, idézzük ezt is tőle: „*A szubszidiaritás alapelve az egyházon belül először a Quadragesimo anno (1931) kezdetű enciklika fogalmazta meg a következő módon: „...amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, azt egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlen, súlyos bűn, és a társadalom rendjének felforgatása. A társadalomnak ugyanis lényegénél és a benne rejlő képességeinél fogva segíteni (szubszidiálni) kell a társadalom egyes részeit, de sohasem szabad azokat bomlasztani vagy bekebelezni azokat.*”¹²

Amint azt látjuk, mind az állam, mind az egyház életében olyan fogalom lett a történelmi változások hatására a szubszidiaritás, amely az emberek szabadságérzetét növeli. Röviden szóljunk arról, hogy vajon mi motiválta ezt az elvet? A teremtéstörténet a Bibliában az embert felhatalmazza arra, hogy uralkodjon minden teremtet létező felett. Ugyanakkor nem hatalmazza fel arra, hogy uralkodjon a másik ember felett. Azonban a törzsek vándorlása, a honfoglalás és még megannyi bibliai esemény igényelte azt, hogy az emberek megtanuljanak közösségben élni. A profán világ tulajdonképpen ennek mintájára épül fel. Az emberi közösségek feladata, hogy rendszerezék az élet területeit, és az egyre több embert jól szervezett, de nem agyonszervezett közösséggé tegyék. „*A középkori keresztény Európában voltak viták és háborúk is, de az emberek legalább pontosan tudták, mi a helyes és mi helytelen, mit szabad és mi az, mi tilos*” – most azonban beállt a teljes erkölcsi zavar.” (Johnson 2005: 612) XII. Pius pápa Paul Johnson által parafrázált szavai, bizonyos tekintetben nyilvánvalóan, igazak és rájuk lehet építeni egy 19 éves pápai uralkodást. Azonban érdemes azt végiggondolni, hogy mi is volt az a középkorban, amit annyira nyilvánvalóan helyesnek láttak az emberek, a keresztények? Az eretnekek eleven elégetése, az isteni ítélet abszolút hatalma? A mai ember

9 Itt érdemes idéznünk az EU erről szóló fogalom meghatározást: „*A szubszidiaritás elvének általános jelentése és célja egy bizonyos fokú függetlenség biztosítása egy alacsonyabb szintű hatóság számára egy magasabb szintű szervvel szemben, különösen egy helyi hatóságnak a központi hatósággal szemben. A hatalom különböző szintjei közötti hatáskörmegosztásról szól tebát, amely elv a szövetségi rendszeri államok intézményi alapjául szolgál.*” http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.2.2.pdf (Letöltés ideje: 2018. 06. 20.)

10 FARKAS P.: *A szubszidiaritás alapelve és gyakorlati alkalmazásának néhány területe*. Kapocs 2014/7. 64-71. http://epa.oszk.hu/02900/02943/00063/pdf/EPA02943_kapocs_2014_4_64-71.pdf (Letöltés ideje: 2018. 06. 12.)

11 FARKAS P.: i. m. 64.

12 Uo.

hogy áll ezekhez a kérdésekhez? Legtöbbünk elképzelni sem tudja azt a világot, annak eszközeit, és barbárabb megoldásnak tartja a barbár módszereknél és természetesen itt most a barbár szó történelmi jelentésére gondolok. Ami a gondolat második részét illeti, miszerint a pápa korában, a 20. század első felében a jónak és rossznak kialakult egy afféle szürke zónája, vitathatatlan tény és a mai napig ez csak szélesedett és árnyaltabbá vált. A kérdés csak az, hogy mi alapján lehet összehasonlítani két ennyire távol eső történelmi korszakot, ilyen élesen levont konklúzióval, de a mi szempontunkból mégis fontos maga a felismerés, hogy bizonyos határok elveszőben vannak.”¹³ Az idézett tanulmány fontosnak tartja, hogy olyan érték a szubszidiaritás, amely az egyházi és civil rendszerben egyaránt fontos. Ma újra meg kell tanulni az online térben mozogva, hogy mi a helyes és jó, mi a jó és helyes az emberek számára mindennapi életük szempontjából.

Az emberi jogok olyan fontossá váltak, hogy kibontották azt, amit a Biblia az ember méltóságának nevez, és amit a kereszténység is alapvetőnek tart. Paradigmaváltásra volt azonban szükség, és hosszú időnek kellett eltelni ahhoz, hogy valóban érzékelhető legyen az, hogy a megszervezett emberi közösségben mindenkinek helye van és mindenki fontos. Érdemes ismét segítségül hívni a már idézett tanulmányt. „Minden társadalom térben is tagolt. A térbeli tagoltság lakóhelyünk jellegétől, gazdasági-társadalmi funkciójától, a benne lakó polgárok helyi társadalmának minőségétől függ többek között. Ezek a tényezők befolyásolják életmódunkat, társadalmi kapcsolatunkat, értékrendünket, mentalitásunkat.”¹⁴

A tanulmány idézett mondatai arra utalnak, hogy az Unióban az egységesítés ellenére is fontos feladat marad a kisközösségek létének és a kistelepülések sorsának rendezése.

Ez mutatkozik meg abban, hogy a közigazgatás, amelynek része például az állampolgárok ügyeinek intézése, valóban elérte azt, hogy ma már online, illetve keveset utazva személyesen is lehessen intézni olyan ügyeket, amelyek korábban sok utazást és felesleges adminisztrációt okoztak. Dolgozatunkban a közigazgatás egy érdekes területére koncentrálnunk. A házasság megkötése és annak rögzítése, vagyis anyakönyvezése kezdetben egyházi feladat (is) volt. Ugyanakkor a felvilágosodással megindult az állami anyakönyvezés, az állam képviselője előtt kötött házasság után történt meg. Párhuzamosan haladt hazánkban egészen a II. világháború utánig ez a szisztéma. Majd a kommunizmus eltörölte az egyházi házasság állam előtti érvényességét¹⁵ és bevezette az állami anyakönyvek vezetését.¹⁶ A szubszidiaritás elve alapján az a szisztéma mindig is élt az egyházban, hogy a plébánia, mintegy

13 VARGA O.: i. m. <https://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiaritas-elve/>

14 FARKAS P.: i. m. 68.

15 „Az egyházi és az állami házasságjog következetes elválasztására jó példának szolgál Magyarország. A két jogrend itt egymás mellett él, és legfőképpen saját elhatározásukból tulajdonítanak jelentőséget a másik jogrendben érvényes jogszabályoknak (így a polgári házasságkötés során a felek olyan formában tesznek nyilatkozatot házasságkötési szándékukról, melyet a házasság győztes orvoslása esetén a Katolikus Egyház nyilvános szándéknyilatkozatként elismer). Természetesen a magyar családjog is elismeri az egyházi házasságot, amennyiben azt olyan államban kötötték, melyben az egyházi házasság polgári hatásokkal bír.” BOJNÁR K. – SCHANDA B.: Házassági jogrendszerek versenye, vagy párhuzamos kapcsolatok? *Iustum Aequum Salutare* 2016/2. 173.

16 A szekularizmussal kapcsolatban még visszatérünk e kérdésnek más aspektusból történő megvilágítására.

közigazgatási hely, helyben rögzítse a legfontosabb tényeket. Ennek mintájára alakult ki az állami közigazgatás területén is többek között az, hogy minden esemény, amelynek hatása van, illetve lehet az ember személyére rögzíthető és könnyen elérhető legyen. A plébániai rendszerben rögzített születés, házasságkötés, illetve haláleset ma már digitalizált formában is egyre több esetben elérhető, bár hivatalos és érvényes okiratot az esetek többségében ma is csak írásban lehet kiadni és az egyes tényeket továbbra is postai úton kell jelezni egy másik plébánia számára. A szubszidiaritás elvével kapcsolatban BALÁZS István tanulmányában a következőt állítja: „*A másik eset nem a helyi önkormányzati autonómia része, hanem bizonyos mértékben a szubszidiaritás elvének sajátos érvényesüléseként fogható fel. Mivel az ügyfelek a településeken élnek, dolgoznak, laknak stb., számukra fontos, hogy minél több ügyüket, így különösen a gyakrabban felmerülő államigazgatási hatósági ügyeket is ott tudják intézni. Mivel a fentről lefelé szervezett, hierarchikusan felépülő államigazgatási struktúrák települési szinten csak kivételesen rendelkeznek saját szakigazgatási szervekkel, így önkéntelenül adja magát, hogy az e szinten szükségképpen jelenlévő helyi önkormányzatok kerüljenek bevonásra ezen ügyek intézésébe. Ez persze korántsem problémamentes, hiszen a kisebb települések eleve nem rendelkeznek e feladatok ellátásához megfelelő igazgatási kapacitással, a nagyobbak esetében pedig előbbieket elvonhatják a már meglévő kapacitást a helyi közügyek ellátásától. Arról nem is beszélve, hogy az államigazgatási hatósági ügyek intézésénél oly fontos helyi befolyásolás mentesség hogyan lesz biztosítható?*”¹⁷

Fontos tehát arról is említést tenni, hogy nem lehet öncélú a szubszidiaritás. Nem minden esetben „használható”. Megjelenésével egyszerre kell jelen lenni a gyakorlatban a közigazgatás központi és helyi szerveinek egyensúlya és egysége.

A szekularizmus hatása a közigazgatás fejlődésére¹⁸

Bolberitz tanulmányában¹⁹ olvasható, hogy mit támadott szerzőnk szerint a szekularizáció folyamata: „*A vallásokat általában az jellemezte, hogy valamiféle transzcendentális (természetfeletti) egységre kívánták foglalni a közösségeket (népeket, nemzeteket, emberiséget), és ennek különféle intézményes formákat is adtak. Ilyen volt a pápaság és a királyság is. Nyilvánvaló, hogy ez a két intézmény kapta a legtöbb támadást az elvilágiasodás folyamatában.*”²⁰ Gánóczy Sándor ekképpen határozza meg a szekularizmust:

17 BALÁZS I.: Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. *Új Magyar közigazgatás*, 2015/3. 3.

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/3/02_Allamigazgatasi_hatosagi_szolg.pdf

18 Érdemes tisztázni a szekularizmus fogalmát azok szemszögéből, akik elkötelezettek emellett: „*A szekularizmus egy olyan alapelv, mely két pilléren nyugszik. Az első a vallási intézmények szigorú elválasztása az államtól. A második az állampolgárok jog előtti egyenlősége vallási és büntetői meggyőződéstől függetlenül. Az állam és a vallások szétválasztása a szekularizmus alapja.*” http://szekularis.blog.hu/2014/04/15/mi_a_szekularizmus_628 (Letöltés ideje: 2018. 05. 20.) A fogalom nem teljes, de jól látható, hogy a cél, vagy az egyik cél a háttérbe szorítása a vallási közösségeknek, egyházaknak.

19 BOLBERITZ P.: Szekularizáció és szekularizmus. *Korunk* 2014/5. 58–62.

20 BOLBERITZ P.: i. m. 59.

„Szekularizáción egy adott társadalom világi jellegének olyan érvényre juttatását értem, amely a vallási hagyományok befolyásának csökkentésével, sőt kiszorításával jár.”²¹ Máté-Tóth András szintén írt e témában. Nála a következő fogalmi magyarázat jelenik meg: „Különbséget kell tenni három fogalom között, amelyeket gyakran kellően finom megkülönböztetés nélkül alkalmaznak a vallás modern társadalomban való jelenlétének és jelentőségének leírására, értelmezésére vagy éppen e jelenlét csökkenésének megjelölésére. A szekuláris fogalom episztemológiai kategória, amellyel a szekulárist és a vallásit egymástól megkülönböztetjük. A szekularizáció a modern világban lejátszódó bizonyos folyamatok konceptualizálására szolgáló elmélet, míg a szekularizmus nem más, mint világnézet, ideológia.”²²

A szekularizmusról azért érdemes beszélnünk, mivel nagy hatással volt az államtudományokra. A korábbi domináns egyházi térben helyébe lépett az állam, amely persze korábban is uralma alatt akarta tartani az igazgatás feladatát, de évszázadokon keresztül ezt a hiteles helyeken, illetve plébániákon oldotta meg. Az egyház és az állam közigazgatásban betöltött kapcsolatát a házasság jogi helyzetével vizsgálhatjuk.

„Az állami és az egyházi/vallási szabályok viszonyára nézve nagy vonalakban négy modellt vázolhatunk fel:

- az állam és a vallási közösségek szabályai alapvetően ignorálják egymást
- az állam szankcionálja az önálló egyházi házasságot
- az állam konstitutív elismerésben részesíti az egyházi házasságot
- az állam deklaratív elismerésben részesíti az egyházi házasságot.”²³

A fenti csoportosítás nemcsak arra példa, hogy az állam a házassággal kapcsolatosan saját avagy az egyház intézményrendszerét részesíti előnyben, hanem arról is beszél, hogy nagyjából milyen a viszony a közigazgatás rendszere és az egyházi működés között. A mai magyar helyzetről elmondható, hogy amikor az egyházi házasság állami elismerésének gondolata felmerült, az egyházak jórészt elfogadták volna a később elfelejtett ötletet, de sok-sok részletre kellett volna koncentrálni a kidolgozás során, hiszen az egyháznak régi szervezett egységeit a kommunizmus alatt szétverték, illetve elsorvadt.²⁴

Az államnak nagy feladata van a közigazgatás által a jó életet előmozdítani. Ezt kell tennie a keresztény és nem keresztény, a vallásos és nem vallásos emberek felé megnyilvánulva.²⁵ Itt visszatérünk a szubszidiaritás elvével kapcsolatos tanulmányhoz és egy részletet idézünk belőle. „A szubszidiaritás elve nem arra való, hogy az államot felmentse azon felelőssége alól, hogy hatáskörében a közjót előmozdítsa, hanem arra, hogy valóban többszintű közpolitikai döntéshozatali rendszerbe bevonja azon aktorokat, amelyek

21 GÁNÓCZY S.: Ateizmus és szekularizáció, mint teológiai témák. *Korunk* 2014/5. 75.

22 MÁTÉ-TÓTH A.: Szekularizáción innen és túl. *Korunk*, 2014/5. 33.

23 BOJNÁR K. - SCHANDA B.: i.m. 2016/2. 173.

24 Vö. Magyar Nemzet 2001. május 17. https://mno.hu/migr_1834/allamilag-elismert-egyhazi-cskuvo-837535 (Letöltés ideje: 2018. 06. 07.)

25 Érdemes a mai európai helyzetre is utalni. A francia társadalom és közigazgatás szekularizáltsága sok érdekes esetet teremtett már. Vö. ZETELAKI R.: Engedélyezték a franciák a betlehemet karácsonyra. *Magyar Idők* 2016. november 11. <https://magyaridok.hu/kulfold/engedelyeztek-franciak-betlehemet-karacsonyra-1164121/> (Letöltés ideje: 2018. 05.19.)

*közösségei integrálandó és érvényesítendő saját partikuláris közjával rendelkeznek, s így a decentralizáló belevonás is már egyfajta társadalmi tókéét jelent meg. A kormány ezen elv alapján egy olyan többletértéket jelentő közjő jegyében tevékenykedik, amely nem pusztán mechanikus összege az egyes alacsonyabb közösségek közjavaival szemben, azokat egy magasabb szintézisbe, perspektívába emeli. Azonban az alacsonyabb szintű közösségek közjavait nem elég pusztán beszámítani a központi, kormányzati döntési procedúrákban, hanem azok élő, párbeszédés kormányzati-közigazgatási folyamatokban kell, hogy megnyilvánuljanak az azokat megjelenítő képviselőiken keresztül.*²⁶

Az államnak, a kormánynak ugyanis azóta különösen is fontos munkaterülete a közjónak az előmozdítása, amióta „elvette” és laicizálta az erre irányuló egyházi tevékenységeket. A közigazgatási egységek, az egyes térségek kialakulása során a szekularizmus hatását szintén érzékelhetjük. A hazai egységek kialakulására is mintát adott az egyház rendszere. Gondoljunk a középkorra teljesen kialakult egyházmegyei és plébániai egységekre, valamint esperességekre, amelyek úgy működtek bizonyos esetekben, mint ma a járási, valamint kormányhivatali egységek. A szekularizmus nem csak az egyházra hatott, hanem az egyház szerkezete is alkalmas volt arra, hogy az állami rendszer fejlődésére hatást gyakoroljon.

A pluralizmus és méltányosság elvének hatása a közigazgatásban

Dolgozatunk utolsó pontja a pluralizmus kérdésre fókuszál. Először megnézzük magán az egyházon belül, hogy milyen hatása volt e fogalom megjelenésének, majd az állami közigazgatás pluralizmusára koncentrálunk röviden.

Mit is jelent ez a fogalom? Az Idegen szavak szótára szerint a pluralizmus „*többféle nézet vagy érték létezése egyszerre; több egymással versengő párt jelenléte.*”²⁷ Az ún. Kislexikon a következőket mondja: „*A pluralizmus a latin plurális szóból származik, alapjelentése: többes, többes szám. Tágabb értelemben arra utal a kifejezés, hogy valamiből több, sokféle van egyidejűleg. Jelzőként használt változatai: plurális, pluralista, pluralisztikus.*”²⁸

Szükséges azonban egy olyan fogalomra is koncentrálnunk, amit méltányosságnak nevezünk. Az állami közigazgatás és az egyházi közigazgatás joga is ismeri ezt a fogalmat. Az egyház hosszú időn keresztül ellátta azokat a feladatokat, amelyek mára jórészt állami, illetve önkormányzati feladatok. Az egyházi „közigazgatási jog” a folyamatosan változó helyzetre is reflektálva az új kódexben²⁹ került elhelyezésre.³⁰ Az egyházi törvénykönyv V. része, az 1732-1752. közötti

26 FARKAS P.: i. m. 68.

27 http://www.kislexikon.hu/pluralizmus_a.html (Letöltés ideje: 2018. 05. 20.)

28 <http://lexikon.katolikus.hu/P/pluralizmus.html> (Letöltés ideje: 2018. 05. 20.)

29 Az egyházi törvénykönyv, Codex Iuris Canonici (fordította: Erdő Péter): SZIT, Budapest 2015. (ötödik kiadás) rövidítve: CIC 1983.

30 Az egyház egy új közegben, amikor már nem egyértelmű a korábban biztosított hegemoniája, kell, hogy válaszoljon a kor kihívásaira. Ebben segített az új egyházi törvénykönyv, amikor nyitottabban közelíti meg a világi krisztushívók szerepét az egyházban. Arról is érdemes szólni, hogy az egyházi törvénykönyv nem követi azt a gyakorlatot, hogy külön anyagi és eljárásjogi, külön polgári és büntetőjogi törvénykönyv legyen, hanem egy kódexben található a teljes joganyaga az egyháznak. Ez nem jelenti azt,

kánonok a közigazgatási folyamatokat szabályozzák. Itt a régi eljárással szemben a méltányosság, a másik érdekének előmozdítása is megjelenik, amely már az egyház új, zsinati szemléletét is tükrözi egy többdimenziós világban. „1733. kán. – 1. §. Igen kívánatos, hogy ha valaki úgy érzi, hogy egy határozat sérelmes a számára, ne támadjon vita közte és a határozat szerzője között, hanem maguk közt közösen igyekezzenek méltányos megoldást keresni, esetleg tekintélyes emberek közvetítésének és fúradózásának igénybevételével, hogy így a vitát alkalmas módon elkerüljék vagy megszüntessék.”³¹

Az egyház szellemisége lehetővé teszi, hogy az ún. felfolyamodványok segítségével rendezhesse vitás ügyeit. Ennek határideje van, hiszen nem lehet vég nélkül hivatkozni a méltányosságra sem. Ugyanakkor előtte egy olyan lehetőséget kell kihasználni, hogy a kibocsájtótól kell kérni a kibocsájtott dokumentumot. „1734. kán. – 1. §. Mielőtt valaki felfolyamodást terjeszt be, írásban kell kérnie magától a kibocsátótól a határozat visszavonását vagy módosítását; ennek a kérésnek a beterjesztése egyben a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemnek is számít. – 2. §. Ezt a kérést a határozat szabályszerű közlésétől számított hasznos tíz nap záros határidőn belül kell benyújtani.”³²

A méltányosság azonban nem teremthet jogilag nem objektív döntést és „önként”, hanem csupán egy olyan különleges módja az ügyek elintézésének, amelynek szabályozása egyáltalán nem egyszerű. Az új közigazgatási törvény, a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról az alapelvek között kifejezetten nem említi a méltányosságot, de továbbra is lehetőséget teremt a jó kormányzás és a jó közigazgatás megvalósítására.

Befejezésül utaljunk rá és folytassuk a pluralizmus irányzatáról szóló diskurzust. Alasdair Roberts tanulmánya³³ ehhez jó alapot ad. „Némely közszolgálati teendő esetében a kormány lemondott minden felelősségről, és helyette inkább olyan piac kialakítását választotta, melyet magáncégek alkotnak, és amelyeknek egyáltalán nincs szervezeti vagy szerveződési kapcsolata a kormánnyal. Az átalakítás mögött álló filozófia merőben pragmatikus és nyitott a kísérletezésre. Anthony Giddens szavaival ez a „szervezeti pluralizmus” elmélete.”³⁴ A tanulmány figyelmeztet arra, hogy a közigazgatásban nem mindig szerencsés a kísérletezés és a pluralizmus. Ha kiszervezik (újra) az állami feladatokat, annak következményei nem láthatóak ma még. „Az információhoz való jogok ilyen megközelítése, mint maga a strukturális pluralizmus elmélete is, alapvetően pragmatikus és nyitott a kísérletezésre. Elveti a magán- és közszféra megkülönböztetésének klasszikus liberális

hogy ne lenne modern ez a törvénykönyv, éppen ellenkezőleg: itt nem egy ország, egy nemzet joganyagáról van szó, hanem egy közösség szabályanyaga található a kódexben, ami terjedelmében olyan mennyiségű, amit egy kódex még megfelelően tud rendezni. A világi jogfejlődés az élet számos dimenzióját figyelembe véve és a sok-sok fejlődő, növekvő joganyagra is tekintettel kialakította a külön jogi kódexet, könyveket. Az egyház esetében ebben az egy könyvben minden megtalálható, ami szükséges az egyházi élet szabályozására. Az egyházi joganyag kodifikálása már figyelembe vette a társadalom sokrétűségét. A szabályozás olyan formát öltött, amelynek során az egyház megőrizte függetlenségét, önállóságát és ezzel együtt nyitottabbá vált az egyházon kívüli dimenziók felé is.

31 CIC 1983.

32 CIC 1983.

33 ALASDAIR R.: Szervezeti pluralizmus a közigazgatásban és az információhoz való jog. *Fundamentum* 2004/4. 1-16. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/04-4-01.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 06. 01.)

34 ALASDAIR R.: i. m. 2.

*hangsúlyozását, felismeri, hogy az alapjogokat sértő hatás egyformán származhat mindkét szférából, és ott építi ki az információhoz való jogokat, ahol ilyen veszélyek lehetősége felmerül.”*³⁵ Szerzőnk a pluralizmusnak az idézetben említett módját tovább tárgyalja és értelmezi. A tanulmány a pluralizmusra úgy tekint, mint amire szüksége van a társadalomnak, de megfelelő módon kell kezelni azt.

35 ALASDAIR R.: i. m. 5.

PÁHI BARBARA¹

A büntetőjog alapelveinek alkalmazása a versenyjogi eljárásokban, különös tekintettel a törvényesség elvére

Bevezető gondolatok

A vállalkozások napjainkban összefogásukkal gyakran korlátozzák a piaci versenyt, mellyel igyekeznek gazdasági, pénzügyi, vagy egyéb előnyhöz jutni másokkal szemben. A verseny kényszerítő hatásainak elkerülése érdekében olyan megállapodásokat kötnek, melyek a kívülállók részére hátrányosak, és melyek torzítják a gazdasági versenyt.² Mind a hazai, mind az uniós jog igyekszik tilalmazni az olyan együttműködéseket, melyek a piac többi szereplőjét kizárja az abból származó előnyökből, s ennek érdekében meghatározza azokat a szankciókat, melyekkel a tilalmazott versenyt korlátozó megállapodás résztvevőit sújtja.

A versenyjogi szabályok ezekben az esetekben büntetőjogias jelleget öltenek, mely okból fontossá válik annak megvizsgálása, hogy érvényesül-e, és ha igen milyen szinten a büntetőjogra irányadó alapelvek rendszere a versenyhatósági eljárás során. Az alapelvek körében is kiemelt jelentőségű a törvényesség elve, azon belül is a nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege elvek versenyjogi szerepe. Érdekes kérdés, hogy még a bűncselekménnyé nyilvánítás előtt, a jogsértés versenyhatóság által történő feltárása körében miképpen jutnak érvényre a büntetőjog rendszerét átható eszmék.

A következőkben a versenyt korlátozó megállapodás tilalma elnevezésű bűncselekmény büntetőjogi megjelenésének rövid ismertetését kívánom elvégezni, ezt követően szeretném szemléltetni, hogy pontosan mik is azok a szankciók, amellyel a jogsértőnek számolnia kell, majd rátérek a büntetőjog alapelveire, azon belül is a közigazgatási eljárás során érvényre jutó elvekre, kiemelten a törvényesség elvének versenyjogi megvalósulására.

A versenyt korlátozó megállapodás megjelenése a büntetőjogban

A közbeszerzési eljárásban megkötött versenyt korlátozó megállapodás és összehangolt magatartás tilalmát A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény 2005.

1 dr. Páhi Barbara, II. éves levelező tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, Miskolci Törvényszék, bírósági fogalmazó

2 GÖRGÉNYI I. – GULA J. – HORVÁTH T. – JACSO J. – LÉVAY M. – SÁNTHA F. – VÁRADI E.: *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó, Budapest, 2013, 695.

szeptember 1-jei hatállyal vezette be egy új büntetőjogi tényállás formájában.³ Ennek oka annak felismerése, hogy bizonyos esetekben a versenyjogi jogsértések olyan mértékű hátrányt okozhatnak a közvagyonban, mely indokoltá teszi az ilyen típusú cselekmények büntetőjogi szankcionálását.⁴

A versenyt korlátozó megállapodás tényállását a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényünk (a továbbiakban: Btk.) a XLII. fejezetben belül, a 420.§-ban szabályozza. Amikor egy adott jogterületet vizsgálunk, figyelembe kell venni, hogy az adott jogszabály milyen kapcsolatban áll más jogterületekkel, hatással van-e azokra.⁵ Mögöttes jogszabályként A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.), A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.), és „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés” (a továbbiakban EUMSz.) 101. cikkének vizsgálata elengedhetetlenül szükséges. Tekintettel a tényállás keretdispozíció jellegére ha „az annak keretét kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével vagy a tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, e változás (...) az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg.”⁶

A versenyfelügyeleti eljárás büntetőjogias jellege

Számos országban a kartellek elleni versenyfelügyeleti eljárás büntetőjogi, vagy ahhoz hasonló szabályok szerint folyik. Joggal merülhet fel tehát a kérdés, hogy quasi büntető jogalkalmazásról van-e szó, ami további kérdésként veti fel, hogy érvényesülnek-e a büntetőjogra jellemző, szigorúbb garanciális elemek a versenyfelügyeleti eljárásban. A büntetőjogi jelleg megállapításánál az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) hármas kritériumrendszerrel vesz figyelembe:

- az, hogy jogsértést megállapító szabályok az adott országban büntetőjogi területhez tartoznak-e,
- jogsértés jellegét, valamint
- a szankció, vagy büntetés súlyát.⁷

Annak a kérdésnek a relevanciája, hogy a versenyjog mennyire büntetőjog gyakorlati egyáltalán nem elhanyagolható, hiszen az a jogalkalmazás során gyakran

3 Tájékoztató a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazásáról a GVH elnöke és a GVH Versenytanácsának elnöke által kiadott 3/2003. számú közleményhez kapcsolódó egyes kérdésekről

4 SULYOK M. P.: A versenyt korlátozó megállapodások a magyar büntetőjogban, a Btk. 269/B alapján, *Jog- és Politikatudományi folyóirat* 2012/4. 1.

5 JUHÁSZ Á.: Közbeszerzés a versenyjog határán, *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évf. 2010. 2. sz.135.

6 1/1999. számú BJE határozat

7 JUHÁSZ M.: Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és a versenyjog kapcsolatáról, *Magyar Jog*, 2013. 9. szám, 516.

felmerül. A versenyfelügyeleti eljárásokban, s az ezeket követő perekben az eljárás alá vont vállalkozások szeretnek arra hivatkozni, hogy tekintettel arra, hogy a versenyfelügyeleti eljárás alapvetően büntetőjogi természetű, így alapvető követelmény, hogy a vállalkozásokat a büntetőjogban meghatározott, széles védelmi garanciák illessék meg.⁸

Szintén fontos szót ejteni e körben a kartellekkel szemben alkalmazható jogkövetkezményi eszköztárról. A főszabály az, hogy a versenyellenes magatartásokkal szemben – mind nemzeti, mind nemzetközi szinten – a versenyhatóságoknak van joga és kötelezettsége fellépni. Közigazgatási eljárás keretében jellemzően a magatartástól való eltiltás, és bírság kiszabása merül fel, melyek ezen felül az adott állam jogszabályai által biztosított szankciókkal egészíthetők ki. Ilyennek tekinthető a büntetőjog eszköztára is, ha a versenykorlátozás egyben bűncselekménynek is minősül. Az 1/2003/EK rendelet magában foglalja többek között azt is, hogy az Európai Unió tagállamai jogosultak a közösségi jog fogalmaival, alapelveivel és rendelkezéseivel összhangban olyan, a közösséginél szigorúbb nemzeti versenyjogi szabályok megalkotására, amelyek tiltják, vagy szankcionálják a vállalkozások egyoldalú magatartásait. A rendelet hatálya a nemzeti jogszabályokra is alkalmazható, amelyek természetes személyekre szabnak ki büntetőszankciókat, és ezek által érvényesítik a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokat.⁹

A versenytörvény jelentős jogalkalmazói mozgásteret hagy a Gazdasági Versenyhivatalnak (a továbbiakban: GVH) általánosan lehetővé téve a saját, valamint a nemzetközi tapasztalatokat, továbbá a magyarországi és egyéb körülményekre is tekintettel levő jogalkalmazói alapelvek kialakítását és érvényesítését. Ezek az alapelvek jogi értelemben nem kötik a GVH döntéseit felülvizsgáló, vagy a GVH-val párhuzamosan, a versenyjog magánjogi úton történő érvényesítésének keretei között működő bíróságokat, ám a GVH által követett és nyilvánított alapelvek, valamint a hozzájuk tartozó magyarázatok és háttérismeretek által lefektetett keretek a bíróságok számára is támpontul szolgálhatnak. A versenyjogon túl, egyes más törvények szintén tartalmazznak a versenyre vonatkozó, és versenypolitikai háttérű szabályokat, valamint az Alaptörvény is elismeri és támogatja a verseny szabadságát.¹⁰

Büntetőjogi jogkövetkezmények versenyjogi megjelenése

A büntetőjogi szankciók versenyjogi megjelenése az Egyesült Államokból ered, ahol súlyosabb versenyjogi jogsértések esetén kilátásba helyezett büntetőjogi szankciók,

8 DÁN J. – NÉMETH Á.: Az önvád tilalma a versenyjog és az alkotmányjog nézőpontjából, *Versenytiűkör: a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központjának lapja*, 2016. 1. szám, 5.

9 SZILÁGYI Gy.: „Állj, s ne tovább!” A versenyjog kriminalizációja, *Ügyvédek Lapja*, 2010. 4. szám, 6.

10 Gazdasági Versenyhivatal: A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek http://www.gvh.hu//data/cms1022484/clemzesek_alapelvek_antitrosztpolicy_2007_05.pdf megtekintés ideje: 2018. január 6.

azok közül is a szabadságvesztés, valamint a pénzbüntetés, amelyek eredményes elrettentő hatással bírnak a potenciális elkövetők tekintetében. A büntetőjogi szankciókat a különböző országok eltérően alkalmazzák a gyakorlatban, így például Kanadában a hatóságok gyakran és szigorúan, addig Írországból vagy Franciaországban enyhébben, csak elvétve. Néhány országban nem is létezik kifejezett jogszabályi alap a kartellekkel szembeni büntetőjogi szankciók alkalmazására.

A versenyjogi jogsértések közül a legsúlyosabbnak tartott titkos megállapodások súlyos károkat okoznak a gazdaságnak. A bírsággal való fenyegetés önmagában nem elég hatékony eszköz az elrettentéshez, hiszen a szigorú bírságot is többnyire ki tudják gazdálkodni a cégek, ezért a vállalati felsővezetők egyrészt nem igazán tartanak a bírságtól, másrészt nem érzik a saját bőrükön a lebukással járó kockázat fenyegetését.¹¹

Hazánkban egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés büntetés kiszabásával rendeli büntetni a jogalkotó a versenyt korlátozó megállapodás tilalma bűncselekményének elkövetőit, Európában azonban ritkán kerül ténylegesen kiszabásra ez a szankció, melynek oka az ügyek fel nem derítettsége, illetve a jogalkalmazó azon lehetősége, miszerint választhat, hogy pénzbüntetést szab ki, vagy szabadságvesztést. A vagyoni szankciók ezzel szemben nemzetközi szinten is sokkal elterjedtebbek, melynek problémája, hogy a vállalkozás átvállalhatja az elkövetőre kiszabott büntetés megfizetését.¹²

Itt érdemes néhány szót szólni a jogi személyekkel szemben alkalmazható jogkövetkezményekről, melyekről a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény rendelkezik. A szankciók alkalmazásának előfeltétele a Btk-ban meghatározott szándékos bűncselekmény elkövetése, melyet a törvényben meghatározott személyi kör követett el. Feltétel továbbá, hogy a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el.¹³ Ha a bíróság a bűncselekmény elkövetőjével szemben büntetést szab ki, megrovást vagy próbára bocsátást alkalmaz, elkobzást vagy vagyonekobzást rendel el, a jogi személlyel szemben a következő intézkedéseket alkalmazhatja:

- a jogi személy megszüntetése,
- a jogi személy tevékenységének korlátozása,
- pénzbírság.¹⁴

11 BARA Z.: Akartellek szerepe a versenyjog alakulásában (2006–2007) *Vezetéstudomány* 2009/5.6.

12 GERENCSÉR Á.: *Büntetőjogi szankciók a versenyjogban*

http://www.gvh.hu/data/cms1024125/print_4449_h.pdf megtekintés ideje: 2017.10.20.

13 A vállalkozás vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna, vagy az elkövetésről tudott.

14 A jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény 2-3.§

A büntetőjog alapelvei

A büntetőjog által konkrétan meghatározott rendelkezések körében olyan elvárások is megjelenhetnek, melyek miatt a szigorú szabályoknak kiegészítő jelleggel van szükségük iránymutatásra. Az ilyen igények kielégítése érdekében kerültek rögzítésre az alapelvek, amelyek segítik a konkrét jogszabályoknak az adott élethelyzetre történő alkalmazását, rögzítik a büntetőjog egészét átható elveket. Az, hogy milyen tartalmú alapelvek kerülnek meghatározásra egy jogszabályban az több tényező függvénye. Ilyen meghatározó jelentőségű lehet a jogrendszer és a jogágak viszonya, melyek egész – rész kapcsolatban állnak egymással, melynek eredményeként az egész jogrendszerre irányadó kívánalmakat az egyes jogágakban is érvényre kell juttatni. Az egész jogrendszerre ható alapelvek gyakran az Alaptörvényben is meghatározásra kerülnek, vagy a jogirodalomban, a felsőbb bíróságok, esetleg az Alkotmánybíróság gyakorlatában lelhetők fel. Az alapelvek meghatározását befolyásoló tényezők között meg kell említeni, hogy az egyes jogágak is hatnak bizonyos szinten egymásra. Ennek megfelelően az egyes – polgári, büntető, közigazgatási – jogágakban alkalmazott szabályok területén is megvannak a kapcsolódási pontok.¹⁵

Az alapelvek jelentősége tehát abban rejlik, hogy részben magyarázzák, sok esetben meghatározzák a rendelkezéseket, vagy azok összefüggéseit. *„Büntetőjogi alapelveknek nevezzük azokat az általános tételeket, elvi követelményeket, amelyek áthatják a büntetőjogi szabályok rendszerét.”* Az alapelvek között vannak olyanok, amelyek a jogrendszer egészére kihatnak, mint például a jogállamiság eszméje, s vannak olyanok, amelyek kimondottan a büntetőjog területére hatnak ki. Bár A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) nem határozza meg taxatív módon alapelveit, ide sorolható:

1. törvényesség elve
2. a humanizmus elve
3. a tettfelelősség elve
4. a bűnösségen alapuló felelősség elve
5. az arányosság elve
6. a szubszidiaritás elve
7. a kétszeres értékelés tilalma.

Az alapelvek első megjelenési formája rendszerint a 18. századi átalakulásban fogalmazódott meg. Az önkénytől mentes igazságszolgáltatás elleni fellépés egyik sarkalatos pontja volt, amikor az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata megfogalmazta az emberi szabadság alaptételét, miszerint amit nem tilt a törvény, azt nem lehet büntetni.¹⁶

Most pedig vizsgáljuk meg röviden, hogy mit is takarnak pontosan a büntetőjogban érvényesülő alapelvek.

15 TURKOVICS I. - PAULOVIČS A.: *Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei*, Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető-és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014. 4.

16 GÖRGÉNYI I. - GULA J. - HORVÁTH T. - JACSO J. - LÉVAY M. - SÁNTHA F. - VÁRADY E.: i. m. 64.

A humanizmus elvét röviden úgy lehetne összefoglalni, hogy bármilyen bűncselekményt követ el valaki, az a tény soha nem hagyható figyelmen kívül, hogy az elkövető ember, melyből következik az is, hogy elidegeníthetetlen joga, hogy emberként bánjanak vele. Ennél azonban komplexebb az alapelv, hiszen az elkövető személyek tekintetében is vezető szempont, hogy egyéni érdekeik érvényre jussanak.

A szubszidiaritás elve a büntetőjog kiegészítő szerepét hangsúlyozza. Azt a sokszor emlegetett elvet juttatja kifejezésre, miszerint a büntetőjog a jogi rendszerben az ultima ratio, abban az esetben alkalmazható, ha a magatartás olyan súlyos, hogy a társadalomban keletkezett kár elengedhetetlenné teszi a legsúlyosabb felelősségi formának az érvényesülését.¹⁷

A tettfelelősség elve alapján a tettebüntetőjog eszmerendszerében a büntetőjogi felelősség megállapításánál az elkövetett cselekményt kell figyelembe venni, s a felelősség nem a tetteshez, hanem az elkövetett tethez kapcsolódik. A jogállamiság elvéből adódóan a modern értelemben vett büntetőjog alapvetően és szükségszerűen tettebüntetőjog. Ezzel szemben áll a már említett tettes-büntetőjogi felfogás, amely szerint a büntetőjogi felelősségre vonás során az elkövető személyiségének, személyének van meghatározó jelentősége – így annak, hogy mennyire hajlamos bűncselekmények elkövetésére, vagy, hogy mennyire veszélyes a társadalomra –, a felelősség így az elkövetőhöz, illetve annak veszélyességéhez kapcsolódik, figyelmen kívül hagyva az elkövetett cselekményt.

A bűnösségen alapuló felelősség bűncselekménytani értelemben azt jelenti, hogy bűncselekmény nélkül nem beszélhetünk büntetőjogi felelősségről, mely hiányában nem alkalmazható büntetés sem. A bűnösségnek a törvényi tényállás valamennyi elemére ki kell terjednie. Abban az esetben azonban, ha az elkövető a veszélyhelyzet előidézése tekintetében sem szándékos, sem gondatlan magatartással nem hatott közre, de nem nyújtja a tőle elvárható segítséget a rászorultnak, cselekménye a segítségnyújtás elmulasztásának alapeseteként és nem annak büntetési alakzata szerint minősül, azaz nem róható fel neki a veszélyhelyzet előidézése.¹⁸

A kétszeres értékelés tilalma új elvként jelenik meg hazánk Alaptörvényében. Tág értelemben alkotmányos princípium, amely a büntetőjogra, a büntető törvényhozásra, a jogalkalmazásra, a büntetőeljárásra és a büntetés végrehajtására egyaránt vonatkozik. Szűkebb értelemben a kétszeres értékelés tilalma pedig leginkább a büntetéskiszabás körében alkalmazott elv. A bíróság általában nem értékelheti a büntetés kiszabása során súlyosító vagy enyhítő körülményként a törvényhozó által törvényi tényállási elemként már értékelt körülményeket, mely azt is kizárja, hogy a bíróság kétszeresen, bár esetleg eltérő megnevezéssel értékelje ugyanazt a tény, állapotot, körülményt.¹⁹

Az arányosság elve azt követeli meg a jogalkotótól, hogy „az emberi magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása szükséges-e, a jogállami érdekekkel összeegyeztethető-e, illetve hogy

17 FÖLDVÁRI J. *Magyar Büntetőjog, Általános rész*, Osiris Kiadó – Budapest, 1997, 36 – 37.

18 2/1999. Büntető jogegységi határozat

19 BELOVICS E. - GELLÉR B. - NAGY F. - TÓTH M.: *Büntetőjog I.; Általános rész*, A 2012. évi C. törvény alapján, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014.

a büntetőjogi beavatkozás arányban áll-e a társadalmilag kívánatos célkitűzéssel”. Ezt követően pedig azt kell górcső alá venni, hogy a kilátásba helyezett jogkövetkezmény arányban áll-e a bűncselekmény súlyával, társadalomra veszélyességével.²⁰ A törvényesség elvéről a tanulmányomban a későbbiekben ejtek szót.

Alapelvek a közigazgatási eljárásban

Akárcsak a büntetőjogban, a közigazgatási eljárás során is jogszabályok határozzák meg az eljárás menetét az eljárás megindításától, egészen a végrehajtásig, melyek támogatására a már korábban kifejtettek miatt mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó alapelveket hív segítségül. Az alapelvekkel gyakorlatilag olyan – a konkrét eljárási cselekmények szabályai között rögzítésre nem került – kívánalmak kerülnek meghatározásra, amelyek az adott eljárást jobbá teszik. Az pedig nem is lehet kérdéses, hogy bizonyos alapelvek, mint például a tájékoztatáshoz való jog, hasonlóan fontosak minden egyes eljárásban, függetlenül attól, hogy az melyik jogágba tartozik. Éppen ezért az alapelvek között található olyanok, amelyek általában az eljárásjogokban kívánatos elveket fektetnek le, függetlenül attól, hogy az melyik jogágba tartozik. A közigazgatási eljárásban számos alapelv jut érvényre, így azokat a teljesség igénye nélkül, csak felsorolás szintjén kívánom megemlíteni. Alapelvnek tekinthető:

1. a törvényesség vagy jogszerű eljárás elve
2. a törvény előtti egyenlőség elve, diszkrimináció tilalma, egyenlő bánásmód elve
3. a kiskorú érdekei fokozott védelmének elve
4. az anyanyelv használatának elve
5. a kártérítéshez való jog
6. a tájékoztatáshoz való jog, valamint az eljáró szerv tájékoztatási kötelezettsége
7. irat-betekintési jog a titokvédelmi és adatvédelmi szabályok figyelembevétele mellett
8. valóságghű tényállásra alapozott döntés elve
9. a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve
10. szabad bizonyítás elve
11. az eljárás szakszerűségének és egyszerűségének elve
12. a hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve
13. az ügyféli jogok szükséges mértékű korlátozásának elve
14. a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve
15. az officialitás, azaz a hivatalból való eljárás elve
16. a tisztességes ügyintézéshez való jog
17. az ügyféli jóhiszemű közreműködési kötelezettség elve
18. a költségtakarékos és hatékony eljárás elve

20 GÖRGÉNYI I. - GULA J. - HORVÁTH T. - JACSO J. - LÉVAY M. - SÁNTHA F. - VÁRADI E: i. m. 70.

19. a kapcsolattartás szabad megválasztásának elve.²¹**A törvényesség elvéről általában**

Álláspontom szerint az egyik legizgalmasabb kérdés a törvényesség elvének érvényesülése a versenyhatóság eljárásában. Az Alkotmánybíróság szerint „*a nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege elvek, mint alapjogok szoros összefüggésben állnak az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével, lényegében az előbbieket az utóbbi konkretizálódása a büntetőjog területén.*”²² A jogállamiságot két vonatkozásban értelmezi a szakirodalom. A materiális jogállamiság megköveteli az igazságosság érvényesülését, míg a formális jogállamiság lényegében a törvényesség elvével azonos. Az Alkotmánybíróság egyébként a formális jogállamiság magját jelentő jogbiztonságot a jogállam nélkülözhetetlen elemének tekinti.²³ „*A jogbiztonság követelményéből kiolvasható visszaható hatályú jogalkotás korlátozott lehetőségéhez hasonló alapjogi mérvét határozza meg az Alaptörvény XXVIII. cikke (4) bekezdésében rejlő visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma. [...] A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltira visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikke (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.*”²⁴

Maga az elv nem specifikusan büntetőjogi alapelv, hiszen azt az Alaptörvény is tartalmazza, s rögzíti, hogy „*Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.*”²⁵ Mégis a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek a legrégebbi büntetőjogi elvek közé tartoznak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek általában azt követelik meg, hogy mind a felelősségre vonásnak, mind az elítélésnek és megbüntetésnek is törvényesnek és törvényen alapulónak kell lennie.²⁶ Az Alkotmánybíróság a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Megállapította, hogy ezek az elvek az alapjogok között szabályozzák az egyén jogát arra, hogy büntetése és elítélése törvényes legyen.²⁷

21 TURKOVICS I. - PAULOVICs A.: i. m. 3.

22 3100/2015. (V. 26.) AB határozat

23 9/1992. (I. 30.) AB határozat

24 16/2014. (V. 22.) AB határozat

25 Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés

26 ÁRVÁ Zs. *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*

27 11/1992. (III. 5.) AB határozat

Az elvek jogszerű tartalmát számos büntetőjogi szabály adja meg, mint például a bűncselekmény fogalmának a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. Ugyanakkor – bár az elvek a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei – nem egyedüli kritériumai a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának. A Btk. szerint csak az a cselekmény tekinthető bűncselekménynek, amelyet a törvény annak elkövetése előtt annak nyilvánít. Rögzíti a törvény továbbá azt is, hogy az elkövetővel szemben csak olyan büntetés alkalmazható, amit a törvény a cselekmény elkövetése előtt írt elő.²⁸ Bűncselekmény az a cselekmény, amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli.²⁹ Az alapelvből négy pozitív követelmény, illetve tilalom következik:

1. az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni és tiltott a súlyosabb törvény visszaható hatálya,
2. szükséges a pontos törvényi meghatározottság és tiltott a határozatlan törvény és jogkövetkezmény,
3. követelmény az írott törvény, s tiltott a szokásjog,
4. a jogalkalmazó a törvény szövegéhez kötve van, az analógia alkalmazása pedig tilos.³⁰

Az európai jogban a törvényesség elve, az ún. legal certainty az általános jogelvek közé tartozik, tartalmi kellékei azonban nem fedik le teljesen a büntetőjogi törvényességet. Az uniós jog, mint a nemzeti büntetőjog forrása a tagállami bíróságok számára kötelezettséget teremt a jogértelmezésre, de ennek is megvannak a korlátai, mely az anyagi jogi legalitásból fakad.³¹ Az Alapjogi Charta szerinti anyagi jogi legalitás elve tartalmazza a nullum crimen sine lege elvet, azonban a nulla poena sine lege elvet csak részlegesen. „*Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni. Ez a cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a nemzetek közössége által elismert általános elvek szerint bűncselekmény volt. A büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.*”³²

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye is rögzíti, hogy „*senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ez a Cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely elkövetése idején a*

28 Btk. 1. §

29 Btk. 4. § (1) bekezdés

30 GÖRGÉNYI I. - GULA J. - HORVÁTH T. - JACSÓ J. - LÉVAY M. - SÁNTA F. - VÁRADI E.: i. m. 64.

31 KARSAI K.: A törvényesség elve az európai büntetőjogi jogalkotásban, In.: *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. 268.

32 Alapjogi Charta 49. cikke

*civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek szerint bűncselekmény volt.*³³ Az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatában rendszeresen alkalmazta a nullum crimen és nulla poena elveket. A Törvényszék álláspontja szerint „*ezen elv általában véve, többek között megköveteli, hogy minden közösségi szabályozás, különösen, amelyek szankciókat szab ki, vagy azok kiszabását lehetővé teszi, világos és egyértelmű legyen, arégett, hogy a jogalanyok a félreérthetőség veszélye nélkül megismerhessék jogait és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járassanak el. Ugyanígy ezen elv mind a büntetőjogi jellegű szabályokra, mind pedig a közigazgatási szankciókat kiszabó vagy azt engedélyező, sajátos közigazgatási intézkedésekre kötelező*”.³⁴ Az EJEB kifejtette, hogy az EJEE 7. cikkében használt „jog” fogalma megfelel az EJEE egyéb rendelkezéseiben használt „törvény” fogalmának, és magában foglalja a törvényhozói eredetű és az ítélkezési gyakorlatból levezetett jogot, valamint többek között a hozzáférhetőségre és az előreláthatóságra vonatkozó minőségi feltételeket von maga után.³⁵ Érdekes kérdés a törvényességi elv jogalkalmazást korlátozó aspektusai tekintetében, hogy ki a kötelezettség címzettje, hiszen az Európai Uniónak nincs joga saját intézményrendszerén keresztül büntetőjogi felelősség megállapítására. A nemzeti büntetőjog alkalmazási keretében jelenik meg az uniós jog, mely igaz a jogértelmezésre is, így a törvényesség elvének figyelembevételére is hatással van.³⁶

A törvényesség elvének érvényesülése a versenyeljárásokban

A törvényesség elve az egész jogrendszert átható, és azt meghatározó jelentőséggel bír. Gyakorlatilag egy olyan alapelv, amely keretjelleggel fogalmaz meg a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó elvárásokat. A közigazgatási hatósági eljárásban a törvényesség elve értelmében a döntést a hatóságoknak az anyagi jogszabályoknak megfelelően kell meghozniuk, míg az eljárást az eljárásjogi szabályokban foglaltak szerint kell lefolytatniuk. Azt, hogy egy konkrét esetben mit jelent a törvényesség követelményének betartása a jogszabály egyes rendelkezéseiben találjuk meg. *„Ilyen szabály a például, ha mérlegelési, méltányossági jogkör biztosított egy eljárásban, akkor azt a megfelelő keretek között kell, gyakorolnia az adott szervnek. Figyelemmel kell lennie a hatóságnak az ügyféli jogokra, vagy a tényállás megfelelő tisztázottságára, és még sorolhatnánk.*”³⁷

Az Alkotmánybíróság első ízben a IV/01629/2013. számú ügyben foglalkozott a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének versenyjogi alkalmazásával. Az Alkotmánybíróság e körben arra a következtetésre jutott, hogy „*a* *Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt nullum crimen sine lege és a nulla poena*

33 EJEE 7. cikk

34 T-99/04. sz. ügy, AC-Treuhand kontra Bizottság, ECLI:EU:T:20008:256., 139. pont

35 T-99/04. sz. ügy, AC-Treuhand kontra Bizottság, ECLI:EU:T:20008:256., 140. pont

36 KARSAI K.: A törvényesség elve az európai büntetőjogban: jogalkalmazási korlátok, In *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Tudományos Bizottság, 2014. 260.

37 TURKOVICS I. - PAULOVSICS A.: i. m. 6.

sine lege elvének alkalmazhatóságát adott esetben, annak összes körülményei figyelembe vételével, nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre sem.” Az Alkotmánybíróságnak számba kellett vennie, hogy mit takar a törvényes büntetéshez való alapjog.³⁸ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása tekintetében az elvárás a tilalmazott magatartások megvalósítása miatt járó jogkövetkezmények észszerű előreláthatósága – csak úgy, mint a büntetőeljárásban. Ez mintegy alapjogként illeti meg a versenyhatóság eljárása alá vont társaságokat. Különbség viszont, hogy az Alkotmánybíróság e körben nem kívánta a büntetőjoggal azonos módon érvényesíteni az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését.³⁹

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) rendelkezései természetüket tekintve felhatalmazó rendelkezések, melyek arra is feljogosítják a GVH elnökét és a GVH Versenytanácsának elnökét, hogy együttesen a jogalkalmazási gyakorlat alapjait ismertető közleményt adjanak ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a GVH jogalkalmazási gyakorlata alapjainak széles körű ismertetése lehet alkalmas arra, hogy - a jogbiztonság követelményének érvényesülését fokozva - világossá tegye a jogalanyok számára a versenyhivatali döntések alapjait, valamint jelen esetben azt, hogy milyen elvek alapján, illetve milyen mértékben kerülhet figyelembevételre a jogsértés felderítésében hatékonyan közreműködő jogsértő vállalkozás eljárást segítő együttműködő magatartása a bírság kiszabásáról hozott döntés mérlegelésekor.”⁴⁰ Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a közlemények kiadása nem ellentétes a jogbiztonság követelményével, mely kedvezmény egy büntetőeljárásban természetesen nem állná meg a helyét.

Az Európai Unió Bírósága korábban is alkalmazta már az EJEE 7. cikkét versenyjogi ügyekben. A Törvényszék a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elv tekintetében megállapította, hogy „a Bizottság előtti eljárás csak közigazgatási jellegű, (...) a közösségi versenyjogra alkalmazandó bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének (...) nem feltétlenül ugyanaz a terjedelme, mint valamely szigorú értelemben vett büntetőjog által érintett helyzetre való alkalmazásuk esetén.”⁴¹

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Bíróságnak az uniós bíróságok által követett gyakorlatára is, mely szerint törvényben kell rendelkezni valamely cselekmény büntetendővé nyilvánításáról, mely követelmény a bűncselekmények törvény általi meghatározottságából következik. Az általános fogalmak használata az alkalmazott szabályozási technikák egyike. Ennek folytán minden törvényi szabály kisebb, vagy nagyobb mértékben elkerülhetetlenül értelmezésre szorul, ezért mindig szükség van a kétséges fordulatok magyarázatára és arra, hogy a változó körülményekhez legyenek igazítva. A pontos megfogalmazás ugyanis bár kívánatos, de túlzottan merevvé teheti a jogot. A jognak azonban alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a változó körülményekhez hozzáigazíthassák. „Így a *nullum crimen sine lege* elv nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget meghatározó szabályoknak bírói jogértelmezéssel esetről

38 3100/2015. (V. 26.) AB határozat

39 KOPÁCSI I.: Versenyfelügyeleti eljárásban biztosított alapjogi garanciák az Alkotmánybíróság döntései tükrében, *Versenytükröz: a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központjának lapja*, 2015, 2. szám, 19 – 20.

40 1392/B/2007. AB határozat

41 T-99/04. sz. ügy, AC-Treuhand kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2008:256., 113. pont

esetre történő fokozatos kibontását, feltéve, hogy ez a fejlődés összhangban áll a cselekmény lényegével és ésszerűen előrelátható. Ennek hiányában a jogértelmezés, és ezáltal a felelősségre vonás önkényes lesz. A törvény általi meghatározottságnál tehát alapvetően a bíróságok által értelmezett szabályokból kell kiindulni.”

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása vonatkozásában - a büntetőjoghoz hasonlóan - követelmény a tilalmazott magatartások és a megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények ésszerű előreláthatósága. „Ez nem csupán az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből, vagyis a jogállamiság és jogbiztonság elvont elvéből levezethető visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a normavilágosság követelménye által kijelölt módon, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont vállalkozásokat.” Ez nem jelenti a büntetőjogi legalitást, mint alkotmányos elv egészének kiterjesztését a versenyjogi jogsértésekre, és nem kívánja meg azt sem, hogy XXVIII. cikk (4) bekezdése a tulajdonképpeni büntetőjoggal teljesen azonos szinten érvényesüljön a versenyjog területén. Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni a büntetőjognak már számtalanszor említett ultima ratio jellegét, valamint azt sem, hogy ebből fakadóan számos alapjog korlátozására is sor kerülhet egy büntetőjogi felelősségre vonás folytán, ez elítéléshez pedig további hátrányos jogkövetkezmények is társulnak, „míg a tisztességes verseny fenntartására szolgáló, GVH-nak biztosított eszközök alaptermészetüket tekintve kevesebb jogkorlátozással járó közigazgatási szankciók”.⁴²

A magyar bíróságok egyébként kifejezetten elutasítják a büntetőeljárás alapelveinek alkalmazását a versenyfelügyeleti eljárásban. Álláspontjuk szerint két különböző jogágról van szó, amelyek egymástól eltérő speciális szabályrendszerrel rendelkeznek, s nincs olyan normatív előírás, amely e jogágak egyes szabályainak egymás szabályozási területére történő alkalmazását írná elő.⁴³

Befejező gondolatok

A kartellek napjaink gazdaságában olyannyira hátrányosak, hogy azokat a jogalkotó nem csak közigazgatási, de büntetőjogi szankciókkal is sújtja. Hazánk büntetőjogi rendelkezései közé a jogalkotó 2005. szeptember 1-jei hatállyal vezette be egy új büntetőjogi tényállás formájában a versenykorlátozó magatartás tilalmának bűncselekményét. Tekintettel arra, hogy a versenyjog kriminalizációja figyelhető meg, felmerül a kérdés, hogy vajon érvényre jutnak-e a versenyjogi szabályok megalkotása és alkalmazása körében a büntetőjog alapelvei.

Általános jelleggel megállapítható, hogy a magyar bíróságok elutasítják azok alkalmazhatóságát a versenyfelügyeleti eljárásban, hiszen két – egymástól teljesen eltérő – szabályrendszerrel beszélünk. Kivéteklént mégis érdemes foglalkozni a törvényesség elvével, mely figyelmet kap a versenyhatósági eljárások körében is.

⁴² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat

⁴³ DÁN J. – NÉMETH Á.: i. m., 7.

A törvényesség elvének, azon belül a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének alkalmazása a versenyhatóság eljárásában nem csak lehetőség, de elvárás is. Követelményét a nemzeti jogon túl az európai uniós jog is rögzíti. Az Európai Unió Bírósága a magyar hatóságokat megelőzően is alkalmazta az EJEE 7. cikkét versenyhatósági eljárásokban, azonban azt rögzítette, hogy terjedelme nem lehet azonos versenyfelügyeleti eljárásokban és a büntetőeljáráshoz történő alkalmazás során.

Magyarországon az Alkotmánybíróság első ízben 2013-ban foglalkozott a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének versenyjogi alkalmazásával. Az Alkotmánybíróság ezen alapelvek alkalmazhatóságát nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre, álláspontja szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása tekintetében az elvárás a tilalmazott magatartások megvalósítása miatt járó jogkövetkezmények észszerű előreláthatósága, s ez alapjogként illeti meg az eljárása alá vont társaságokat. Különbség viszont, hogy az Alkotmánybíróság – az Európai Unió Bíróságához hasonlóan – nem kívánta a büntetőjoggal azonos módon érvényesíteni az elveket.

Álláspontom szerint egyre inkább közelítenek egymáshoz a versenyhatósági eljárásra vonatkozó szabályok és a büntetőjog rendelkezései, gondolva itt például a versenyjogi engedékenységi politika büntetőjogi megjelenésére, vagy éppen az önvádra kötelezés tilalmára, melyek érvényre jutnak mind a versenyjog, mind a büntetőjog körében is. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni a jogágak különbözőségeit, így általános jelleggel a büntetőjog alapelvei természetesen nem kapnak szerepet a versenyjog körében. Érdekes kérdés lehet a jövőre nézve, hogy hogyan alakul majd a jogágak egymáshoz való viszonya, várható-e még szabályozásbeli közeledés.

PÁHI BARBARA*

A katonai büntetőeljárásra vonatkozó rendelkezések, kiemelt tekintettel a katonai bírókra vonatkozó szabályokra

A katonai büntetőeljárás fontossága annak specialitásában érhető tetten, hiszen mind az elkövetői kör, mind az elkövetett bűncselekmények külön szakértelmet kívánnak, melyek biztosítása egyáltalán nem kis feladat. A katonai szervezetek rendeltetésükből adódóan is egy zárt rendszert képeznek, a rendszeren belüli életviszonyok a kívülről számukra kevésbé átláthatók, megérthetők. A katonákra vonatkozó, általános szabályokhoz képest eltérő rendelkezések rögzítése a történelem során mindvégig jelen volt, fontosságára már az ókori Rómában is nagy hangsúlyt helyeztek. Nem volt ez másképp hazánkban sem, ahol figyelemmel lehet kísérni, hogyan változott a személyi hatály, valamint a szervezetrendszer az állam fejlődése során.

A katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmények a katonai életviszonyokhoz kapcsolódóan valósulnak meg, ezért annak felderítése, bizonyítása, és az elkövető felelősségre vonása nem nélkülözheti ezek specialitásainak az ismeretét. Jelen tanulmány elsődleges célja annak bemutatása, hogy hogyan alakulnak a katonai büntetőeljárásban az eljáró bíróságokra vonatkozó rendelkezések. A bírói tanács tagjaival szemben felállított speciális követelményeknek az oka, hogy a kellő szakértelemmel rendelkező tanácsstagok átestek az alapkiképzésen, tisztában vannak egy katonai szervezet működésének rendjével, fegyverek kezelésének szabályaival, átlátják a parancsuralmi elven működő szervezetek napi rutinját, a szolgálatok szervezésének és azok ellátásának gyakorlatát, melyek hozzájárulhatnak egy gyors és hatékony eljáráshoz.

A katonai büntetőeljárás önmagában is alkalmas preventív hatás kifejtésére, melynek oka, hogy az eljárás alá vont katona a hivatásrendjéhez tartozókkal néz szembe az eljárás során, hiszen „bajtársai” előtt kell számot adnia az általa elkövetett cselekményről, melynek erkölcsi vonzata rendkívül lényeges a katonai szervezetrendszerhez tartozók számára.¹ A katonai büntetőeljárás relatív önállósága, és a katonai szervezetek társadalom számára hasznos működését a katonai büntetőjog, mint ultima ratio biztosítja, melynek rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen, s eszközrendszeréhez csak akkor nyúljon a jogalkalmazó, ha a jogszabály által védett érdekek megóvása egyéb módon nem

* dr. Páhi Barbara, II. éves levelező tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, Miskolci Törvényszék, bírósági fogalmazó

¹ KISS A.: *A katonai büntetőeljárásról* <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/a-katonai-buntetoeljarasrol> megtekintés ideje: 2018.03.28.

biztosítható. A katonai büntetőjog és a katonai büntetőeljárás mindennek hatékony érvényesítési eszköze lehet, hiszen gyors és nevelő hatású.² Álláspontom szerint a téma aktualitását támasztja alá az új büntetőeljárási törvény hatályba lépése, mely bár érdemi változást nem hozott a katonai büntetőeljárásra vonatkozó szabályrendszer körében, azonban mindenképpen fontossá teszi a jogszabályban rendezett külön eljárások ismertetését, megismerését. A katonai igazságszolgáltatás kutatása rendkívül hasznos, hiszen általános érvénnyel elmondható, hogy akkor eredményes egy jogterületet átfogó változtatás, ha ezt tudományos kutatómunka is segíti.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) a katonai büntetőeljárásra vonatkozó szabályok tekintetében nem hozott érdemi változást a büntetőeljárásról szóló 1989. évi XIX. törvényhez (a továbbiakban: régi Be.) képest, azt továbbra is külön eljárásként kerül meghatározásra. Eszerint az általános szabályokat a speciális rendelkezésekre figyelemmel kell alkalmazni, mely vonatkozik az eljárás alanyaira, a kényszerintézkedésekre, a vádemelés elhalasztására, a közvetítői eljárás kizárására, valamint a kizárólag a katonai eljárásban szabályozott intézményekre, mint amilyen például a bűncselekmény fegyelmi jogkörben történő elbírálása.

Ahhoz azonban, hogy megtudjuk, kire is kell alkalmazni ezeket a különleges szabályokat az anyagi jog rendelkezéseihez kell nyúlni, hiszen az alanyi kör fogalmát a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) határozza meg. E szerint katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja.³ A Honvédség állománykategóriáit a honvédelmi törvény taxatíve felsorolja, így e körbe tartozik a hivatásos, a szerződéses és az önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyban lévők, továbbá hadkötelezettség alapján sor-, tartalékos és póttartalékos katonai szolgálatot teljesítők, a katonai felsőoktatási intézmények honvédségi ösztöndíjas hallgatói és a katonai középfokú oktatási, katonai felsőoktatási intézmények középfokú szakképzésben részt vevő, szolgálati viszonyban álló hallgatói. A Btk. felsorolásából látható, hogy a katonai bűncselekmények tárgyi súlya a klasszikus szervezeteken felül a „kvázi” katonailag hierarchizált szervezetek körében is figyelembe veendő.⁴

A katonai büntetőeljárás általánostól eltérő szabályozásának indoka tehát a különleges terhelti kör, a katonai életviszonyok sajátossága, a függelmi és szolgálati viszony, a hierarchikus szervezetrendszere. A társadalom egészének érdeke, hogy a szabályok hatékonyan érvényesüljenek, hiszen a katonai büntetőjog védi a szolgálati rendet és fegyelmet, a függelmi viszonyokat. Ennek köszönhetően speciálisan alakul a büntetőjogi felelősség önálló elbírálásának elve is a katonai igazságszolgáltatás során, melynek oka az ún. büntetőjogi felelősséget megállapító fegyelmi határozat. Az illetékes katonai bíróság ugyanis kötve van a fegyelmi határozatban megállapított

2 TÖRÖK Zs.: A katonai büntetőeljárásról: (még mindig szubjektíven), *Ügyészek lapja. Szakmai érdekképviseleti folyóirat*. 2016. 23. évf. 1. sz. 51.

3 Btk. 127.§ (1) bekezdés

4 HAUTZINGER Z.: A magyar katonai büntetőeljárás hatálya, *Jura* 2005/2. 76.

tényálláshoz, e körben abszolút súlyosítási tilalom érvényesül, hiszen a határozathoz képest hátrányosabb döntést nem hozhat az eljáró katonai bíróság. Ez lényegében megtöri a büntetőjogi felelősség önálló elbírálásának elvét, hiszen a bíróság döntését a fegyelmi eljárásban megállapított tényállásra alapítja.

A történelem során annak megfelelően alakult a nem katonákra vonatkozó igazságszolgáltatás rendelkezéseinek a speciális szabályokhoz való viszonya, ahogyan azt a katonáknak a társadalomban betöltött szerepe megkívánta. Azokban az államokban, ahol a fegyveres erő a fennmaradást biztosította, a jogsértő cselekmények elbírálását rendszerint egy egységes, katonai szokáson alapuló szabályrendszer alapozta meg. Ettől természetesen eltérően alakult a katonai büntetőeljárás szerepe az ún. polgári alapon működő államokban, ahol a védelemért nem általánosságban valamennyi – akár hadra nem fogható – személy volt felelős, hanem egy professzionális hadsereg. Ilyen esetekben a katonai igazságszolgáltatás egyfajta speciális megvalósulása volt az általános büntetőeljárási szabályoknak.⁵ Ez a fajta differenciálás azonban napjainkban is megfigyelhető. Hazánk a katonai büntetőeljárás személyi terjedelme szempontjából azon országok közé tartozik, ahol a katonai törvényszékek, illetve a katonai tanács tagjai a polgári személyekkel szemben is eljárhatnak. Ennél szűkebb körben valósul meg a katonai büntetőeljárás például Ukrajnában, vagy Romániában, ahol a katonákon kívül a rendvédelmi szervek beosztott tagjaira is kiterjed az eljárási jog hatálya, a legszűkebb körben pedig azon államokban – mint például Franciaország, Hollandia, Kína – ahol a katonai igazságszolgáltatás terjedelme csak a klasszikus értelemben vett honvédelmi szervezeteknél szolgáló katonákra terjed ki.

Magyarországon a katonai büntetőeljárás kialakulása a XVI-XVII. századhoz, valamint egy állandó hadsereg felállításához köthető, de katonákra vonatkozó rendelkezéseket már Szent István törvénykönyveiben is találhatunk, melyhez hasonló rendszert állított fel a 1427. évi Hadi Szabályzat, valamint az 1433. évi Honvédelmi Szabályzat is. A katonai büntetőjog első mérföldköve a magyar katonai büntetőkódex volt, melyet 1707-ben alkotott meg a jogalkotó, és amely II. Rákóczi Ferenc nevéhez köthető. II. Rákóczi Ferenc különösen nagy hangsúlyt fektetett a hadsereg szervezésére, mely körben érvényes anyagi- és alaki büntetőjog „A Magyar Országi Confederált Nemes Statusok és Rendek részéről szabott Hadi Regulák, Articulusok, Edictumok és Törvények” címet viselte. Mária Terézia uralkodásának idején a katonai büntetőeljárást haditanácsi rendeletek szabályozták. Ebben az időben rendkívüli procedúráként vezették be a rögtönítélő eljárást, amelynek akkor volt helye, ha a súlyos, fegyelemellenes magatartásoknak azonnali és elrettentő hatású megszüntetése vált szükségessé. Az 1948-1949. évi magyar hadsereg fegyelmi és büntetőjogát Rácz Vilmos honvéd hadbíró állította össze. A szabadságharc alatt a katonai igazságszolgáltatás csak szűk körben valósult meg, elsődleges célja a ténylegesen szolgálatot teljesítő katonák büntetőügyeinek, valamint nemzetközi büntetőügyeknek az elbírálása volt. A büntetőeljárásról 1955-ben az osztrák-magyar

5 HAUTZINGER Z.: A büntető eljárásjog alapelveinek hatása a katonai büntetőeljárásra, *Miskolci Jogi Szemle* 4. évf. (2009) 1. szám 43., 60-61.

hadsereg első katonai büntetőtörvénykönyveként szentesített törvény rendelkezett, s kimondta, hogy a katonai bíróságok bünvádi eljárása külön törvény által lesz szabályozva. A magyar törvények a kiegyezést követően rögzítették, hogy az 1955-ös törvényt kell alkalmazni a tetteleg szolgálatban lévőkre, a népfelkelőkre, valamint a királyi csendőrség állományára. A XX. század elején a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról az 1912. évi XXXIII. törvénycikk rendelkezett. A katonai büntetőhatalom a második világháborút követően átalakulásnak indult, szűkült annak személyi terjedelme. Az utolsó különálló katonákra vonatkozó jogszabály az 1948. évi LXII. törvény, a katonai büntetőtörvénykönyv volt. Ezt követően alakult ki a jelenleg fennálló rendszer, miszerint a katonai büntetőjog az általános rendelkezéseken belül alkot külön fejezetet. A bünvádi eljárás a XX. században tehát integrálódott a büntető eljárásjogba, arról az 1951. évi 31. számú törvényerejű rendelet III. fejezete rendelkezett. Újabb változást az 1962. évi 8. számú törvényerejű rendelet hozott, mely a személyi hatályt kibővítette. Az 1973. évi I. törvénnyel hatályba léptetett Be. követte a tvr. szabályozási módszerét, s személyi körben lényeges változást sem ez a törvény, sem a régi Be. nem hozott.⁶ És mégis a szabályrendszernek az 1979. évi 4. törvényerejű rendelettel, valamint az 1987. évi IV. törvénnyel módosított rendelkezéseit jelentősen megváltoztatta az 1989. évi XXVI. törvény, az 1991. évi LVI. törvény, továbbá az 1993. évi XVII. törvény. Ezen jogszabályok pont azokat a szabályokat helyezték hatályon kívül, amelyek a katonai büntetőeljárás külön jellegét adták, például a katonai bíróságok szervezeti elkülönülése, az igazságügy-miniszter által összeállított jegyzékbe felvett védő eljárása, a katonai vétségek üldözésének parancsnoki feljelentéshez kötöttsége.⁷ Érdekessége a katonai büntetőeljárásoknak, hogy a katonai bírói szervezetrendszer reformját a katonai ügyészségek reformja nem követette azonnal, habár a két szervezet kölcsönös együttműködése elengedhetetlen volt, s az a mai napig is.

A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 3. § (1) bekezdése alapján katonai tanács a kijelölt törvényszékeken működik. Kijelölt törvényszék hazánkban a Fővárosi Törvényszék, a Szegedi Törvényszék, a Győri Törvényszék, a Debreceni Törvényszék és a Kaposvári Törvényszék, a Magyarország határain kívül elkövetett bűncselekmény elbírálására pedig a Fővárosi Törvényszék katonai tanácsa illetékes.⁸ Mindezek alapján tehát

- a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa jár el Budapest főváros Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád megye területén,
- a Szegedi Törvényszék Katonai Tanácsa Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye területére illetékes,
- a Győri Törvényszék Katonai Tanácsának illetékességi területe Győr-Moson-Sopron, Vas és Veszprém megyére terjed ki,

⁶ HAUTZINGER Z.: i. m. 2005. 76.

⁷ Be. Miniszteri Indokolás

⁸ Be. 699.§ (2) bekezdés

- a Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa jár el Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében,
- és végül, de nem utolsó sorban a Kaposvári Törvényszék Katonai Tanácsa illetékes Baranya, Somogy és Zala megye területén.⁹

Ha a Be. eltérően nem rendelkezik, a katonai büntetőeljárásra tartozó ügyben másodfokon a Fővárosi Ítéltábla katonai tanácsa jár el, a perújítás megengedhetőségének kérdésében, valamint perújítás elrendelése esetén a perújítási eljárásban hozott ítélet felülbírálatá során, másodfokon pedig a Fővárosi Ítéltábla más tanácsa is eljárhat.¹⁰

A katonai büntetőeljárásban nem alkalmazható a Be. általános illetékességi szabályai közül az, mely szerint az eljárásra az a bíróság is illetékes, amelynek az illetékességi területén a terhelt vagy sértett lakcíme, tényleges tartózkodási helye található, ha az ügyész ott emel vádat.¹¹

Bár a katonai büntetőeljárás szabályai rendkívül széles körben kerülnek rendezésre a Be.-ben, jelen tanulmány elsődleges célja, mint már korábban említettem, a katonai ügyekben eljáró bíróságokra vonatkozó szabályok bemutatása. A katonák az általánostól szigorúbb szabályok szerint teljesítik szolgálatukat, s a honvédelmi jog, valamint a katonák szolgálati viszonyára vonatkozó joganyag speciális szakértelmet kíván. Éppen ez indokolja, hogy a katonai ügyben eljáró bíróságok, ügyészségek és nyomozó hatóságok ismerjék ezen jogterületet.¹²

Érdekesen alakult a történelem során a katonai bírók szerepe. A fejedelmi hadseregben a hadbírók például – a jelenleg hatályos szabályokhoz hasonlóan – magánjogi peres és nem peres ügyekben is eljártak, egyetlen korlátja a birtokjogi per volt, melynek elbírálásában nem vehettek részt. A hadi bíró kötelezettségei között egyébként számos olyan feladat fellelhető volt abban az időben, amelyek ma már nem képezik a kötelezettségét. Így például a hadi bíró télen a szállásokat, elhelyezést megtekintette, a táborban kereskedők, kocsmárosok által alkalmazott mértékeket ellenőrizte, az adásvétel árát a körülményekhez igazította. További kötelezettségét képezte a katonai bírónak, hogy a katonák jogi ismereteinek bővítését folyamatosan végezze.¹³

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.¹⁴ A tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülése körében a bírói függetlenségnek van talán a legnagyobb szerepe, hiszen itt jelenik meg a bíró katonatiszti mivoltának jelentősége.

9 Nagykomentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez

10 Be. 697. §

11 Be. 21.§ (3) bekezdés

12 Be. Miniszteri Indokolás

13 BÖGÖLY Gy.: A katonai büntetőeljárás hatálya Rákóczitól napjainkig, *Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentenáriuma*, 2007. 19.

14 EJEE 6. cikk 1. pont

Általános érvénnyel leszögezhető, hogy a katonai bíró, illetve a katonai igazságszolgáltatás a függetlenség tekintetében kételyeket hordoz magában, azonban éppen ezért határoz meg a törvény olyan speciális rendelkezéseket, amelyek igyekeznek biztosítani az EJEE 6. cikke által megfogalmazott követelményeknek a katonai igazságszolgáltatásban történő érvényre juttatását.¹⁵ Ez a rendszerváltás idején vált fontossá, amikor is felmerült az igény a katonai igazságszolgáltatás teljes megszüntetésére, s habár erre ténylegesen nem került sor, annak önállósága megszűnt, amikor 1991-ben a katonai bíróságok katonai tanácsként integrálódtak. A katonai büntetőeljárás hatálya ebben az időszakban a minimálisra csökkent, hiszen csak a katonák által elkövetett katonai bűncselekmények, valamint ezzel halmazatban elkövetett egyéb bűncselekmények elbírálása tartozott a hatáskörükbe. A XXI. században azonban a személyi és tárgyi hatály folyamatosan bővül. A katonai igazságszolgáltatásban részt vevő személyek nem függnek a végrehajtói hatalomtól, hiszen azokban a civil szervezetekben látják el tevékenységüket, ahová kinevezésüket követően kerülnek. Ezáltal a katonai bírók nem részesei a katonai hierarchiának, nem utasíthatók, tevékenységüket a bírói függetlenség követelményének megfelelően kötelesek ellátni. Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy a katonai bírók tevékenysége nem sérti az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeket, így a hatalom megosztásának elvét sem.¹⁶

A tisztességes eljárás kérdéséhez szorosan kapcsolódik az eljárás időszerűsége és az eljárás gyorsítása, melyek a hatékonysággal és szakszerűséggel együtt fennálló követelmények. Mindez eszközül szolgál annak érdekében, hogy a katonai büntetőjog elérje és megvalósítsa a katonai rend védelmét. Az eljárások gyors lefolytatása több okból is fontos, így például erősíti a fegyelmet, biztosítja az általános prevenciót, a katonai, valamint rendvédelmi szolgálat ellátását is. A gyors eljárásnak köszönhetően hamarabb megszűnik a kétség, hogy az eljárás alá vont személy alkalmas-e további katonai szolgálatra, vagy végleges pótlása válik szükségessé, hiszen bizonyos esetben kétséges lehet ugyanis, hogy az adott személy szolgálatába visszavezényelhető-e.¹⁷

A Be. egyik leglényegesebb újítása, hogy megszünteti a laikus bíráskodást, mely főszabály alól kivételt képez a katonai büntetőeljárás, melynek oka a bűncselekmények jellege és az eljárásban részt vevők speciális jogi helyzete. Ezzel érvényre jut az Alaptörvényben foglalt azon követelmény, mely szerint a bíróság - ha törvény másképpen nem rendelkezik - tanácsban ítélezik. Törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítékezésben.¹⁸ Az Alaptörvény az ítékezési tevékenységet főszabályként tehát testületi formához köti, lehetőséget biztosítva azonban, hogy a hivatásos bírák mellett nem hivatásos bírák is részt vegyenek az ítékezésben. Ez a jogi megfontolásokon túli mérlegelési szempontok becsatornázását biztosíthatja,

15 LAKATOS V.: i. m. 55-56.

16 TÖRÖK Zs.: i. m. 46.

17 HAUTZINGER Z.: A katonai büntetőjog alapelvei, *Jogtudományi közlöny*, 2008. 10. sz. 485.

18 Alaptörvény 27. cikk

korlátja azonban, hogy a tanács elnöke csak hivatásos bíró lehet.¹⁹ Az Alaptörvény az eddigiekhez hasonlóan megőrzi tehát a társasbíráskodás és a néprésztétel elvét, amely egyben „az igazságszolgáltatás demokratizmusát” testesíti meg. A törvényben meghatározott kivételeket az eljárási törvények határozzák meg, azonban megállapítható, hogy az ügyek jelentős részében egy hivatásos bíró dönt. A laikus bírár részvétele az eljárásban nem új keletű intézmény, amely az ülnökrendszer fenntartását jelenti.²⁰

Az általános szabályokkal egyezően a katonai büntetőeljárásban is főszabály az egyesbíróként, a törvényi feltételek fennállása esetén pedig tanácsban történő eljárás. Kivételesnek tekinthető az az eset, amikor a katonai bíróság – mint elsőfokú bíróság – egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanácsban jár el. Erre jogszabály szerint három esetben van lehetőség:

- ha a bűncselekményre a törvény nyolc évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli,
- a 20. § (1) bekezdés 2-18. pontjában²¹ meghatározott bűncselekmények esetében, vagy
- ha az egyesbíró tanács elé utalta az ügyet.

19 Alaptörvény Miniszteri Indokolás

20 Jogtár-kommentár

21 Be. 20.§ (1):

Elsőfokon a törvényszék hatáskörébe tartoznak a következő bűncselekmények:

2. az emberiség elleni bűncselekmények,
3. a háborús bűncselekmények,
4. az emberölésre irányuló előkészület, a gondatlanságból elkövetett emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a Btk. 164. § (8) bekezdése és (9) bekezdés c) pontja szerinti testi sértés,
5. az egészségügyi beavatkozás és kutatás rendje elleni bűncselekmények,
6. az emberrablás, az emberrablás feljelentésének elmulasztása, az emberkereskedelem,
7. az egészségügyi önrendelkezési jog megsértése,
8. az állam elleni bűncselekmények,
9. a minősített adat és a nemzeti adatvagyon elleni bűncselekmények,
10. a fogolyzandulás, a nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény,
11. a korrupciós bűncselekmények,
12. a nemzetközileg védett személy elleni erőszak,
13. a terrorcselekmény, a terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása, a terrorizmus finanszírozása, a jármű hatalomba kerítése, a bünszervezetben részvétel, a Btk. 322. § (2) bekezdés b) pontja szerinti közveszély okozása, a Btk. 323. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdés c) pontja szerinti közérdekű üzem működésének megzavarása,
14. a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése, a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása, a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés, a kettős felhasználású termékkel visszaélés,
15. a választás, a népszavazás és az európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény,
16. a Btk. 366. § (3) bekezdés a) pontja szerinti kifosztás,
17. a Btk. 370. § (6) bekezdés a) pontja szerinti lopás, a Btk. 371. § (6) bekezdése szerinti rongálás, a Btk. 372. § (6) bekezdés a) pontja szerinti sikkasztás, a Btk. 373. § (6) bekezdés a) pontja szerinti csalás, a Btk. 375. § (4) bekezdés a) pontja és (5) bekezdése szerinti különösen jelentős kárt okozó információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, a Btk. 377. § (2) bekezdése szerinti hanyag kezelés, a Btk. 379. § (6) bekezdés a) pontja szerinti orgazdaság,
18. a Btk. 385. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése, a Btk. 388. § (3) bekezdés c) pontja szerinti iparjogvédelmi jogok megsértése.

A jogszabály egyébként egy további esetben is lehetőséget biztosít az elsőfokú bíróság részére, hogy egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanácsban járjon el, méghozzá abban az esetben, ha megállapítja, hogy a vád tárgyává tett bűncselekmény a vádirati minősítéstől eltérően súlyosabban minősülhet.

Abban az esetben, ha a bíróság nincs törvényesen megalakítva, vagy a törvény szerint kizárt bíró vesz részt a tárgyaláson, a másodfokú bíróságnak mérlegelés nélkül hatályon kell helyeznie az elsőfokú döntést függetlenül attól, hogy egyébként egy tartalmilag mindenben megfelelő határozat született. Ide vezethet a bíróság nem törvényes megalakítása, ha a katonai büntetőeljárás szabályai szerinti speciális szabályokat megsérti, tehát ha a bíróság a különleges összetételű tanács helyett az általános szabályok szerint jár el. Ez abban az esetben fordulhat elő, ha az általános felállású bíróság dönt adott ügyben. Éppen ezért a katonai bíróság hatáskörének meghatározása elvi jelentőségű, központi probléma a katonai büntetőeljárás tekintetében.²²

A katonai tanács összetétele tekintetében mind első, mind másodfokon hivatásos bíróként katonai bíró, elsőfokon ülnökként katonai ülnök jár el. A tanácsot rendszerint annak – a már említett – Btk. 127. § (1) bekezdésében meghatározott szervnek az ülnökeiből kell megalakítani, amelynél a vádlott az elkövetés időpontjában szolgálatot teljesített. Ettől a szabálytól csak igazságszolgáltatási érdekből lehet eltérni. A katonai ülnök megválasztásához az általános feltételeken²³ túl tehát szükség van a hivatásos szolgálati viszony fennállására is. Az ülnökök tisztsége nyugállományba kerülésükig tart,²⁴ s csak annak a katonai tanácsnak az illetékességi területén járhatnak el, amelyhez megválasztották.²⁵ A katonai ülnököket a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek illetékes parancsnokai - az ott működő érdek-képviselői szervek javaslataira is figyelemmel - jelölik.²⁶ Ülnökök részvétele esetén további feltételként írja elő a törvény, hogy a tanács elnöke katonai bíró kell, hogy legyen.

Annak eldöntésében, hogy ki is lehet katonai bíró a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) nyújt segítséget, amely meghatározza a bíróvá válás feltételeit.²⁷ Az általános követelményeken felül a katonai ügyekben eljáró bíró kinevezésének előfeltétele az is, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos tisztje legyen, s a katonai bírót kimondottan erre a tisztségre kell kinevezni. A katonai bíró kinevezésre történő előterjesztéshez egyébként a honvédelemért felelős miniszter előzetes egyetértése is szükséges, aki – a kinevezéssel egyidejűleg – rendelkezési

22 HERKE Cs.: A katonai büntetőeljárás, *Jura*, A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi karának tudományos lapja 1998. 1. sz. 10.

23 Bjt. 212. § (1) Ülnöknek az a 30. évet betöltött magyar állampolgár választható meg, aki nem áll a cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt, továbbá büntetlen előéletű és nem áll közügyektől eltiltás hatálya alatt sem.

24 *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez*

25 BH1995.144.

26 Bjt. 213.§ (3) bekezdés

27 Bjt. 4.§

állományba helyezi az érintett személyt. A katonai bíró szolgálatát a bírói tisztsége megszűnéséig a bírósági szervezetnél teljesíti.²⁸ A hivatásos bíró tehát olyan katonai bíró kell, hogy legyen, aki a Magyar Honvédség hivatásos tisztje, az ülnökök pedig szintén katonák. Az ítékezés során a hivatásos bíró és a katonai ülnök jogai és kötelességei azonosak. A bíró kizárására vonatkozó rendelkezések a katonai ülnökre is irányadók.²⁹

Gyakran felmerülő és sokáig vitatott kérdés a katonai bíró megjelenése nem katonai büntetőeljárásban. A vita eldőntése egy 2003-as ügyhöz kapcsolódik, amikor is a terhelt ellen lopás vétsége miatt volt folyamatban büntetőeljárás, s az ügy elbírálásában egy hadbíró ezredes, katonai bíró is részt vett, mint a másodfokú tanács tagja. Tekintettel arra, hogy a főügyészség álláspontja szerint a katonai bíró részvétele miatt a tanács nem volt szabályszerűen megalakítva, a jogerős határozat ellen felülvizsgálati indítványt nyújtott be. Az indítvány lényege szerint a katonai bírót kifejezetten erre a tisztségre kell kinevezni, más bírói tisztségbe a katonai bíró csak a honvédséggel fennálló szolgálati viszonyának megszűnését követően nevezhető ki. Erre tekintettel hozta meg a Legfelsőbb Bíróság a Bfv.III.2.052/203/2. számú határozatát, amellyel a tanács ítéletét az indítvány ellenére hatályában fenntartotta. Ahogy azt a Legfelsőbb Bíróság indoklásában kifejtette, hogy a főügyészség által hivatkozott normák nem jelentik, hogy a katonai bíró kizárólag katonai büntetőeljárásban ítélezhet. Fontos megállapítás, hogy a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az akkor hatályos 1997. évi LXVII. törvények – az akkori Bjt.-nek – a katonai bíró kinevezésére és beosztására vonatkozó igazgatási jellegű szabályai a bíróság megalakításának törvényessége szempontjából közömbösek voltak.³⁰ A Legfelsőbb Bíróság álláspontja meghatározó jelentőségű volt, s mind a jelenleg hatályos, mind az új Be. lehetővé teszi, hogy a katonai bíró a nem katonai büntetőeljárás alá tartozó ügyekben is eljárjon, hiszen a nem katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó ügyekben való részvétele nem ellentétes azokkal az indokokkal, amelyek a katonai eljárásokban a bíró személyét a kinevezés aktusán keresztül honvédségi szolgálati viszonyhoz kötik, így az nem sérti az eljárás szabályait.³¹ Ez a magyarázat röviden arra vezethető vissza, hogy a katonai bíró egyúttal hivatásos bíró is,³² annak egyik „típusa”.

A katonai bírónak nem csak a kinevezése tekintetében van eltérés az általános szabályokhoz képest. A katonai bíró felmentéséről szóló javaslatot az OBH elnöke a honvédelemért felelős miniszterrel együttesen terjeszti a köztársasági elnök elé. A katonai bírónak a Magyar Honvédségnél fennálló szolgálati viszonya – lemondás kivételével – csak akkor szüntethető meg, ha katonai bírói tisztsége is megszűnik. Ha a katonai bíró a Magyar Honvédségnél fennálló szolgálati viszonya megszűnésekor más bírói munkakörbe való beosztását kéri, az OBH elnöke az érintett bíró szolgálati viszonyának megtartása mellett a katonai bírói tisztségből

28 Bjt. 5.§

29 Be. 698. § (1) bekezdés

30 LAKATOS V.: i.m. 44-45.

31 EBH2003. 836.

32 BH2004. 177.

történő felmentéséről, és egyben bírói tisztségre való kinevezéséről szóló javaslatot terjeszt a köztársasági elnök elé. A bírót ilyen esetben legalább törvényszékre kell beosztani azzal, hogy amennyiben a korábbi szolgálati helye szerinti törvényszékre osztják be, a korábbi bírósági vezetői kinevezését megtartja; e rendelkezéstől a bíró hozzájárulásával el lehet térni. Ha a katonai bíró nem kéri más bírói munkakörbe való beosztását, az OBH elnöke a katonai bírói tisztségből való felmentésről szóló javaslatot terjeszt a köztársasági elnök elé.³³ A Bjt.-ben nem szabályozott kérdésekben a katonai bíró szolgálati viszonyára a honvédek jogállásáról szóló törvény rendelkezéseit is megfelelően alkalmazni kell azzal az eltéréssel, hogy a katonai bíró bármilyen illetményre és a jubileumi jutalomra a Bjt. alapján jogosult, és fegyelmi felelősségre vonására kizárólag a Bjt. alapján kerülhet sor.³⁴

Érdekes kérdés a vádlott és az eljáró tanács tagjainak rendfokozata, melyet részletesen szabályoz a törvény. Az ülnökök, és a vádlott rendfokozatára a katonai bíróság összeállításánál figyelemmel kell lenni.³⁵ A katonai bíró bármilyen rendfokozatú vádlottal szemben eljárhat, a katonai ülnökök azonban nem lehetnek a terhelnél alacsonyabb rendfokozatúak, melyet a katonaságra jellemző szigorú alá-fölérendeltségi viszonyok indokolják. Ettől a szabálytól csak tábornoki rendfokozatú terhelt esetén lehetséges eltérni. Ha a tanácsot a bírósághoz megválasztott katonai ülnökökből nem lehet megalakítani, az ügyben bármely tábornoki rendfokozatú katonai ülnök eljárhat. Amennyiben így nem lehet megalakítani a tanácsot, a büntetőeljárás lefolytatására illetékes katonai törvényszék vezetője az OBH elnöke útján ülnökválasztási eljárást kezdeményez, amelyet az OBH elnökének kezdeményezését követő 15 napon meg kell tartani, ahol a tanács megalakíthatósága érdekében tábornok rendfokozatú katonai ülnököket választanak. A katonai büntetőeljárásban közreműködő népi ülnök csak annak a katonai tanácsnak az illetékességi területén járhat el, amelyhez megválasztották. E szabály megsértése az első fokú ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezet.³⁶

A bírói gyakorlat által kimunkált további részletszabályok szerint katonai büntetőeljárásban a bizonyításnak a tárgyaláson kívül történő felvételére csak katonai bíróság kereshető meg.³⁷ Ha a katonai büntetőeljárásban fiatalkorú terhelt vesz részt, és a bíróság elsőfokon tanácsban jár el, akkor a bíróság egyik tagja olyan katonai ülnök, aki a 680. § (5) bekezdésében³⁸ meghatározott feltételnek is megfelel.

33 Bjt. 97.§

34 Bjt. 223.§

35 BH1989. 174.

36 BH1995. 144.

37 BH1990. 39.

38 Be. 680.§ (5) bekezdés:

A fiatalkorú elleni büntetőeljárásban ülnökként kizárólag

a) pedagógus,

b) pszichológus, vagy

c) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi szolgáltatás, gyámügyi igazgatás keretében az ellátottak gyógyítását, ápolását, foglalkoztatását, fejlesztését, ellátását, nevelését, gondozását vagy szociális segítségét, a gyermek sorsának rendezését közvetlenül szolgáló, egyetemi vagy főiskolai végzettséghez kötött munkakörben dolgozó vagy korábban dolgozó személy vehet részt.

Az a katonai bíró, aki egyben a fiatalkorúak ügyeinek intézésére az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró, eljárhat a fiatalkorúak büntetőügyeiben akár az elsőfokú tanács elnökeként, akár a másodfokú tanács egyik tagjaként. Utóbbi esetekben akkor, ha a tanács másik tagja ilyen kijelöléssel rendelkezik, e kijelölés nélkül is. Abban az esetben, ha a törvényszék katonai tanácsa olyan ügyben jár el, amely fiatalkorú vádlott ellen is folyik, akkor felel meg a katonai tanács összetétele a tanács elnökének a fiatalkorúak ügyeinek intézésre kijelölt volta mellett a fiatalkorúakra vonatkozó szabályoknak is, ha a katonai ülnökök egyike pedagógus.³⁹

A sorkatonaságnak a rendszerváltást követő megszüntetése hatással volt a katonai büntetőeljárásra, azonban a személyi hatály kiterjesztésének köszönhetően sem az ügyek száma, sem a jelentősége nem csökkent. A történelmi fejlődés során megfigyelhetővé vált, hogy a katonai büntetőjog egyre inkább polgárisodik. Ennek oka lehet egyrészt a katonai igazságszolgáltatással szemben fennálló, korábban részletezett társadalmi bizalmatlanság kiküszöbölése, másrészt az ügyek jellege és száma. Az új Be. lényegi változást nem hozott a korábbi szabályozáshoz képest, álláspontom szerint továbbra is modern, a nyugati-eljárási törvényekhez közelítő rendelkezéseket tartalmaz. Bár a katonai büntető anyagi és eljárási jogot egyaránt áthatják a büntetőjog általános elvei, sőt az általánoshoz képest többlettartalommal is rendelkeznek, sem hazai sem nemzetközi szinten nem került sor ezen alapelvek katonai büntetőeljárásra történő konkretizálására. Ilyen a tisztességes eljáráshoz való jog elve, mely az általános eljárásjogi szabályok szerint érvényesül, azonban a katonai büntetőeljárásban többlettartalommal egészül ki.

A katonai büntetőeljárás során, mint az fentebb kifejtésre került tehát az általános rendelkezéseket kell alkalmazni a kódexben megfogalmazott specialitások figyelembe vételével. Ilyennek tekinthető az eljáró bíróságok köre, hiszen hazánkban nem valamennyi, hanem kizárólag a kijelölt törvényszékeken van lehetőség katonai büntetőeljárás lefolytatására. Ilyen a Fővárosi, Debreceni, Győri, Kaposvári és a Szegedi Törvényszék katonai tanácsa, akik a hatáskörükbe tartozó ügyekben járnak el az illetékességi területükön. Álláspontom szerint a katonai tanácsok létrehozása kedvezőbb a bíróság szervezetét tekintve, mint a korábbi megoldás, mely szerint külön katonai bíróságok léteztek, hiszen az ügyek száma nem indokolja külön katonai bíróságok fenntartását. A Be., Bjt., és a Bszi. jól és pontosan körülhatárolható módon határozza meg az eljáró bíróra vonatkozó rendelkezéseket és az eljáró tanács összetételét, s bár az új Be. a laikusok részvételét igyekszik mellőzni a büntetőeljárásokban, a katonai ügyek specialitásának köszönhetően továbbra is lehetővé teszi. Fontos ez a már többször említett azon okból, miszerint az ilyen típusú eljárásokban elengedhetetlen a szakmai felkészültség, hozzáértés, melyet egy – az általános szabályok szerint felállított tanács – feltehetően csak jóval nagyobb erőfeszítések árán tudna megfelelő módon teljesíteni. Ez a szabály azonban, ahogy fentebb kifejtettem, nem csak az ülnökökre, de a tanács tagjaként eljáró bíróra is igaz, hiszen a megalapozott döntés meghozatalához álláspontom szerint elengedhetetlen, hogy a bíró a katonai szervezetrendszer átlássa, melyet a

39 EBH2016. B.16.

jogalkotó a különböző jogszabályokban megfogalmazott feltételrendszer alapján biztosítani is kívánt.

Összességében a katonai büntetőeljárásra vonatkozó szabályok véleményem szerint az új Be. rendelkezései szerint továbbra is teljes körűek és megfelelően biztosítják a katonai igazságszolgáltatás specialitásának megfelelő eljárási követelmények érvényre juttatását. Az a jövőben megválaszolandó, hogy a jelenleg fennálló rendszer mennyire képes alkalmazkodni az esetleges változásokhoz. Kérdés, hogy lesz-e egyáltalán szükség a jövőben a katonai büntetőeljárásra vonatkozó speciális rendelkezésekre, vagy esetleg pont azok szigorítása, szélesebb körű szabályozása válik indokolttá. Mindenesetre a jelenleg fennálló rendszer mindenképpen indokolttá teszi a katonai büntetőeljárásra vonatkozó szabályoknak az eljárási kódexben történő elhelyezését, a szabályok folyamatos alakítását a társadalmi szükségletekhez. A katonai tanácsok tekintetében elmondható, hogy mind a bírói gyakorlat, mind a jogalkotó továbbra is szükségesnek látja speciális bírói szervek fenntartását, a fentebb már kifejtett okokból. Álláspontom szerint a szervezetrendszerre vonatkozó ezen rendelkezések jövőbeni változtatása sem lesz indokolt.

PAYRICH ANDRÁS*

Az óvadék változása, avagy vargabetűk a koncepcióban

A vizsgáldás fókusza

A vizsgálódásom tárgya az óvadék szabályainak elemzése a 2017. évi XC tv. (Új Be) 271-272., 282., 284-288. §§-nak a 2016. júniusában közzétett Be. tervezet¹ (döntően) 262, 265-268. §§-val, és a jelenleg hatályos Be. 147-148. §§-val összehasonlításával. Ennek során értékelem a Jogalkotó Tervezetben és az elfogadott törvény tervezetének indokolásában írt szándékait, magyarázatait is. A vizsgálódások megalapozásához kitekintést tettem mind a magyar jogi hagyományok felé, mind néhány külföldi ország megoldásaira.

Munkafogalomként az övédekot olyan pénzeszköz-fizetésének ígéretként határozom meg, mely a terhelt személyes szabadságának korlátozása nélkül összefonja a terhellet az övédek által biztosított magatartásformák megtartására. Mind belföldön, mind külföldön ismert jogintézmény.² Jelentős eltérések vannak területileg és jogtörténetileg is abban, hogy kinek engedélyezhető, mit biztosít, ki teheti le, milyen formában teheti le, lefizetés esetén hogyan lehet visszakapni és hogyan lehet elveszíteni.

A jogintézmény egyes történeti alapjai

A bűnvádi perrendtartást megelőző időszak

Az óvadék jellegű, azaz az eljárás jogszerű lefolytatásának biztosítékaul szolgáló terhelti, vagy a terhelt érdekében történő pénzfizetést a jogrendszerünk az elmúlt évszázadok során általában ismert.

Az 1848 előtti magyar jogunk „fidejussio et cautio” megnevezéssel ismerte a kezesség és biztosíték (óvadék) adásának jogintézményét. Ez azt jelentette, hogy a jogerős döntésig szabad lábon védekezhetett a terhelt akkor, ha egy (vagy több) másik személy kezességet vállalt azért, hogy ha kell, Ő maga fogja a tárgyalásra a terheltet előállítani, vagy, ha ezt nem tudja megtenni, akkor vagy az előre meghatározott kauciót, vagy a kiszabásra kerülő bírságot fizeti meg.³

* PhD hallgató, tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem

www.kormany.hu/download/e/ba/b0000/20160603%20E%05%91terjeszt%03%A9s%20a%20b%03%BCnter%0C5%91el%0C3%A1r%0C3%A1sr%0C3%B3l%20sz%0C3%B3l%0C3%B3l%20tr%0C3%B6rv%0C3%A9nvr%0C5%91l.zip, A továbbiakban.: Tervezet

2 BARTKÓ R. - KOVÁCS G.: *Büntetőeljárási jog I.*, Universitas –Győr Nonprofit Kft., Győr, 2015., 315.

3 KÁLLAY I.: Óvadék a 18-19. századi büntető joggyakorlatban, *Jogtudományi Közlöny*, 1996. 9. szám, 375.

Az utóbbi bírságra jó példa a hódmezővásárhelyi úriszék azon esete, ahol a „gonosztevő vérdíjában” marasztalta a kezest. A nagykárolyi úriszéken történt eset szerint, azonban 1775-ben az úriszék Székely György kezest fogatta el, mert két hónap alatt sem tudta az úriszék elé állítani azon személyt, akiért kezességet vállalt.

A kezes nem volt minden esetben köteles fizetni azért, mert a terhelten nem tudta előállítani: 1728-ban például a körmendi úriszék mentesítette a fizetési kötelezettség alól az eljárás alól magát amúgy kivonó Nagy István kezeseit, mivel Nagy Istvánra nem sikerült rábizonyítani a lopási cselekményt. Magyarán az eljárási kötelezettség nem teljesítését annullálta a később kimondott ártatlanság.

A kezesség elvállalása alól a kezesek a megváltozó körülmények miatt kérhették a mentesítésüket, erre azonban a terhelt másik vármegyébe való költözés sem jelentett alapot pl.: 1796-ban az erdődi úriszéken, ahol három kezes is megpróbált ezen minőségétől szabadulni.⁴

A biztosíték adásának intézményét a városi bíróságok általában a török időket követően kezdték alkalmazni. A biztosítékot (óvadékot) megemlíti egy 1627-es szombathelyi városi statútum⁵, míg Székesfehérváron 1690-ben alkalmazták először.

Óvadék és kezesség ellenében igencsak változó súlyú cselekmények miatt is kiengedhették a fogságból a terhelteket. A Lónyay-úriszék egy állatokra specializált tolvajbanda egyik tagját négy lónyai lakos kezessége ellenében engedte ki, miután a kezesek 500 rajnai Ft óvadék fizetését vállalták azon esetre, ha a terhelt nem tudja az úriszék ülésére előállítani. Székesfehérváron 1726-ban börtönbe vetették Csapó Jánosnét, aki házasságtörést követett el. A cselekményét a férje végül megbocsátotta, így a szabadságvesztését 12 Ft pénzbüntetésre változtatták át, hogy mégse maradjon büntetlenül. Ezen 12 Ft erejéig azonban két polgár vállalt kezességet azért, hogy meg fogja fizetni.

Biztosítékot már kiszabott büntetés megfizetéséért is lehetett kezesként vállalni: Székesfehérváron 1694-ben Szabó Mihály büntetésének egy héten belüli megfizetésére két fehérvári polgár vállalt kezességét.⁶

A kezességek és óvadékok közös jellemzője volt tehát, hogy nem kellett pénzt előre letenni, csak akkor, ha a vállalt kötelezettség nem teljesül. Ebben az időben a büntető és polgári ügyekben egyaránt, és igencsak hasonló módon alkalmazták a kezességeket és óvadékokat.⁷

A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk

Azon esetben, ha a terhelt „megszökött, vagy arval a czállal, hogy magát a bűnvádi eljárás elől elvonja, elrejtőzött és utóbb a hatóságnál önként nem jelentkezett; továbbá ha bizonyíték forog fenn arra nézve, hogy a terhelt a szökrese előkészületeket tett; végre ha megszökésétől azért, mert állandó tartózkodóhelye vagy rendes keresetforrása nincs, vagy mert ismeretlen és magát igazolni

4 KÁLLAY I.: i.m. 376.

5 KÁLLAY I.: i.m. 375.

6 KÁLLAY I.: i.m. 376.

7 KÁLLAY I.: i.m. 377.

*nem tudja, vagy az alkalmazandó büntetésnek előrelátható nagyságánál fogva alaposan lehet tartani*⁸, avagy „*ha a terhelt nem magyar honos és alaposan tartani kell attól, hogy szabadlábon hagyása esetében a hatóság újabb idézésére nem fog megjelenni*”⁹ ha készpénzben vagy a „*készpénztárakban elfogadott értékpapírban*”¹⁰ meghatározott „*biztosítékot*” (azaz óvadékot) nyújt, szabadlábon kellett hagyni, vagy szabadlábra kellett bocsátani, ha a bűncselekményre vagy személyes körülményeire tekintettel ez a „*megszökését valószínűtlenné teszi*”.¹¹

A készpénzen és értékpapíron felül elfogadtak „*határozott összeg fizetésére szóló és jelzálogilag biztosított, a terhelt vagy harmadik személyek által kiállított, olyan kötelező nyilatkozat is, a mely megfelel azoknak a feltételeknek, melyek az árva pénzárából adható kölcsönre nézve megállapítva*”¹².

A biztosíték összegét a lehető elvesztette akkor, ha „*a szabadlábra helyezett terhelt szabályszerű idézésre három nap alatt meg nem jelent és elmaradását elfogadható módon ki nem mentette, vagy ha megszökött*”¹³, illetve ezen esetben a terhelt újból letartóztatható volt¹⁴. Ha ugyanazon cselekmény (azonban nem szökés) kapcsán tartóztatták le a terheltet, ami kapcsán a biztosítékot elrendelték, akkor a biztosíték összege vissza járt.¹⁵ Ugyancsak visszajárt a biztosíték a letevőjének a letett biztosíték összege akkor, ha a megszökött terheltet előállította, vagy a szökési előkészületekről még olyan időben informálta a bíróságot, hogy a terhelt még letartóztatható volt.¹⁶

A biztosíték mellett létezett a „kezesség” is, mely során a kezés „*kezességet vállal azért, hogy a terhelt szabályszerű idézésre a bíróság előtt bármikor megjelenik, és ha a kezés feddhetetlensége és megbízhatósága ellen nem merül fel kétség*”. Ha a terhelt mégsem jelenik meg, akkor a kezest terhelték a terhelt elfogásának és elővezetésének költségei, egyebekben azonban nem sújtották.¹⁷

Az óvadék és kezesség visszaszorulása, megszűnése

A Tanácsköztársaság leverését követő időszak elszámoltatásához alkották meg a 4038/1919 sz. ME. rendelet és 4039/1919 ME. sz. rendelet létrehozta ún. *gyorsított bünvádi perrendtartást*. Ennek során az eljárási garanciák széles leépítése mellett a legenyhébb esetekre is kötelezővé tették az előzetes letartóztatást, melynek tartama

8 A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban Bp.) 141. § 2.

9 Bp. 141. § 4.

10 Bp. 163. §

11 Bp. 162. §

12 Bp. 163. §

13 Bp. 167. §

14 Bp. 165. §.

15 Bp. 166. §.

16 Bp. 167. §

17 Bp. 537. §

nem volt korlátozott.¹⁸ Ezen jogi miliőben az elszámoltatásokkor fel sem merült az óvadék, vagy kezesség alkalmazásának lehetősége.

Az 1.363/1945. M. E. sz. rendelet 1945. május 6-i hatállyal az 1. §-ban akként rendelkezett, hogy „*az 1896: XXXIII. tc. 153. §-ában a házi őrizetre, valamint 162. és 537. §-aiban a biztosíték mellett való szabadlábrahelyezésre megállapított jogszabályok hatálya felfüggesztetik*”.

Az 1952. január 1-én hatályba lépett büntető perrendtartás már nem ismerte sem a biztosíték (óvadék) sem a kezesség jogintézményét, így az 1945-ös felfüggesztést követően már nem is éledt fel hosszú időn keresztül ezen jogintézmény¹⁹. Ugyancsak nem ismerte ezen biztosítékokat sem a büntető eljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet, sem az annak módosításáról szóló egyes büntető rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről 1966. évi 16. törvényerejű rendelet.

Az óvadék fokozatos feltámadása

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény megalkotásakor még nem ismert semmilyen, az óvadékhoz vagy kezességhez hasonló jogintézményt. 1988. január 1-én lépett hatályba a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1987. évi IV. törvény 70. §-a nyomán a Be 393/A és 393/A §§-ai. Ennek során a jogalkotó a *külföldön élő terhelt* esetében tette lehetővé azt, hogy a bíróság biztosítéki összeg terhelt általi letétbe helyezését követően a terhelt távollétében is lefolytathassa a büntető eljárást²⁰. Az összegnek a későbbi várható pénzbüntetés, az elkobzandó érték és felmerülő bünyügyi költség mértékéhez kellett közelítenie.²¹ Ha a terhelt bűncselekményt követett el, de az eljárást megszünteti, akkor a biztosíték összege az államra szállt.²² Visszajárt a terheltnek a letett óvadék, ha a terheltet végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, annak végrehajtását követően²³, a nyomozás megszüntetése, illetve a terhelt felmentése, valamint az eljárásnak a terhelt bűnösségének megállapítása nélküli megszüntetése nélkül.²⁴

A fentiekből látszik, hogy ezen megvalósult jogintézmény nem nevezhető a klasszikus értelemben vett óvadéknak, mivel jelen esetben a terhelt a várható büntetés és költségek megfizetésével mentesült az eljárás további részében való részvételtől, nem pedig az összeg megfizetése (vagy annak kockázata) sarkallta arra a őt, hogy az eljárási cselekményeken részt vegyen.

18 NAGY A.: A büntetőeljárás egyszerűsítésének, gyorsításának történeti fejlődése az 1896. évi XXXII. Tc-től az 1951. évi III. törvényig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2004. 22. kötet, 205.

19 A feltámadás a későbbiekben is csak félig következett be, tekintettel arra, hogy 1945. május 6 óta nincs a magyar jogrendszerben a kezességhez hasonló jogintézmény.

20 A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban 1973-i Be) 393/A. § (1)

21 1973-i Be) 393/A. § (2)

22 1973-i Be) 393/B. § (1)

23 1973-i Be) 393/B. § (3)

24 1973-i Be) 393/A. § (4)

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv-el tért vissza az óvadék a jogrendszerünkbe²⁵. A jogalkotó eredetileg be kívánt iktatni egy korlátozást az óvadék alkalmazhatósága körében, de a vonatkozó rendelkezés végül hatályba sem lépett soha.²⁶ Ennek következtében az óvadék bármilyen bűncselekmény miatt folyamatban lévő eljárásban, az eljárás bármelyik szakaszában felajánlható – mind a mai napig. Ugyanakkor a jogalkotó a hatályba lépés idejére az ismételt óvadék megállapítása iránti előterjesztések lehetőségét már bekorlátozta azon körben, hogy az óvadék elutasítása esetében mikor kezdeményezhető újra az óvadék megállapítása.²⁷

A hatályba lépéskor a publicisztika a jogalkotón számon kérte a Bp-tól való nagyfokú elkülönülést, és problémaként határozta meg például az óvadékuł szolgáló vagyonelemek szűk körét.²⁸

A jogalkotó a jogintézmény feltámasztásakor – feltehetően a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt – számos szabályozási hézag maradt: nem volt tisztázva többek között az óvadékot felajánló (nem terhelti) személy eljárásjogi helyzete, az ügyész jogorvoslati lehetőségei, illetve az, hogy a bíróság tárgyaláson vagy ülésen dönt az óvadék megengedéséről.²⁹

Az óvadék alkalmazhatóságát a Jogalkotó a jogintézmény újra jogszabályba iktatását követően tovább korlátozta azzal, hogy 2006. VI. 1-i hatállyal kivette annak lehetőségét, hogy az óvadék összegét a terheltől eltérő személy is letehesse.³⁰

Mindezek együtt azt eredményezték, hogy a Hatályos Be. alapján kiemelkedően alacsony az óvadék nyújtásával szabadlábon védekező terheltek száma.

25 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv (a továbbiakban Hatályos Be.) 147-148. §§

26 „(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható, ha a szándékos bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel, továbbá, ha a bűncselekményt bünszünettségben, üzletszerűen, bünszervezet tagjaként, fegyveresen, illetve kiskorú sérelmére követték el.” A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv (a továbbiakban Hatályos Be.) különállapot szerinti 147. § (2). A büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi II. törvény (a továbbiakban 2003. évi II. tv.) 88. § (2) a) pontja törölte a hatályba lépését.

27 „Az óvadék elfogadása iránti indítvány elutasítása esetén a terhelt, illetőleg a védő óvadék elfogadása iránt ismételtlen akkor terjeszthet elő indítványt, ha ebben új körülményre hivatkozik. Ha az ismételt indítványban a terhelt, illetőleg a védő nem hivatkozik új körülményre, a bíróság az indítványt érdemi indokolás nélkül elutasíthatja.” Ezen új, (7) bekezdést a 2003. évi II. tv. 44. § (2) iktatta be.

28 BABUS E.: *Megvett szabadság*, HVG, 2003. 34. szám 90.

29 FÜLÖP Á. – KISS A.: Az óvadék elméleti és gyakorlati kérdései, *Kriminológiai tanulmányok*, 2008. 45. szám 241.

30 Id.: a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. tv. 65. § A jogalkotó azzal indokolta a döntését, hogy az egyébként félként nem szereplő személy ne töltsön be önálló eljárási funkciót a büntetőeljárásban. HAJDU M. É. *Az akkuzatórius és az inkvizitórius büntetőeljárások az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. és 6. cikkeiben meghatározott alapjogok tükrében*, doktori értekezés, Pécs, 2015. 36.

A 2017. évi XC törvény előkészítése

A Tervezet indokolása szerint: „számos újonnan bevezetett jogintézmény – legalábbis a hatályos formájában – nem váltotta be az eredetileg hozzá fűzött várakozásokat (pl. óvadék, távoltartás, tárgyalásról lemondás, kiemelt jelentőségű ügyek külön eljárása), ezért ezek átfogó, egységes szempontok szerinti rendszerezése elengedhetetlen”³¹.

Az óvadék által elérendő cél

Az óvadék elrendelésének körét (azaz, hogy milyen események, történésekkel kapcsolatosan kívánja alkalmazhatónak tenni) a közelmúlt kodifikációjakor bővíteni kívánja a Jogalkotó.³²

A Tervezet szerint szélesebb körben került volna alkalmazásra az óvadék, azonban ez a „lazítás” egyszersmind szigorítást is jelentett volna: azaz, az eddigi körhöz képest sokkal több minden megakadályozására szolgált volna az óvadék, és így mind az összeg könnyebben elveszthető lett volna, mind pedig könnyebben kerültek volna (előzetes) letartóztatásba a terheltek. Ezek a célok: az eljárási cselekményeken való jelenlétét biztosítása (a hatályos Be gyakorlatilag ezt a cél-kört öleli fel), a bizonyítás meghiúsításának, megnehezítésének vagy veszélyeztetésének megakadályozása, a terhelt által megkísérelt vagy előkészített bűncselekmény véghezvitelének megakadályozása, és a terhelt által szabadságvesztéssel büntetendő újabb bűncselekmény elkövetésének megakadályozása.

Az Új Be miniszteri indokolása szerint „Az óvadék új szabályozásának lényege, hogy óvadék megállapítására minden esetben büntügyi felügyelet, távoltartás, vagy távoltartás és büntügyi felügyelet együttes alkalmazása esetén, e kényszerintézkedések magatartási szabályainak megtartása érdekében kerülhet sor.”

Az elfogadott Új Be szerinti óvadékkal elérendő cél tehát végül szűkült a Tervezethez képest, de még mindig szélesebb körben határozta meg, mint a Hatályos Be esetében, hiszen a Hatályos Be. körén túl a büntügyi felügyelet és a távoltartás magatartási szabályainak biztosítása kapcsán az Új Be. 272. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott fogalmak elemzése alapján elmondható, hogy az óvadék a bűnismétlés megakadályozását is szolgálja, hiszen értelem szerint az Új Be. 282. §-ban megnevezett magatartási szabályok a büntügyi felügyelet és a távoltartás céljait hivatottak megvalósítani.

A Bp az óvadék kapcsán a terhelt eljárási jelenlétének biztosítására törekedett, és az ezeket veszélyeztető esetekre tette lehetővé az óvadék nyújtását – ha ezen intézmény alkalmazása alkalmas volt a veszélyek orvoslására. Ennek megfelelően a Hatályos szabályozás hasonlít a leginkább a Bp-re, míg a Tervezet rendszere áll tőle a legtávolabb.

³¹ Tervezet 301.

³² Tervezet 365.

Az óvadék, mint kényszerintézkedés önállósága

A Hatályos Be-ben az óvadék teljesen önálló kényszerintézkedés, ami mellett házi őrizet vagy lakhelyelhagyási tilalom is elrendelhető.

A Tervezetben az óvadék megtartotta az önállóságát, de a Tervezet szerint bűnügyi felügyelet elrendelhető az óvadék mellett. A Tervezetben nincs házi őrizet vagy lakhelyelhagyási tilalom. A Tervezet a bűnügyi felügyeletbe, melynek fajtái a Tervezet 269. § (2) a)-g) pontjai között szerepelnek, olvasztotta be a lakhelyelhagyási tilalmat (a) pont), és a házi őrizetet (b) pont). A további pontok között szerepel többek között a bűnügyi eltiltás³³ (c) pont), vagy jelentkezési kötelezettség³⁴ (g) pont). A Tervezet szerinti az adott terhelt adott bűnügyi felügyeletét a bíró a Tervezet 269. § (2) a)-g) pontjai közül mixelte volna össze, tehát a Tervezet szerint az óvadék mellett sokkal nagyobb korlátozásokat léptethetett volna életbe a bíró, mint a hatályos szabályozásban.

Az Új Be rendszerében az óvadék elveszítette önállóságát, a távoltartás és a bűnügyi felügyelet biztosítására lesz elrendelhető: önmagában nem. A bűnügyi felügyelet keretében gyakorlatilag házi őrizet, lakhelyelhagyási tilalom, jelentkezési kötelezettség, bűnügyi eltiltás, illetve további megfelelő magatartási szabályok írhatóak elő rendelő el.³⁵

Az eredeti Bp koncepcióhoz a Hatályos Be áll a legközelebb, hiszen a biztosíték ott is önálló jogintézmény volt, viszont a Bp esetében nem lehetett egyéb kényszerintézkedést elrendelni az óvadék (vagy a kezesség) mellett.

Az óvadék megállapításának a szabályai

Az *óvadék összegének meghatározásakor* a Hatályos Be-ben a kiemelt jelentőségű ügyeket leszámítva nincs törvényi minimuma vagy maximuma, annak mértékét a bíró úgy határozza meg, hogy az megfelelő visszatartó erőt jelentsen, de ne eredményezze a terhelt pénzügyi ellehetetlenülését. A kiemelt jelentőségű ügyekben az óvadék legkisebb összege hárommillió forint³⁶. A bíróság az óvadék összegét a terhelt személyi körülményeire és vagyoni helyzetére is figyelemmel állapítja meg. Az összeg mértékénél elvileg nem számít a cselekmény súlya, hiszen a Hatályos Be. 147 § (4) bekezdés első mondatában csak a személyi vagyoni helyzet szerepel, de a Hatályos Be. 147 § (2) bekezdésében azt is rögzítette a Jogalkotó, hogy a bűncselekményre is tekintettel kell lenni, hogy egyáltalán elrendelhető-e az óvadék. Nagy tárgyi súlyú ügyben ez alapján az eljárások során a jelenlétét a kis összegű óvadék nem tudná hatékonyan biztosítani.

A Hatályos Be-vel szemben az Új Be-ben generális minimumként került meghatározásra az 500.000,- Ft, de maximum összeg továbbra sem lesz. A Bp

33 „meghatározott jellegű nyilvános helyeket, nyilvános rendezvényeket, vagy meghatározott közterületeket ne látogasson”
34 „meghatározott időközönként a rendőrségen jelentkezzon”

35 Új Be 282. § (2) a)-c)

36 Hatályos Be 554/H. §

koncepciója szerint a tényleges összeg megállapításakor a cselekmény tárgyi súlyához és a terhelt személyi és vagyoni körülményeihez viszonyítva kell eljárni.

A Bp koncepciójában sem minimum, sem maximum összeg nem került meghatározásra, egyedül az számított, hogy a szökést valószínűtlenné tegye a terhelt személyes viszonyai és a terhére rótt cselekmények súlyához igazítva.

Az óvadék tárgya radikálisan átalakult volna a jogalkotó szándéka szerint. A Bp koncepcióját tette magáévá a Tervezet akkor, amikor óvadék tárgya nem csak készpénz, hanem a Tervezet 267. § (1) b) és c) pontjai alapján garanciát magában foglaló, forgalomképes, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír vagy dematerializált értékpapír is lehet. Ezzel szemben óvadékkul mind a Hatályos Be, mind az Új Be csak a készpénzt fogadja el.

Az óvadék tárgyának kiterjesztése számos problémát okozhatott volna a megállapítást kövően, tekintettel arra, hogy az újonnan bevonni szándékozott vagyonelemek értéke az idő előre haladtával megváltozhat, így az óvadék elvesztése esetén elszámolási vitákat generálhatott volna mind a gyarapodás, mind az értékhiány. Az ingatlan kapcsán pedig nagyon könnyen belesodródhatott volna az állam abba, hogy az előbb megjelölt értékbeli (és az abból származó elszámolási) vitákon túl, mint származékos jogszerző elbirtoklásai, ráépítési kérdésekkel is foglalkoznia kelljen.

Habár a Tervezetből kimaradt a jelenleg Hatályos Be. 147.§ (3) bekezdésének utolsó mondata (azaz, „*Ha a védő az ülésen értesítés ellenére nem jelent meg, az ülés a védő távollétében is megtartható.*”), a Tervezet 43. § b) esetét (azaz „*terheltet fogva tartják, vagy más személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt áll*”) leszámítva, Tervezet 467. § (3) bekezdésére figyelemmel a védő részvétele nem lett volna kötelező az óvadékról döntő ülésen. Ugyanezen koncepció maradt meg az Új Be. 474 (3) bekezdésében is, így ezen körben mind a Hatályos Be, mind a Tervezet, mind az Új Be azonosan szabályoz.

Az óvadék megfizetésének szabályai

Habár az óvadék a Hatályos Be rendelkezései szerint kizárólag készpénzben fizethető meg, a bíróságon kezelt letétekről szóló 27/2003. (VII.2.) IM rendelet 46. §-ának (2) bekezdése szerint az óvadékot készpénzben, banki átutalással vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel lehet teljesíteni.³⁷

A Hatályos Be szerint csak a terhelt teheti le az óvadékot. A Tervezet szerint a Bp-vel egyezően bárki letehetné volna. Az Új Be 286. § (1) bekezdése szerint az óvadékot csak a terhelt vagy a védője teheti le. Az elfogadott szabályozás lényegében a Hatályos Be-nek felel meg, mivel feltehetően igencsak kevés védő fog a magánvagyonra terhére óvadékot letenni a védenca helyett: valójában ez az esetek döntő többségében azt fogja jelenteni, hogy a terhelt hozzátartozói fogják a védőnek átadni az összeget, aki így csak a „postás” lesz az óvadék letételekor.

³⁷ HAJDU i.m. 36.

Az óvadék elvesztésének vagy visszatérítésének szabályai

A Jogalkotó Tervezetben megjelent szándéka szerint szigorodtak volna az óvadék elvesztésének feltételei (azaz több esetben lett volna elveszíthető: hiszen ha a bíróság a letartóztatást bármi okból elrendelte volna – két alkívételt nem számolva – elvesztette volna a letevő az óvadékot). Ezen túlmenően aki az óvadék bővülő céljait és így az óvadék szabályait megszegte volna, az letartóztatásba kerülhetett volna és ekkor az óvadék összegét is elveszítette volna.

A Tervezet – a Bp-hez hasonlóan – kedvezni kívánt az óvadéki hitelezőknek azzal, hogy ha a bíróság a letartóztatást azért rendelte el, mert a terhelt megszökött, szökést kísérelt meg, vagy a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság elől elrejtőzött (Tervezet 280. § (2) bekezdés a) pontja) okból rendelte el, és az óvadékot nem a terhelt tette le, a letevő nem veszti el a jogát az óvadék összegére, ha mielőtt az az eljáró bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság tudomására jutott volna, a terhelt hollétét felfedi az eljáró bíróságnak, ügyészségnek vagy nyomozó hatóságnak. Ez persze az óvadéki „fejvadászat” nem kívánt anomáliát is maga után vonhatja. Ezen körben célszerű volt a pontosítás és szigorítás: ezen kedvezményt a Jogalkotó az Új Be-nél kivette. Ezt már csak azért is meg kellett lépnie a Jogalkotónak, mivel míg a Tervezet szerint bárki letehetné volna az óvadékot, addig az Új Be-ben csak a terhelt és a védő. Ennek következtében a Tervezetben még szereplő fenti kedvezmény benntartása esetén érdeellentét alakulhatott ki volna a védő és a terhelt között, és ez önmagában az Új Be. 43. § (1) c) pontja szerinti védői kizárási okot eredményezett volna, ugyanis nem lehet védő az, aki a terhelt érdekével ellentétes magatartást tanúsított, vagy akinek az érdeke a terheltével ellentétes. (Nem mellesleg ha a Tervezet szerinti megoldás került volna elfogadásra, és a védő tette volna le az óvadékot, és az óvadék összegének visszaszerzése érdekében bejelentette volna a terhelt szökés utáni tartózkodási helyét, ezzel ki is zárta volna magát az eljárásból, mivel a Tervezet 42. § (1) c) pontja azonos az Új Be. 43. § (1) c) pontjával.)

Az Új Be. törvényi tervezetéhez beterjesztett miniszteri indokolás szerint az óvadék elvesztésének szabályai az intézmény átalakulásának megfelelően változnak meg. Az óvadék célja eszerint a magatartási szabályok megtartása, ezért az elvesztés lehetősége is ehhez kapcsolódik. A terhelt elveszíti az óvadékot akkor, ha a kényszerintézkedés magatartási szabályait oly mértékben megszegi, hogy ezért letartóztatják. Ugyancsak elveszíti az óvadékot a terhelt akkor, ha az óvadék letételét követően követ el olyan cselekményt, amely miatt elrendelik letartóztatását.

Mindezeket egybevetve a Bp szabályai mind a hatályos, mind a Tervezet, mind az Új Be-hez képest sokkal szűkebb körben húzta meg az óvadék elvesztésének a szabályait. A Bp-hez a Hatályos Be. szabályai állnak a legközelebb, még úgy is, hogy a Tervezet visszahozta volna az óvadék letevőjének azon kedvezményét, hogy ha a hatóságok erre vonatkozó tudomásszerzését megelőzően felfedi a megszökött terhelt tartózkodási helyét a hatóságoknak

Összegzés

Az óvadék körüli viták mind belföldön, mind külföldön évszázadok óta nem csitulnak. Legyenek ezek jogértelmezési, vagy legiszlációs oldalról megközelítve.

Előbbire jó példa 1917-ből az a nagyváradi ügyvéd, aki azt nehezményezte, hogy az eljárás eredményei és sajátosságai alapján folyamatosan szűkülő bűncselekményi kör ellenére az adott óvadék nem szabadul fel.³⁸

Utóbbira a hatvanas évek eltérő skót és angol megoldása hozható fel, ugyanis megoszlanak a vélemények a körben, hogy végül szerencsés-e az, hogy készpénzen kívüli egyéb vagyonelemek adhatóak-e óvadékul. Az akkori skót jogrendszer is csak a készpénzt fogadta el az óvadék tárgyául, akárcsak a jelenleg hatályos, illetve a jövőre hatályba lépő haza büntetőeljárásunk, azonban az angol jogrendszerben ezen túlmenően lehetőség volt óvadék tárgyául elfogadni a zálogot, kezességet és kötvényeket is.³⁹ A német büntetőeljárás törvénye, a Strafprozeßordnung (StPO) az angol megoldásához hasonlít e körben, mivel a készpénzen túl az értékpapírral történő, valamint az ingón, ingatlanon és követelésen fennálló zálog óvadékul adását is ismeri. A német jogban jelenleg a régi magyar jogban szerepelt személyes biztosíték intézménye is megtalálható: ez főként a fiatalkorúak esetében jelentős, hiszen a fiatalkorú helyette a szülei adják objektíve amúgy is szinte minden esetben, így ezt realitást ismeri el jogilag is a rendszer.⁴⁰

Az óvadék tárgyának szélesebb köre azonban nehezíti az óvadék összegének a hozzáférhetővé tételét, ami pedig csökkentheti az óvadék elrendelésének esélyét.

Az óvadék ellenében történő szabadlábra helyezési óvadéki modell az angolszász jogrendszerű országokban ismert leginkább, azonban a szabadlábra helyezésen túl bizonyos helyeken pl.: Angliában vagy Walesben az eljárási cselekményeken való részvételen túl bizonyos magatartási szabályokat is előírhatnak, az óvadék elrendelésekor nem mindig szükséges az óvadéki összeg lefizetése sem az óvadék ellenében történő szabadlábra helyezéshez.⁴¹

Az Amerikai Egyesült Államokban a hetvenes években komoly vita alakult ki az előzetes letartóztatás bevezetésének lehetőségéről, mivel az az óvadék általi szabadlábra helyezés lehetőségének szűkítését jelentette. Amerikában ekkor csak azok voltak fogságban, akik nem tudták kifizetni az óvadék összegét (vagy megszegték az óvadék szabályait).⁴² Sokan az ártatlanság vélelmének csorbulását látták az óvadék mellőzésével elrendelt előzetes letartóztatásban, de ezen túlmenően többen az alkotmányos alapelvek csorbítását, és a bíróságok eljárásának elhúzódását

38 FRIED J.: Az óvadék kiadásának kérdéséhez, *Jogtudományi Közlemények*, 1917. 39. szám 345.

39 *The Criminal Law Review* 1968. évi 2. számának kivonatos közlése: Az óvadék ellenében történő szabadlábra helyezés Skóciában, Belügyi Szemle, 1968. 6. szám 123.

40 KOÓSÉ MOHÁCSI B.: *A szabadsághozonás határai: Helyettesítő intézmények és alternatív szankciók a magyar és a német jog összehasonlításának tükrében*, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 240-241.

41 FARKAS Á. - RÓTH E.: *A büntetőeljárás*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004, 165.

42 *The Crime and Delinquency* 1971. évi 1. számának kivonatos közlése: Előzetes letartóztatás vagy óvadék?, *Belügyi Szemle*, 1968. 6. szám 123.

is felhozták az óvadék védelmében az előzetes letartóztatással szemben.⁴³ Az alkotmányos elvekkel kapcsolatban az amerikai Legfelsőbb Bíróság is megszólalt, és lándzsát tört az előzetes letartóztatás mellett. A United States vs Salerno ügyben kimondta azt, hogy a közösségre veszélyesség jogszerűen alkalmazott tárgyalás előtti letartóztatási indok a nem minősített emberölés miatti ügyben.⁴⁴

Az óvadék a nemzetközi jogi szabályozásban ritkán minősül az (előzetes) letartóztatás kifejezett és vegytisztán önálló alternatívájának, ellentétben pl.: a házi őrizettel.⁴⁵

Idehaza jelenleg az óvadék csak az előzetes letartóztatás szűk körű alternatívájának minősül.⁴⁶ A jogalkotó szűkre szabott hatókörét a joggyakorlat még tovább szűkítette.⁴⁷ Mindezek hatására óvadék alkalmazására mind a mai napig csak az eljárások elhanyagolható százalékában kerül sor.

A jogalkotó mindezt észlelve az új Be kapcsán hangsúlyosan nagyobb teret engedett a letartóztatás helyett elrendelendő bünygyi felügyeletnek vagy távolltartásnak (és így ezek biztosítékeként az óvadéknak is).

Az Új Be. alapján bevezetésre kerülő változat az óvadék szempontjából már kevésbé támaszkodik az 1896-os bűnvádi perrendtartásra, mint a 2016 júniusi Tervezet.

43 The Crime and Delinquency 1971. évi 1. számának kivonatos közlése i.m.124.

44 United States v. Salerno, 481 U.S. 739 (1987), ill. Hajdu i.m. 48.

45 KOÓSNÉ MOHÁCSI B.: i.m. 237.

46 FÜLÖP Á. – KISS A.: i.m. 243.

47 Jó példa erre a BH, 2004/134 és a BH, 2003/842, ahol „A nem jogerős ítélettel kiszabott szabadságvesztés tartamára figyelemmel a vádlott szökésének vagy elrejtőzésének veszélye önálló letartóztatási ok, és a törvénynél fogva kizárja az óvadék elfogadását a másodfokú eljárásban.” FÜLÖP Á. – KISS A.: i.m. 244.

POTOCZKI ZOLTÁN*

Az ásványolaj jövedék rövid hazai története

Bevezetés

„Az egyedáruság által az állam a gazdasági műfolyamat bizonyos pontján, legyen az a termelés, a forgalom vagy a fogyasztás, az árképzést megragadja és ezáltal jövedelmet biztosít a maga számára. Pénzügyileg az egyedáruságok különösen nagy jövedelmek biztosítása által nyújtanak előnyöket, bár másfelől a fogyasztásra és termelésre károsan hathatnak.”¹ Magyarországon a pénzügyi jelentőséggel bíró egyedáruságok az alábbiak voltak: dohányjövedék, sójövedék, lottójövedék és italmérési jövedék. Ezekhez kapcsolódott a későbbiekben az ásványolajtermékekhez kapcsolódó jövedék. A mai értelemben vett jövedékek – nagyrészt – ezekből a jövedékekből alakultak ki. Mindemellett említést érdemelnek az úgynevezett közgazdasági jövedékek is, melyeket – mai szóhasználattal élve – nemzetgazdasági okokból az állam magának fenntartott, annak ellenére, hogy jelentős hányada ezen tevékenységeknek különösebb közpénzügyi jelleggel nem bírt. Ilyenek voltak például a pénzverés joga, a lóporjövedék és a postajövedék.² Jelen tanulmány az ásványolaj jövedék történetét kívánja bemutatni, amely jellegénél és jelentőségénél fogva jelenlegi formájában egyszerűen tekinthető közgazdasági és pénzügyi jövedéknek.³

A hazai ásványolajipar megjelenése és fejlődése a II. világháborúig

A kőolajat az ember már ősidóktól ismerte és használta, de sokáig csak természetes állapotában. Feldolgozására tett első kísérletekre utaló adatokkal a középkortól kezdődően rendelkezünk. A XVI. században az erdélyi szászok nagy rézüstökben sűrítették be, hogy belőle kocsikenőcsöt nyerjenek. A főbb felhasználási módok ekkor a kenés, gyújtó harci anyag, világítás, gyógyszer és a szigetelés területeit érintették. „1536-ban Oláh Miklós: *Hungária c. művében egy Szilágy megyei természetes előfordulással kapcsolatban írja: „Nem hallgathatom el, hogy van Magyarországon olyan ragacsos föld is, a melyből, mint a viaszból, gyertyákat, fáklyákat és világító szereket is csinálnak, azonban*

* dr. Potoczki Zoltán, pénzügyőr. alezredes, abszolvált doktorandusz

1 Pallas Nagylexikona online változat: <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/053/pc005372.html>

2 BAMBERGER B.: *Állami egyedáruság*. Közgazdasági Lexikon I. kötet, 176.

3 Az ásványolajtermékekkel kapcsolatos termelési, kereskedelmi feladatok a mai világban vitathatatlanul nemzetgazdasági/nemzetstratégiai szempontból nézve kiemelkedő jelentőséggel bírnak, mindemellett pénzügyi (adóbevételi) szempontból is kiemelkedő jelentőségük van, hiszen 2016-ban a magyar költségvetési bevételek közül 1000 milliárd Ft jövedéki adó folyt be, melynek mintegy 70%-át az ásványolajtermékek után beszedett jövedéki adóbevételek tették ki.

a szaguk kellemetlen." Téglási András alkémista szerint a kőolaj jó gyógyszer „a görs és nehez nyavalya ellen” (1730). Johann Ehrenreich von Fichtel erdélyi kormánybiztos tanácsos az Erdély ásványi kincseiről szóló művében (1780) beszámol az Ojtozi-szorosban fekvő Sósmező melletti kőolaj előfordulásról, ahol az olaj forrásvízgel együtt kerül a felszínre. 1810-ben Schönbauer Vince ír a pekenicai, a Sáros megyei és az Ojtozi-szorosban lévő „földolaj” előfordulásokról. Az összegyűjtött kőolajat belsőleg és külsőleg gyógyszerként, továbbá lámpákban világításra, kenőanyagként és hajók szurkosására használták. Fényes Elek: Magyarország leírása c. munkájában (1847) említi a muraközi előfordulásokat: „Kőolaj vagy kulimász Pekenicza mellett található, s ez a szántóföldeken keresztül árkokban folyik úgy, hogy az uradalom évenként 20-30 mázsát szokott szedni”.⁴

A felhasználás lehetőségeinek kutatásával függtek össze azok a laboratóriumi vizsgálatok, melyeket a XVIII. századtól kezdődően többek is végeztek. 1788-ban Winterl Jakab, a budai egyetem vegytan tanára elemezte a muraközi olajat. 1842-ben Nedtwich Károly, a pesti egyetem professzora első díjat nyert a Kir. Magyar Természettudományi Társulat pályázatán, melyet a hazai aszfaltelőfordulások leírására, a kőolaj technikai hasznosításra írtak ki. Az aszfaltot útburkolásra, az olajat világításra és gázgyártásra javasolja felhasználni. A XIX. század második felétől a petróleumnak világítási célra történő felhasználása, a petróleumlámpa elterjedése volt elsősorban az a tényező, amely a kőolaj kutatása, kitermelése, valamint feldolgozása gyors fejlődését, iparszerűvé válását segítette. Az 1860-as években Magyarországon is megjelentek az első petróleumlámpák. A petróleum ekkor még döntő részben Amerikából, Oroszországból (Bakuból) és Galíciából származott. A közvilágítás mellett egyre nagyobb igényt támasztott a lakossági fogyasztás növekedése is. A későbbiekben egy új találmány, a robbanómotor sorsdöntő szerepet játszott a szénhidrogének felhasználásában, termelésében és feldolgozásában: 1880-ig rendszertelenül végeztek kutatófúrásokat – meglehetősen szerény eredménnyel.⁵

A hazai olajfeldolgozás születése 1878-ra tehető (Orsovai Ásványolajgyár), mely után 1890-ig további tizenegy "gyár" (atmoszférikus üstdesztyilláló) épült. Az, hogy erre korábban nem került sor, azzal magyarázható, hogy az olajtermékeken gyakorlatilag nem volt védővám, így az import olcsóbb volt. Ez a helyzet 1882-ben változott meg, amikor a vámtételeket jelentősen megemelték, a petróleumra fogyasztási adót vetettek ki, a feldolgozó üzemeket pedig pénzügyi ellenőrzés alá helyezték. A befolyó összegből az állam 1885-től juttatott a finomítók és az olajbányászat fejlesztésére. Mindemellett egyre nagyobb mértékben megjelent a magántőke is: 1882-ben egy magyar, egy osztrák és egy francia bank Fiumében megalapította a Fiumei Kőolaj-finomító Részvénytársaságot, melyhez az akkori törvények adómentességet és szállítási kedvezményeket biztosítottak. Ezzel csaknem egyidejűleg alakult meg Budapesten a Magyar Petróleumipari Részvénytársaság, illetve 1895-ben jött létre Pozsonyban az Apollo Kőolajfinomító

4 SRÁGLI L.: Ásványolajtermékek és kereskedelmük Magyarországon a XIX-XX. században. *Magyar Olajipari Múzeum Közleményei* 25. Zalaegerszeg, 2005. 4.

5 SRÁGLI L.: i.m. 5.

Részvénytársaság. Folyamatos bővítések eredményeképpen a századfordulón a fiumei és a budapesti finomítók éves kapacitása 80-80 ezer, a pozsonyié 70 ezer tonna volt. A kitermelés szempontjából nagyjelentőségű törvényt fogadtak el 1911-ben, melynek értelmében a természetben előforduló ásványolajfélék tekintetében a kutatási és bányaművelési jog az államot illeti meg. Ezt megelőzően a világon csak egy ilyen jellegű szabályozás létezett, méghozzá Venezuelában. Az eredeti törvényjavaslat a teljes olajipart állami monopóliummá tette volna, és csak a módosító javaslatok eredménye, hogy a kutatási és kitermelési jog – meghatározott feltételek mellett – átruházható lett. A világháború idején a feldolgozó ipar jelentősége megnőtt, a Központi Hatalmak országaiban – így nálunk is – olajhiány lépett fel, amin a kormány úgy próbált segíteni, hogy drasztikusan megemelte az olajtermékek árait. 1918-ban 35 finomító működött Magyarországon, ezek együttes kapacitása 650 ezer tonna volt, de az összes termelés 80 %-t 12 cég adta. Trianon a magyar olajiparra is nagy csapást jelentett: csak 12 finomító maradt a megcsonkított ország területén, melyek együttesen évi 260 ezer tonna olajat tudtak feldolgozni. Az első világháború békeszerződése értelmében drámaian csökkentek a finomítói kapacitások, és egyetlen olyan terület sem maradt, ahol korábban reményelteli kutatások folytak.⁶

Az országban a trianoni döntés után megmaradt kisebb olajfinomítókat 1924-ben Fanto Művek Rt. néven egyesítették (1933-tól: Fanto Egyesült Magyar Ásványolajgyárak Rt. 1929-30 között az angol-holland tőkéjű Shell felépítette a Csepeli Szabadkikötőben a kor legfejlettebb színvonalán álló finomítóját, melynek kapacitása elérte az évi 130 000 tonnát. Dél-Magyarország szükségleteinek kielégítésére épült 1931-ben a Szőregi Petróleumgyár Rt. 1937-ben a Magyar Kincstár által Pétfürdőn felállított üzemmel alakult ki a kőolaj-finomító ipar 1944-ig változatlan szervezete. Ekkor helyezték üzembe az állami tulajdonú, jelentős kapacitásra tervezett gyártelepet Szőnyben, mely a Magyar Olajművek Rt. (MOLAJ) nevet kapta. A kincstári kőolaj-kutatás az 1930-as években már eredményekkel járt. Intenzív geológiai kutatások eredményeként került sor a Magyar Amerikai Olajipari Részvénytársaság (MAORT) megalapítására 1938-ban. A vállalat részvénytőkéjének több mint 90%-a a Standard Oil Co. of New Jersey tulajdonát képezte. Hazánk a MAORT működésével lépett ismét az olajtermelő országok sorába: 1940. évi termelése az ország szükségleteit már 100%-ban képes volt fedezni.⁷

A világháború az olajiparra sem maradt hatástalan: a termelés erőteljes fokozása mellett minőségi változásokat is hozott. Az olajipar ekkoriban a legrohamosabban fejlődő iparág volt. A kőolaj-feldolgozó kapacitás 1930-hoz képest 1943-ra majdnem háromszorosára növekedett (évi 280 ezer tonnáról 805 ezer tonnára), és 14 gyártelep között osztott meg. Magyarország kőolajtermelése 1943-ban elérte a 837 711 tonnát, de ezt gyakorlatilag a MAORT Zala megyei kőolajtermelő üzemei produkálták. Az Angliával és az Egyesült Államokkal kialakult hadiállapot az

6 <http://www.petroleum.hu/magyolaj.html> Letöltés ideje: 2017. január 18.

7 <https://mol.hu/hu/molrol/tarsasagunkrol-roviden/torteneti-attekintes#magyarorszag-koolajtermelo-orszagga-valik> Letöltés ideje: 2017. január 18.

angolszász vállalatokat hátrányosan érintette. A Shell Kőolaj Rt., a Vacuum Oil Co. és a MAORT üzemait 1941 decemberében kincstári használatba vették, és a hadigazdaság szolgálatába állították.⁸

Az ásványolajfélék és a földgáz monopóliuma

A természetben előforduló ásványolajfélék, mint például a kőolaj, petróleum, nafta, földkátrány, valamint az ásványolajokkal együtt előforduló földviasz (ozokerit), továbbá a szintén természetben előforduló földgáz kutatási- és termelési joga az állam kizárólagos joga volt. Mindemellett kihangsúlyozandó, hogy az állam ezt a jogát a bányászati törvény szerinti kutatási engedély alapján, a bányaművelési jogot pedig csak bányaadományozás alapján gyakorolhatta. Kiemelendő, hogy az állam kutatási joga kiterjedt a külterületi részekben megtalálható magántulajdonban lévő földterületekre, valamint bányákra is. A bányatulajdonos, amennyiben ásványolajra lett, akkor annak kitermelése, felhasználása az állam jogosultságává vált. Ez alól az egyetlen kivétel a metán (gáz) volt, amellyel szabadon rendelkezhetett. Az ásványolajtermékek jövedékiségéből következően amennyiben valaki akár bányászati, vagy más tevékenysége (pl: földmunka) során ásványolajra, vagy földgázra lett, köteles volt haladéktalanul a munkával felhagyni és a bányahatóságnak jelentést tenni. Amennyiben az állam élni kívánt az ásványolaj kilelésének lehetőségével, akkor a bányatulajdonos eredeti tevékenységét betiltotta. Ebben az esetben a feltárás költségeit az állam megtérítette, azonban az ásványolaj megtalálásáért külön díjazás nem járt. A pénzügyminiszter az ásványolajfélék és a földgáz kutatásának, illetve bányaművelésének jogát másra átruházhatta, a hazai ipar és mezőgazdaság érdekeinek szem előtt tartása mellett és különös figyelemmel arra, hogy a fogyasztók minél olcsóbb ellátása biztosítva legyen. Az átengedésről szóló szerződésben – amely kizárólag az országgyűlés jóváhagyása mellett vált érvényessé – rögzíteni kellett a legmagasabb fogyasztói árat is. Az átruházott bányaművelési jog a telekkönyvbe bejegyzésre került, azzal a korlátozással, hogy az a pénzügyminiszter hozzájárulása nélkül nem volt terhelhető és elidegeníthető.⁹

A földgázlelőhelyek körzetében élő, dolgozó mezőgazdasági tevékenységet végzők érdekeit szolgálta az az előírás, mely szerint az állam köteles volt a kezelésében lévő földgázlelőhely hét kilométeres körzetében fekvő mezőgazdasági ingatlanok birtokosai számára a saját háztartási, mezőgazdasági és ipari célokra szükséges földgázmennyiséget önköltségen átengedni. Ezzel a kedvezménnyel összefüggésben megemlítést érdemel az a tény is, hogy amennyiben valamely mezőgazdasági ingatlannak legalább a fele a lelőhelytől számított hét kilométeres sugarú távolságon belülre esett, akkor a teljes mezőgazdasági területet érintően megillette az adott mezőgazdasági ingatlan birtokosát a kedvezményes földgázhoz

8 <https://mol.hu/hu/molrol/tarsasagunkrol-roviden/torteneti-attekintes#a-haborus-evek-hatasa>
 Letöltés ideje: 2017. január 18.

9 TAKÁCS: i.m. 191.

jutás joga. Csővezeték telepítése során a földterület tulajdonosa, birtokosa köteles volt túrni a telepítés végrehajtását, azonban a telepítés során okozott kárért kártalanítás járt, melynek mértékét a bányahatóság állapította meg. Beépített ingatlan alá csővezeték nem volt telepíthető.¹⁰

Az ásványolajadó

Az osztrák császársággal 1907-ben a kölcsönös kereskedelmi és forgalmi viszonyok szabályozása tárgyában megkötött szerződés értelmében az ásványolajtermékek adóztatásának rendszere, az adótárgy meghatározása, továbbá az adókedvezmények, adómentességek rendszere, és ezekkel összefüggésben az osztrák és magyar állam területe közti forgalmára vonatkozó határozatok kizárólag közös egyeztetéssel voltak megváltoztathatók. Mindemellett a szerződő felek felhatalmazást kaptak arra, hogy saját területükön az ásványolajok vonatkozásában bevezessék az egyedárúságot. „*Az a szerződő fél, amelyik az egyedárúságot életbe lépteti, köteles az egyedárúság számára szükséges ásványolajat (...) mindaddig és oly mérvben a szerződő államok beszerzési forrásaiból beszerezni, míg a beszerzési ár a hasonló értékű külföldi nyers ásványolajnak a behozatali vámdíjjal felemelt áránál nem nagyobb.*”¹¹ Amint az idézetből is látszik, a 20. század elején az Osztrák- Magyar Monarchia protekcionista módon igyekezett előtérbe helyezni a hazai, főként Galíciában kitermelt kőolaj elsődleges szerepét a hazai piacon, miközben a külföldről érkező ásványolajtermékekre védő vámot vetett ki.¹²

„*A belföldön finomítás útján előállított, Reamur +12 fok hőmérséklet 880 fokenál nagyobb sűrűséggel nem bíró ásványolaj métermázsánsáig 13 korona fogyasztási adó alá esik. Az egyes fokot a tiszta víz sűrűségének ezredével számítják.*”¹³

Az adót a „finomítóváros” (mai szóhasználatnál élve: a kőolajfinomító üzemeltetője, vagy adóraktár engedélyes) volt köteles megfizetni. Adómegrövidítés esetén a felelősség az üzem vezetőjét terhelte, aki egyébként is a tevékenyége után jótállással (mai szóhasználatnál élve: biztosítéknyújtási kötelezettséggel) tartozott. Ebben az időszakban még – a gépjárművek elterjedéséig – az ásványolaj felhasználás legnagyobb arányát a világítási célú – petróleum lámpák használata útján történő – beszerzése jellemezte. Mivel a 800 fok sűrűség feletti ásványolajok adómentesek voltak, elszaporodtak a jogszabállyal történő visszaélések oly módon, hogy a törvényi tétel szerint adóköteles sűrűségű ásványolajokat könnyebb ásványolajokkal (pl: benzinnel) elegyítettek és az így előállított termék máris adómentesnek minősült. A jogalkotó felismervén a visszaéléseket, a korabeli „adómegrövidítéseket”, igyekezett bezárni a jogi kiskapukat és megtiltotta, hogy a nehéz sűrűségű ásványolajokat könnyebb sűrűségű ásványolajtermékekkel – világítási célú

10 TAKÁCS: i.m. 191.

11 EXNER K.: *Magyar Pénzügyi jog*. Budapest, Atheneum, 1910., 371.

12 1908. évi XII. törvény, XIII. cikk, C) pontja alapján

13 1899. évi XIX. törvény 1§ 3. pont 2. jegyzet

felhasználásra – elegyítsenek. A jogszabály ezt a tilalmat a „kincstár érdekében” vezette be.¹⁴ A tilalom az ásványolaj-finomító vállalatok üzemén belül történő ilyen irányú vegyítését nem tiltotta, hiszen azt a tevékenységet az üzemeltető hatósági felügyelet, és a tevékenységéhez kapcsolódó garancianyújtási kötelezettség terhe mellett végezhetette, így a finomító területén a visszaélésre kevesebb lehetőség volt.

Adómentes ásványolaj

A világítási célt leszámítva – amely ebben az időszakban a legfontosabb ásványolaj-felhasználási cél volt – az ásványolaj felhasználásának számtalan módja adómentes volt ebben az időszakban. Adómentes volt például az ásványolajtermék ipari felhasználás során oldó- vagy kiválasztó szerként történő felhasználása; vagy a hőfejlesztési cél során történő felhasználása (textiláruk készítése során perzselésre, vagy üvegszálak leolvasztásánál, üveggyöngyök előállításánál...stb.), adómentes volt továbbá a tisztításra használt benzin, sőt: ekkor még – a mai szabályozással ellentétben – a motorok üzemanyagaként (benzin) történő felhasználása esetén is adómentes felhasználásra volt lehetőség.¹⁵

Az adómentes felhasználási célra történő ásványolajtermékek beszerzéséhez az engedélykérelmet a Pénzügyi Igazgatóságánál kellett beszerezni. Az engedély az éves szinten adómentesen beszerezhető ásványolaj mennyiségének meghatározása mellett került kiadásra. Villanyvilágításra – áttételes módon – is lehetett adómentesen benzint beszerezni, amennyiben a villanyáram előállítása benzin üzemű motor működése útján történt meg. Amennyiben a finomítók motorbenzint állítottak elő, akkor ezt – a visszaélések könnyebb felismerhetősége érdekében – jelölő anyag: piros festékanyag hozzáadásával, állandó pénzügyőri jelenlét (hatósági felügyelet) mellett lehetett kivitelezni. Az adómentes felhasználásra jogosult alany a benzin beszerzését számlával, az adómentes felhasználás időpontját pedig belső bizonylat egyidejű kiállítása és megőrzése mellett volt köteles igazolni. Az ásványolajadó elévült, amennyiben annak beszedését, biztosítását a pénzügyi hatóság három éven át nem kezdeményezte.¹⁶

Az ásványolajadó biztosítása, beszedése

Láthattuk, hogy ebben az időszakban az adófizetésre kötelezett alany az ásványolajtermék előállítója-forgalmazója volt. Az állam annak érdekében, hogy az adóelkerülés lehetőségét minimálisra szorítsa, számos garanciális előírást rendelt el az adóalany tevékenységéhez kapcsolódóan, melyek az alábbiak voltak:

14 Lásd bővebben az 1896. évi XIV. törvény ezen irányú rendelkezéseit

15 Az adómentes felhasználási jogcímek részletesebben megtalálhatóak az alábbi jogszabályi helyek alatt: 1882. évi XVIII. törvény 5§; 1896. évi XV. törvény

16 EXNER K.: i.m. 373.

Bejelentési/engedélyezési kötelezettség: Az a személy, aki ásványolaj finomítói tevékenységet kívánt végezni, a tevékenysége tervezett megkezdése előtt legalább négy héttel a területileg illetékes pénzügyi igazgatóságnak köteles volt azt bejelenteni. Az írásbeli bejelentés megtételekor két példányban csatolni kellett az üzlethelyiség/gyáregység alaprajzát, az ásványolajkészletek, mérőeszközök, edények és tartók jegyzékét, továbbá a műszaki eljárás leírását, az üzleti rend nap- és óra szerint való bejelentését és az üzletvezető nevét. A pénzügyigazgatóság ezt követően elrendelte az ásványolajfinomító-üzem hitelesítését, melynek keretei közt az üzlethelyiségek, edények, mérőeszközök, tartók és ásványolaj-készletek megvizsgálásra, szemrevételezésre kerültek. A vizsgálat eredményéről a pénzügyi közeg jegyzőkönyvet, úgynevezett lelet-jegyzőkönyvet vett fel, melyben azok az útvonalak is feltüntetésre kerültek, melyeken az engedélyezett módon az előállított ásványolajtermékek elszállíthatóak voltak.¹⁷

Elszámolási és bejelentési kötelezettség: Az edényeken és mérőeszközökön lévő megjelölések sérülését, megsemmisülését legkésőbb 24 órával az eseményt követően írásban be kellett jelenteni a „pénzügyőr közegnek”.

Tevékenység megszüntetése/felfüggesztése: Amennyiben az üzem tevékenysége szüneteltetés alatt állt, a szünetelés ideje alatt a műeszközök, berendezések lepecsételésre (plombálásra) kerültek és ezáltal használaton kívülre helyezték őket. Amennyiben a vállalkozó a tevékenységével felhagyott, köteles volt a készleten maradt termék mennyisége után az adót megfizetni.

Hatósági felügyelet, garanciális feltételek: „A vállalkozó a felügyelettel megbízott közegeknek az üzleti helyiségben vagy hozzá közel fekvő épületben lakást és irodai szobát tartozik átengedni. A lakásért fizetendő bért a pénzügyigazgatóság a vállalkozóval kötendő egyezség útján állapítja meg, és ha egyezség nem jönne létre, akkor a lakásbért az elsőfokú közigazgatási hatóság határozza meg. A pénzügyi közegek az üzleti helyiségekbe szabadon beléphetnek és az üzlet folyama alatt éjjel is bennük tartózkodhatnak.”¹⁸ Mindemellett, a finomító területéről kiszállítani kívánt ásványolajterméket – annak megkezdése előtt legalább hat órával – a pénzügyi igazgatósághoz két példányban, írásban tett bejelentést követően lehetett csupán kitárolni. A szigorú hatósági felügyelet további elemei közé tartozott továbbá, hogy az ásványolajtermék kiszállítása a kőolaj finomító telephelyéről csak nappal, a pénzügyi igazgatóság által megjelölt útvonalon történhetett. Minden egyes finomító üzem körül a pénzügyi igazgatóság úgynevezett ellenőrzési kerületet létesített. Ezen a zónán belül az üzlethelyiségből/telephelyből kijövő összes szállítmányt megjelölési kötelezettség terhelte: ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy minden egyes szállítmányt úgynevezett eladási bárcával (igazolvánnyal, tanúsítvánnyal) láttak el. Ezen felül a 20 kg-ot meghaladó súlyú szállítmányok vonatkozásában a pénzügyi közeg felszólítására a szállítmány birtokosa köteles volt igazolni a szállított termék származását, eredetét, adózott voltát. A szoros hatósági felügyeletet előíró szabályok garantálták azt, hogy a hatóság tudta nélkül ne lehessen előállítani, szállítani, értékesíteni ásványolajterméket.

17 EXNER K.: i.m. 373.

18 EXNER K.: i.m. 374.

További garanciális feltétel volt az is, hogy addig, amíg nem fizették meg az előállított jövedéki termék után az adót, addig azt nem lehetett a finomító területéről kitárolni. Az adófizetést az garantálta, hogy az azt igazoló tény a kitárolandó termékhez csatolt bárcával kellett igazolni.¹⁹

Nyilvántartás vezetési kötelezettség: Minden finomító üzemben úgynevezett eladási lajstromot kellett vezetni, melyben fel kellett tüntetni az eladott termék mennyiségi, minőségi adatait, továbbá a vevőre vonatkozó legfontosabb adatokat is (név, lakcím... stb.) Mindemellett a listán az eladás pontos idejét (év, hó, nap, óra, perc) is szerepeltetni kellett. Azok a kereskedők, akik ásványolajtermékek értékesítésével foglalkoztak, szintén a fentebb vázolt nyilvántartás vezetési kötelezettséggel bírtak.

Ásványolajtermékekhez kapcsolódó kihágások

Kihágást követett el az a személy, aki a pénzügyi közeget hivatalos eljárásában akadályozta; valamint az adótárgyaknak a telephelyről, az üzlethelyiségből történő kiszállítását a hatósági felügyeletet ellátó pénzügyőrök hozzájárulása, vagy anélkül végezte, hogy az ehhez szükséges pénzügyi biztosítékot letette volna, illetve a kitárolást megelőzően a jogszabályban meghatározott időn belül az erre irányuló írásbeli bejelentését elmulasztotta. Ugyanígy kihágásnak minősült az is, ha valamely személy a hatóság tudta és engedélye nélkül átalakította/módosította, esetleg megsemmisítette az adott ásványolajterméket. Láthatjuk, hogy az ásványolajtermékekkel kapcsolatos jövedéki kihágások körébe alapvetően az olyan jogsértő cselekedetek tartoztak, amelyek – jellegükből adódóan – a befizetendő adót megrövidítették, vagy a megrövidítés veszélyével, annak lehetőségével bírtak. Ezekben az esetekben a pénzbírság mértéke a megrövidített, vagy veszélynek kitett adó minimum négyszeresét, maximum nyolcszorosát tette ki, tehát igen komoly összeget tett ki.

Ilyen jövedéki kihágást követett el például az a személy, aki az ásványolajat a finomítóból bejelentés nélkül, vagy a bejelentés szabályainak megszegésével szállította ki: például a bejelentési idő előtt, vagy az arra rendelkezésre álló időt követően. Szintén kihágást követett el az, aki például az adómentes sűrű ásványolajat olyan könnyű párlattal keverte, melynek eredményeként világításra alkalmas ásványolaj jött létre. A fentebbiek szerint büntetendő jövedéki kihágást követett el továbbá az is, aki az ellenőrző kerületeken belül 20 kg-ot meghaladó, adó alá eső ásványolaj készletének származását, adózott voltát nem volt képes hitelt érdemlően igazolni. A műszközőkre, vagy edényekre alkalmazott hivatalos záruk megsértése 10-400 koronaig terjedő pénzbüntetéssel volt büntetendő, egyéb kihágások esetén pedig 4-400 korona közötti összegű pénzbüntetést kellett fizetni.²⁰

Az adó megfizetésével kapcsolatos jogsértő cselekmények esetén a kihágás elkövetését követő hat hónapot követően a kihágás elévült, minden más, az

¹⁹ EXNER K.: i.m. 374.

²⁰ EXNER K.: i.m. 375.

ásványolajtermékekhez kapcsolódó jogsértő cselekmény pedig a kihágás elkövetését követő 1 év elteltével évült el. A visszaeső elkövetők esetében az elévülési idő a fentebb megállapított idő megkétszereződésével járt. A pénzbüntetéshez kapcsolódó fontos végrehajtási szabály volt az, hogy amennyiben a behajthatatlan pénzbüntetést ingó, vagy ingatlan végrehajtás útján érvényesíti a hatóság, akkor azt csak oly mértékben lehetett érvényesíteni, ha az nem idézi elő annak elszegényedését, illetve adózásra való képességét. Ebben az esetben az eljárás alá vont személy hátraléka szabadságvesztésre volt átváltható.²¹

A jövedéki szabályozás megszűnése: a II. világháború utáni időszak

A háború magyarországi végétől 1945-ig a szovjet katonai parancsnokság irányította az olajipart, majd az átkerült az Iparügyi Minisztériumhoz, ahol ásványolaj ipari miniszteri biztost neveztek ki. Az ő irányításával döntöttek az üzemek helyreállításáról vagy felszámolásáról. Közben a német érdekeltségű MANÁT helyét a Magyar-Szovjet Nyersolaj Rt (MASZOVOL) vette át, illetve létrehozták a Magyar-Szovjet Olajművek Rt-t (MOLAJ), melyek összevonásával jött létre a MASZOLAJ Vegyészvállalat 1950-ben. Innentől számítva a teljes magyar olajipar a kitermeléstől az értékesítésen át a szocialista állam tulajdonába és üzemeltetésébe került át. 1954-ben a szovjetek eladták részesedésüket és létrejött – meglehetősen sok egységből álló – Magyar Kőolaj Rt, ebből 1960-ban az az Országos Kőolaj- és Gázipari Tröszt. Több átszervezés után az OKGT jogutódjaként - a rendszerváltást követően - 1991-ben létrejött a Magyar Olaj- és Gázipari Részvénytársaság, melynek szervezeti keretei között működik ma a magyarországi kőolajipar. A MOL életre hívása során sikeresen megvalósult a teljes szénhidrogén ipari vertikum integrációja.²² Értelemszerűen a szocializmus idején jövedékről, jövedéki adóról nem beszélhetünk, hiszen az állam nem adóztatta meg saját magát: vagyis a saját vállalatait, kereskedelmi hálózatait.

A jövedéki szabályozás újrakezdése: a rendszerváltás utáni időszak

A rendszerváltást követően, a gazdasági-társadalmi-politikai változások eredményeként az ásványolajtermékek vonatkozásában a jövedéki szabályozás „újraéledt”. Miként a dualizmus idején is az európai (főleg osztrák-német) szabályozás elveit követte a magyar jogalkotás, úgy a rendszerváltást követően is, de ekkor már hivatalos mintaként az Európai Unió – szintén XIX. századi szabályozás hagyományain alapuló - jogalkotása szolgált.

Az európai adóharmonizáció viszonylag későn – csak 1992-ben – nyert jogi formát a jövedéki adót illetően. A jelenlegi európai jövedéki szabályozás

21 EXNER K.: i.m. 375.

22 <http://www.petroleum.hu/magyolaj.html> Letöltési idő: 2017. január 18.

legfontosabb elemei a következők: Az általános szabályokat az ún. horizontális jövedéki irányelv (92/12/EGK irányelv; 2008/118/EK irányelv) tartalmazza, míg az adótenyállásokat és ezen belül az adómértékeket termékkörönként az ún. vertikális irányelvek foglalják magukban. Az ásványolajtermékek vonatkozásában a legfontosabb szabályozó az energiatermékek (ásványolaj, villamos energia, szén) tekintetében a 2003/96/EK rendelet. Az eljárási szabályokat a 2007/74/EK és a 2010/24/EU irányelv foglalja össze.

A jövedéki adó Közösségi szintű harmonizációjában a 92/12/EGK Irányelv jelentette az igazi áttörést, mely átfogóan szabályozza a jövedéki termékek Közösségen belüli mozgását, az adóalanyokra vonatkozó szabályokat. Ezt az irányelvet helyezte hatályaon kívül a jövedéki termékek jövedékiadó-felfüggesztéssel történő szállításához kapcsolódó számítógépes eljárások tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2008/118/EK Tanácsi irányelv, amely általános szabályokat tartalmaz a jövedéki termékek előállításáról, feldolgozásáról, raktározásáról és az úgynevezett adófelfüggesztéses rendszerről. Az irányelv meghatározza a jövedéki termékek körét. A 1. cikk szerint az irányelv, közösségi szinten a megfelelő irányelvek által meghatározott következő termékekre vonatkozik: ásványolajok, energiatermékek és villamos energia, alkohol és alkoholtartalmú italok, dohánygyártmányok. Kimondja, hogy a felsorolt termékekre különleges célú közvetett adók is kivethetőek, amennyiben azon adók megfelelnek a jövedéki adó és a hozzáadott érték-adó esetében alkalmazandó, az adóalap meghatározására, az adó kiszámítására, az adó felszámíthatóságára és ellenőrzésére vonatkozó adószabályoknak. Nem zárja ki tehát a termékkör további adóztatásának lehetőségét, ha az nem sérti a jövedéki és hozzáadottérték-adó közösségi előírásait. Az irányelv az adófelfüggesztés intézményének szabályozásával elválasztja egymástól az adókötelezettség keletkezését és az adófizetési kötelezettség keletkezését. A jövedéki termékek előállításuk vagy az Európai Közösség területére történő importálásuk időpontjában válnak adókötelessé, azonban az adót mindaddig nem kell megállapítani és fizetni, amíg a jövedéki termékek szabad forgalomba – a lényegyet tekintve a kereskedelmi forgalomba – nem kerülnek. A jövedéki terméket kizárólag adóraktárban lehet elállítani, feldolgozni, tárolni és mindaddig nem kerül sor az adó megállapítására és megfizetésére, amíg a termék az adóraktárt el nem hagyja, azaz szabadforgalomba nem kerül. Az adófelfüggesztés kiterjed az adóraktári rendszeren belül más tagállamba való szállításra, tehát lehetőség van arra is, hogy a jövedéki adót a célországban fizessék meg. Az adóraktár-rendszer működésének egyik lényeges biztosítéka, hogy adófelfüggesztéssel történő szállítás esetében biztosítékot kell nyújtani.

Az ásványolajokra és energiatermékekre, valamint a villamos energiára vonatkozó jövedéki szabályokat a 2003/96/EK irányelv foglalja össze. Az irányelv meghatározza az energiatermékek egyes fajtáinak kritériumait, valamint az alkalmazható legkisebb adómértékeket. Előírja ugyanakkor, hogy adómentességet kell biztosítani a nem üzemanyagként és nem tüzelési, fűtési célra felhasznált termékek részére, illetve a szél-, víz-, biomassza-erőművekből, elhagyott szénbányák

által kibocsátott metánból, üzemanyagcellákból fejlesztett villamos energiára adómentesség, kedvezmény adható. A környezetbarát előállítás mellett a tömegközlekedés által felhasznált vagy a háztartásban hasznosított energiahordozók is mentességben részesülhetnek.

A hazai szabályozás a fentebbi uniós irányelveken alapul. A jövedéki szabályozás területén is derogációs intézkedések születtek az adóharmonizáció érdekében, melyek biztosították a fokozatos átmenet lehetőségét a tagállamoknak. Hazánk a jövedéki adók mértékére derogációt (átmeneti kedvezményeket) kapott, de ennek ideje alatt már olyan intézkedéseket kellett megtennie, melyek bizonyították, vagy valószínűsítették, hogy a derogáció végére képes lesz kezelni azokat a negatív folyamatokat, melyek az egyre dráguló jövedéki termékek miatt keletkeznek, keletkezhetnek (csempészet, hamisítás, nem az adómentes célra történő felhasználás).

Hazánkban 1998. január elsejével életbe lépő a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény megalkotására a jogharmonizáció, az uniós normákhoz való közelítés érdekében került sor a 92/12/EGK Irányelv maximális figyelembe vételével. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás napjával hatályba lépett a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól 2003. évi CXXVII. törvény. Az uniós irányelvek keretei között, de a piaci szereplők által igényelt egyszerűsítési igények figyelembe vételével hozta meg az Országgyűlés a jelenleg hatályban lévő 2016. évi LXVIII. törvényt a jövedéki adóról. A hatályos jövedéki szabályozás meghatározza az egyes ásványolajtermékeket (a hatályos jövedéki törvény az energiatermékek részeként), azok adóalapját, mértékét és az adómentességeket, valamint az adómentes felhasználás lehetőségeit. A fentebbiekben vázolt adófelfüggesztési eljárás, a biztosítéknyújtási kötelezettség, valamint az ellenőrzés és a szankciórendszer legfontosabb szabályanyagát is ez a jogszabály tartalmazza.

Összegzés

Az ásványolajtermékek felhasználásának elterjedésével a XIX. századtól már fejlett, a mai szabályozás alapjait, jogintézményeit magában foglaló, részletgazdag jogi szabályozást találunk. Olyan jogintézmények – illetve azok előzményei - jelennek meg a korabeli szabályanyagban, mint az adóraktár engedélyesi tevékenység, az adóköteles és az adómentes tevékenységi körök elhatárolása, a szigorú engedélyezési és hatósági felügyeleti eljárás, a bejelentési kötelezettség, az elszámolások rendje és a törvénysértésekhez kapcsolódó szigorú szankciórendszer alkalmazása. Hangsúlyos különbség a mai szabályozáshoz képest abban mutatkozik meg, hogy, míg a XIX. században az adóköteles ásványolajtermékek körébe a világítási célú felhasználáshoz kapcsolódó termékek tartoztak (petróleum lámpa), addig a XX. századi (és mai) szabályozás szerint az adóköteles tevékenységi körbe elsősorban a

belső égésű motorok üzemanyag célú felhasználási köréhez tartozó ásványolajtermékek kapcsolódnak.

A két világháborút követő évtizedekben a szocialista államberendezkedés során nem beszélhetünk jövedéki szabályozásról, azonban a rendszerváltást követő jogi szabályozás egészen hazánk 2004. május 1-i uniós csatlakozásáig fokozatosan átveszi és beépíti szabályozás anyagába az Európai Unió jövedéki irányelveit, jogintézményeit, adóztatási szabályanyagát. Ettől az időponttól kezdve a hazai jövedéki szabályozás a hatályos uniós irányelvek keretei között – folyamatosan - formálódik.

SALVADOR NETO LUIS*

Bevándorlás és államhatár, az európai unió migrációs politikájának tükrében

Bevezetés

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) migrációs politikája, felölelve a legális és illegális migráció területét, egyfajta iránymutatást kínál a tagállamok számára keretrendszerével. Ez a keretrendszer kerül kiegészítésre, a tagállamok, így Magyarország által is, a nemzeti vonatkozások és érdekek mentén. Magyarország esetében az államhatár részben megegyezik az EU-s külső határral, így különösen figyelni kell a nemzeti és az EU-s érdekek összehangolására a határátlépések terén. Az EU-s külső, és a tagállami határ tekintetében is leginkább az illegális migráció kérdése okozza a fő problémát. Ennek kezelése, ami folyamatos figyelmet, változtatásokat és rendszeren belüli finomításokat igényel, az EU-t érintő nemzetközi migrációs trendek kiszámíthatatlan változásához igazodva.

A tanulmány célkitűzése, annak megállapítása, hogy a jelenlegi magyar migrációs stratégia mennyire illeszkedik az EU 2021-2027-s költségvetésében vázolt irányvonalakhoz, illetve milyen változtatások lennének szükségesek a megfelelőség érdekében. Az EU költségvetését hét éves ciklusokra bontja, Magyarország migrációs stratégiája is ehhez igazodik. Jelenleg már a 2021-2027-s időszak EU-s költségvetése is kidolgozásra került, míg Magyarország a 2014-2020-s időszak migrációs stratégiáját alkalmazza a gyakorlatban. E stratégiát, valamint a 2010-2017 évi EU-s és magyar migrációs számadatokat figyelembe véve összegezzük észrevételeinket. Egy hatékony keret migráns rendszer kialakításához, működéséhez több tényező együttes megléte szükséges. Közös eljárások kidolgozására van szükség az érkező migránsok státuszának megítélésekor, illetve visszavonásakor. Le kell pontosan fektetni a felelősség és kérelem elbírálások kérdését tagállami szinthez kötődően. Tisztázni kell a befogadásra vonatkozó szabályokat, és erősíteni kell a harmadik országokkal történő együttműködést. Ki kell alakítani az eredményes határvédelem feltételrendszerét. Mindez leginkább uniós szinten megvalósítható, irányt mutatva és keretet biztosítva a tagállamok számára.

A kutatási cél teljesülése érdekében EU statisztikai adatokat használunk fel 2010-2017 időszakából, majd az EU-s stratégiát és költségvetést, valamint a magyar migrációs stratégiát vetjük össze. A tanulmány, tekintettel arra tényre, hogy államhatár szempontjából az illegális migráció okozza a fő problémát, elsősorban erre a területre koncentrál. A legális migrációt, mely inkább a migráció pozitív

* Salvador Neto Luis, harmadéves doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, salvador.neto.salvador@gmail.com

hozádékát jelenti, gondolunk itt többek között a kék kártya rendszer gazdaság élénkítő szerepére vagy a tudástranszferre, csak érintőlegesen kezeli.

Migránsok száma

A 2010-2017-s időszak rendelkezésre álló adatai közül a határon elutasítottak, az illegális tartózkodók, a származási országba utasítottak és az ezek közül, az EU területét ténylegesen elhagyók számát vizsgáltuk az EU és Magyarország vonatkozásában. Ezek olyan adatok, melyek rávilágítanak a határkezelés hibáira, hiányosságaira. Az 1., a 2. és a 3. ábrából levonható következtetések megfogalmazását az összegzésben helyeztük el.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Harmadik országbeliek, akiknél a határátlépés elutasításra került								
EU	394 800	344 440	317 170	326 320	286 805	297 860	388 280	439 505
Magyarország	10 475	11 790	9 240	11 055	13 325	11 505	9 905	14 010
Harmadik országbeli illegálisan EU-ban tartózkodók száma								
EU	508 850	474 690	439 420	452 270	672 215	2 154 675	983 860	618 780
Magyarország	6 970	9 655	12 175	28 755	56 170	424 055	41 560	25 730
Harmadik országbeli, származási országba utasítottak száma								
EU	540 080	491 310	483 650	430 450	470 080	533 395	493 785	516 115
Magyarország	5 515	6 935	7 450	5 940	5 885	11 750	10 765	8 730
Harmadik országbeli, származási országba utasítottak közül EU-t tényleg elhagyók száma								
EU	225 415	194 110	206 675	215 885	196 280	227 975	250 015	213 505
Magyarország	2 445	4 610	5 440	4 395	4 345	5 975	780	2 445

1. számú ábra Harmadik országbeli állampolgárok adatai. saját szerkesztés, forrás¹

¹ www.eurostat.ec.europa.eu, (2018.05.19.) ezen belül

Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) definition differs, see metadata http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirfs&lang=en (2018.05.19.)

Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded) definition differs, see metadata http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en (2018.05.19.)

Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded) definition differs, see metadata http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=en (2018.05.19.)

Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded) definition differs, see metadata http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=MIGR_EIRTN&lang=en (2018.05.19.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU	259 400	309 040	335 290	431 090	626 960	1 321 600	1 259 955	n.a.
Magyarország	2 095	1 690	2 155	18 895	42 775	177 135	29 430	n.a.

2. számú ábra. Menedékjogi kérelmek száma Magyarországon és az EU-ban. saját szerkesztés, forrás²

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Az első alkalommal menedékjogi kérelmet benyújtók elbírálási száma								
EU	222 410	237 390	288 505	314 235	366 850	596 580	1 106 405	973 330
Magyarország	1 040	895	1 100	4 540	5 445	3 340	5 105	4 170
Az első alkalommal menedékjogi kérelmet benyújtók pozitív elbírálási száma								
EU	55 575	59 535	91 010	107 610	167 385	307 575	672 900	442 880
Magyarország	260	155	350	360	510	425	430	1 290

3. számú ábra. Az első alkalommal menedékjogi kérelmet benyújtók összes és pozitív elbírálási száma saját szerkesztés, forrás³

Az illegális határátkelések számát a Frontex nyolc⁴ területen vizsgálja a Schengeni határ mentén. Ezek közül kettő érinti Magyarországot közvetlenül, a Western Balkan és az Eastern borders. A Frontex legfrissebb adatai szerint, 2018 első négy hónapjában a Western Balkan régióban összesen 1303 illegális határátlépés történt. Ezek közül a legtöbb migráns Afganisztánból (430 fő), Pakisztánból (392 fő), Koszovóból (83 fő), Irakból (67 fő) és Szíriából (64 fő) érkezett. Az Eastern borders területén 2018 január és március időszakban összesen 112 fő lépte át illegálisan a határt. Ebből az öt top ország Vietnám (37 fő), Törökország (15 fő), Oroszország (13 fő), Ukrajna (10 fő) és Irak (9 fő). Érzékelhető, hogy ezek a számadatok messze elmaradnak a Western Mediterranean (4616 fő), a Central Mediterranean (8854 fő) és az Eastern Mediterranean (14922 fő) adataitól ugyanezen időszakra vonatkozóan.⁵

2 Befogadó Európa http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_hu.htm, (2018.05.18.)

3 www.eurostat.ec.europa.eu, (2018.05.19.) ezen belül

First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)
d definition differs, see metadata
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en, (2018.05.19.)

First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)
d definition differs, see metadata
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en, (2018.05.19.)

4 Western Mediterranean, Western African, Central Mediterranean, Apulia és Calabria, Circular route from Albania to Greece, Eastern Mediterranean, Western Balkan és Eastern borders. forrás: Migratory map <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>, (2018.05.18.)

5 Migratory map <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>, (2018.05.18.)

EU bevándorlás politika

A közös európai bevándorlás politikának⁶ rugalmas keretként kell szolgálnia az EU elképzeléseit a tagállamok lehetőségeinek, adottságainak figyelembevételével. Ennek elérése érdekében 10 elv került beépítésre, melyek segítenek biztosítani a legális bevándorlást, visszaszorítani az illegális migrációt és erősíteni az együttműködést harmadik országokkal. A közös migrációs politika három kulcsfogalom és szakpolitika, a jólét, a szolidaritás és a biztonság köré szerveződik. Ennek megfelelően a 10 elv a következő módon oszlik el a három szakpolitika között. Jólét szempontjából a legális bevándorlás hozzá járul az EU társadalmi-gazdasági fejlődéséhez. Egyértelmű szabályokat és egyenlő feltételeket tartalmaz. Összehangolja a szakképzettséget a szükségletekkel és hangsúlyt kap benne az integráció. Szolidaritás szempontjából a politika segítségével megvalósul a tagállamok közötti koordináció és a harmadik országokkal történő együttműködés. Biztosítja a rendszer átláthatóságát, a rendelkezésre álló eszközöket hatékony és következetes módon használja fel. Törekszik a harmadik országokkal történő partnerségek kialakítására. Biztonság tekintetében az illegális bevándorlás elleni hatékony küzdelem megvalósítása a cél. Fontos szempont a megfelelő vízumpolitika és az integrált határigazgatás rendszerének kialakítása. Folytatja az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet. Növeli a hatékony és fenntartható visszatérési politikákat.⁷ Az EU 1999 óta dolgozik egy közös európai menekültügyi rendszer kialakításán.

Az EU bevándorláspolitikája felöleli a legális és az illegális migráció kérdését is. Ide tartozik a menekültügyi szabályok uniós szintű összehangolása, a határok megfelelő őrzete és a tagállamok ehhez történő hozzájárulásának mértéke. Az EU határozza meg a harmadik országból érkező állampolgárok belépési és tartózkodási feltételeit, a tagállamok viszont eldönthetik hány harmadik országbeli állampolgárt engednek munkavállalási céllal határaikon belülre. Illegális migráció esetén hatékony visszatérési politika kidolgozása, alkalmazása az uniós cél. Problémát jelent, hogy az EU a legális migráció esetében anyagilag is dotálja a bevándorlók beilleszkedését tagállami szinten, de a kapcsolódó tagállami szabályokat nem hangolja össze.⁸ Legális migráció esetében az EU-ba irányuló munkavállalási célú bevándorlások egységes szabályozását nem sikerült megoldani, így e téren az ágazati szabályozás merült fel megoldásként. E kérdésben meghatározó az uniós kék kártya, melyet a 2009/50/EK irányelv vezetett be, és a harmadik országból érkező, magasan képzett munkavállalók beléptetését segíti. Az irányelv felülvizsgálata folyamatban van. Általában véve a munkavállalási és tartózkodási engedélyért folyamodók esetében a 2011/98/EU irányelv a meghatározó. Idénymunkásként munkát vállaló harmadik

6 COM(2008) 359

7 Közös bevándorláspolitikai Európa számára <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0001&from=HU>, (2018.05.21.)

8 Migráció Euró pába
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20170629STO78632/migracio-europaba>, (2018.05.19.)

országbeli állampolgárok jellemzően öt-kilenc hónapot tartózkodhatnak az EU valamely tagállamában a 2014/36/EU irányelv alapján. Szintén a munkavállaláshoz kapcsolódik a 2014/666/EU irányelv, mely adott vállalatban belüli áthelyezés révén létrejövő tagállami tartózkodást szabályozza. Diákok és kutatók esetében a 2016/801/EU ⁹ rendelkezései irányadók.

Az Európai Unión kívüli polgároknak nyújtott huzamos tartózkodási engedélyek megadásával és visszavonásával kapcsolatos feltételeket a 2003/109/EK irányelv szabályozza és azokat érinti, akik legalább öt éve jogszerűen élnek az Európai Unió (EU) valamely országában. A legális migráció esetében a családegyesítés témájában a 2003/86/EK irányelv a meghatározó. Integráció kérdésében pedig az EU cselekvési terve¹⁰ az irányadó. Az integrációs politika elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, az EU ösztönzőkkel és támogatással segítheti a tagállamokat abban, hogy a harmadik országból érkezettek ne szegénységben és társadalmi kirekesztettségben illeszkedjenek be.¹¹ A beilleszkedés keretrendszere COM (2005) 389¹² átfogó képet és útmutatást kíván nyújtani a tagállamok számára.

Stratégiai eredmények

2017 novemberében közzétették az EU migrációs stratégiájának eredményeit. Eszerint növelték a migráció kiváltó okainak kezeléséhez biztosított támogatás összegét. Fokozták az embercsempészet elleni küzdelmet, valamint a tengeri és sivatagi életmentést. A 2015-ben elfogadott áttelepítési program keretében, EU-Törökország viszonylatában, 25700 személy áttelepítése történhetett meg. Ennek folytatásként 2019 októberéig újabb, kiemelten veszélyeztetett személy áttelepítését tervezik minimum 50 000 fős nagyságrendben. Uniós szinten több mint 31500 személy áttelepítése történt meg. Visszatérítések terén is előrelépés történt, az EU gyakorlati együttműködés elérését szorgalmazza többek között Bangladesssel, Elefántcsontparttal, Szenegállal, Malival, Nigériával és Tunéziával. Ez eredmények mellett szükséges a tagállamok pénzügyi hozzájárulása is a libiai és észak-afrikai programok folytathatósága érdekében. Az áttelepítések esetében a tagállamoktól elvárt a felajánlások megtétele az 50 000 fő befogadhatósága érdekében. A visszatérítési arányok növelése további javítást igényel a tagállami adatgyűjtés és

9 A 2016/801/EU irányelv 2018. május 24-től hatályon kívül helyezi és felváltja a 2004/114/EK irányelvet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A13163a>, (2018.05.20.)

10 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_hu.htm, (2018.05.21.)

11 Bevéndorláspolitikai http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.3.html (2018.05.20.)

12 COM(2005) 389 végleges A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN>, (2018.05.21.)

adatszolgáltatás terén, és az EU-nak is újabb lehetőségeket, ösztönzéseket kell e téren kidolgoznia.¹³ Az eddig elért eredmények mellett nem szabad elfeledkezni a migrációs válság által felszínre hozott olyan problémákról, melyek hosszú távú megoldást követelnek.

EU válasza a migrációs válságra

Az EU migrációs válsága rávilágított az uniós menekültügyi politika hiányosságaira, így a dublini rendszer reformja elkerülhetetlennek tűnik. Értékelésre vár a menedékkérelmek elbírálásának tagállamokhoz kapcsolódó kérdése is.¹⁴ A migrációs válság után egyértelművé vált, hogy az EU menedékjogi rendszere nem képes hatékonyan kezelni ilyen mennyiségű menekült befogadását. A tagállamok felelősségének megosztása szükséges e kérdésben, ehhez pedig a dublini szabályokat kell átalakítani. A szabály szerint a menedékkérelmeket, néhány esettől eltekintve, alapvetően olyan országban kell elbírálni, ahol harmadik országbeli állampolgár belépett az EU területére. Olyan esetekben, mint 2015, kiderült, hogy bizonyos országokra sokkal nagyobb felelősség hárul a menedékkérelmek terén, mint más tagállamokra.

A méltányossági mechanizmus javaslata ezt az aránytalanságot kívánta feloszlatni. A dublini szabályok megújításához három fő vonal merült fel javaslatként. Egyrészt a tagállamok vállaljanak közösen felelősséget e kérdésben. Másrészt a külső határokkal rendelkező tagállamok lássák el az összes érkező nyilvántartásba vételét, valamint védjék a külső határokat. Harmadrészt a védelemre szoruló gyors elbírálást kapjanak, míg akik a menedékjogra nem jogosultak, gyorsan kerüljenek visszaküldésre származási országukba. Hatékony nemzetközi védelem területén az áttelepítés nem uniós országból az EU-ba lehetne a legkézenfekvőbb módja a védelemre szoruló emberek befogadásának. Ehhez szükség lenne egy kötelező áttelepítési keretprogramra, ami még nem áll rendelkezésre, de a tervek szerint 2018 év végéig elfogadásra kerül. Az Eurodac adatbázisban alapvetően a menedékkérők ujjlenyomatát rögzítik határ átlépésekor, megelőzve így az adatok későbbi duplikálását.

A 2016-s EU-s elképzelés szerint más adatokat is rögzíteni kellene az első határátlépéskor. Mint például a nevet, a nemzetiséget, a születési helyet, az átlépési időt, az arcképet és az utazási okmányok adatait. Az ehhez kapcsolódó tárgyalások folynak. Emellett cél lenne az EASO¹⁵ megerősítése, majd EU Menekültügyi Ügynökséggé alakítása. Szintén indokolt lenne a közös európai menekültügyi

13 Európai migrációs stratégia: az elért eredmények konszolidálása
https://ec.europa.eu/hungary/news/20171117_migrationstrategy_hu, (2018.05.21.)

14 Migrációs válság Európában 13-07-2017
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/emberi-jogok-bevandozas-menedekjog/20170629STO78631/migracios-valsag-europaban>, (2018.05.19.)

15 EASO Európai Menekültügyi Támogató Hivatal

rendszer kialakítása.¹⁶ Az EU- LISA fejlesztése folyamatos, az ügynökség egyik fő célja elérése érdekében, miszerint kiválósági központtá kíván nőni. Az ügynökség nagyméretű informatikai rendszerekkel foglalkozik, mely kezeli az Eurodacot, a második generációs Schengeni Információs Rendszert a (SIS II) és a Vízuminformációs Rendszert (VIS). Biztosítja a schengeni térség országainak belső biztonságát, lehetővé teszi a vízumokkal kapcsolatos adatcserét a schengeni országok között. Az ügynökség segítségével biztosítható az EU területén történő szabad utazás. Az ügynökség új technológiák tesztelésében is részt vállal, a hatékonyabb és biztonságosabb határigazgatási rendszer elérése érdekében. Az ügynökség koordinálta az „Intelligens határellenőrzés” nevű kísérleti projekt tesztelését és nyomon követését.¹⁷ A stratégiai fejlesztési elképzelések akkor érhetik el céljukat, ha megfelelő anyagi fedezet is rendelkezésre áll.

Az EU költségvetése

A 2016 decemberében elfogadott 2017-s költségvetésben 728 millió euró került migrációs célokra elkülönítésre. Ebből 28 millió eurót kifejezetten az UNRWA¹⁸ további támogatására fordítanak. Ennél hosszabb távú az EU 2021-2027-s költségvetése, mely az uniós prioritások köré épül, növelve az átláthatóságot és a rugalmasságot, mely segíti a változó igényekre történő gyors reagálásokat. A prioritások közül a migrációs és bevándorlási politikát érintő kérdésekkel kifejezetten a IV. rész foglalkozik. A menekültügyi és migrációs alap hozzájárul a közös európai menekültügyi rendszer megerősítéséhez és fejlesztéséhez, magába foglalva a politikával, a jogszabályokkal és a kapacitásépítéssel kapcsolatos intézkedéseket. Erősíti a hatékony és tisztességes visszatérési politikákat, a szabálytalanság elleni küzdelmet, hozzájárul a hatékony nemzeti eljárások és struktúrák működtetéséhez, a visszatérítések eredményességéhez. Segíti a már letelepedési joggal rendelkező harmadik országbeliek hatékony integrációját.

Az EU költségvetése¹⁹ kulcsfontosságú a közös fellépés finanszírozásában. A Bizottság javaslata szerint tovább növelik a külső határok megerősítését, javítják a menekültügyi rendszert az Unión belül, és lépéseket tesznek a bevándorlók hosszú távú integrációjának felgyorsítása érdekében. A külső határok hatékony védelmét segíti az új integrált határigazgatási alap, mely megnövelt támogatást nyújt a tagállamok közös felelősségvállalásához a közös külső határok biztosítása

16 A közös európai menekültügyi rendszer
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/emberi-jogok-bevandorlas-menedekjog/20170627STO78418/a-kozos-europai-menekultugyi-rendszer>, (2018.05.20.)

17 A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA) https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_hu#milyen_feladatokat_lat_el?, (2018.05.21.)

18 UNRWA Egyesült Nemzetek Közel-Kelet Palesztin Menekültek Segélyezési és Munkaügyi Hivatala

19 Elfogadták a 2017-es EU költségvetést: több forrás a fiataloknak, a növekedésnek
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/koltsegvetes-2017/20161129IPR53614/elfogadtak-a-2017-es-eu-koltsegvetet-tobb-forras-a-fiataloknak-a-novekedesnek>, (2018.05.20.)

érdekében. Az Alap fedezi a határigazgatást, a vízumokat és a vámellenőrző berendezéseket. A migráció továbbra is hosszú távú kihívást jelent majd az EU számára, a tagállamok ezt a kérdést jobban kezelhetik az EU technikai támogatásával. Az uniós költségvetés szerepe kulcsfontosságú a menedékkérők és bevándorlók esetében a keresési és mentési kapacitások fejlesztésében. Szintén kiemelt szerepe van a 2021-2027-s költségvetésnek a menedékkérők és migránsok befogadásában, beilleszkedésében és munkavállalásában, mivel a költségvetés a hosszú távú integrációra épít.

A költségvetés V. része a biztonság és védelem kérdéseiről szól. A Bizottság javaslata szerint tovább kell erősíteni a Belső Biztonsági Alapot a hálózatok és közös rendszerek fejlesztése érdekében, mely a nemzeti hatóságok és a tagállamok közötti hatékony együttműködést és információcserét javítja. A 2021-2027-s költségvetésben védelmi és biztonsági kérdésekben a polgári védelmi mechanizmusra 2,5-ször, a belső védelemre 1,8-szor, míg az uniós védelmi alapra 22-szer többet költenek a korábbi költségvetéshez képest. Ez számokban kifejezve polgári védelmi mechanizmus esetében 1,5 billió euró, belső védelemnél közel 4 billió euró és az uniós védelmi alap esetében kicsit több, mint 13 billió euró költséget jelent.

Az EU külső fellépései, beleértve az EU kül-, és biztonságpolitikáját, jelentős modernizációt igényelnek. Ide sorolható a migráció terén megjelenő partnerségi keret fejlesztése a harmadik országokkal. A Bizottság ezt alapul véve, az Unió külső fellépéseinek jelentős átalakítását javasolja, amely nagyobb koherenciát biztosít az eszközök között, és növeli a szinergiát a programok esetében. A szinergiák és a folyamatok egyszerűsítése egyébként is cél. Különösen igaz ez a földrajzi stratégiai prioritások esetében, - mint az európai szomszédság, Afrika, a nyugat-balkáni országok, valamint a leginkább rászoruló országoknál-, tematikusan a biztonság, a migráció, az éghajlatváltozás és az emberi jogok tekintetében. A 2021-2027-s EU-s költségvetésben szomszédság, fejlesztés és nemzetközi együttműködésre a korábbi időszakhoz képest 1,3- szor többet, azaz közel 90 billió euró nagyságrendű összeget költ az unió majd. Ezen belül a partnerekkel történő együttműködésnél kiemelték a szomszédos országok, a Szub-szaharai térség, Ázsia, Közel Kelet és a Csendes Óceáni térség, valamint Amerika és a Carib térség. A humanitárius, illetve az előcsatlakozási támogatás értéke is növekszik 1,2-1,2-szeresére a következő időszak költségvetésében. Ez szám szerint, területenként 10 billió feletti összeget jelent.²⁰

Magyar stratégiai elképzelések

Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 1. számú melléklete tartalmazza Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját. A biztonság fogalma a 21. századra

²⁰ EU Budget for the Future A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf , (2018.05.21.)

átfogóbb értelmezést nyer a korábbi időszakokhoz képest. A globalizáció és nemzetközi integráció folyamata nem csak a nyitottságot, a fejlődés vívmányaihoz való jobb hozzáférést segíti, hanem a fenyegetések és veszélyek hatásait is felerősíti, ami előtérbe helyezi a biztonságtechnikai kérdéseket. A hatalmi erőviszonyok bizonyos szempontból, a tudomány és a technológia fejlődésének hatására átrendeződtek. Bár egyrészt egy Magyarország ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye nem számottevő mértékű, ugyanakkor figyelembe kell vennünk azt a tényt, hogy a globális hatások nyomán a biztonság kérdése nem a határaknál kezdődik. Másrészt az is tény, hogy Magyarország határainak egy része a belátható jövőben az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatási feladatainak ellátásával, így a fizikai védelem kérdése sem elhanyagolható.

Az illegális migráció jelenleg tranzitországgként érinti hazánkat, de nem zárható ki annak kockázata, hogy később célországgá váljunk, így az ezzel járó feladatok egyaránt jelentenek EU-s és nemzeti kötelezettséget és megoldásra váró problémát. A külső határok megvédése, az illegális migráció elkerülése érdekében megkerülhetetlen a nemzeti rendvédelmi és migrációs, illetve más migráció feladatok ellátását végző szervezetek közötti együttműködés. A biztonság fenntartása érdekében fokoznunk kell az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés elleni harcot, valamint erősíteni a kiutasítás, a hazatérés és a visszafogadás politikáját. Így hozzájárulhatunk az illegális migráció visszaszorításához és megfelelő kezeléséhez.

A hatékony vízumpolitika is ezt a folyamatot segíti. Ennek érdekében Magyarországnak együtt kell működnie harmadik országokkal. A legális migráció esetében a beutazás és tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelése lehet a biztonságpolitikai cél, mely kiegészül az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal történő együttműködéssel.²¹

Migrációs stratégia

A magyar 2014-2020 időszakra vonatkozó migrációs stratégia igazodik az EU Menekültügyi és Migrációs Alap időszakához. A magyar migrációs stratégia hat elv mentén mozog. A mozgás szabadságának biztosítása érdekében a legális migráció minden formáját támogatja hazánk. Lehetőség van huzamos idejű tartózkodásra, letelepedésre, magyar állampolgárság megszerzésére. A nemzetközi védelem biztosítása során teljesítjük menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeit, a menedéket kérelmezők számára biztosítjuk a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet. Az integráció elvét szem előtt tartva segítjük a legális migránsok társadalmi beilleszkedését hazánkban. A hontalanok védelme érdekében hathatós segítséget nyújtunk az érintettek számára, az illegális migráció elleni fellépés keretén belül szankcionáljuk az országba való beutazás és tartózkodás

21 Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 1. számú melléklete Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf, (2018.05.21.)

szabályainak megsértését. A kommunikáció fontosságának elvén belül elősegítjük a hiteles információk eljuttatását az állampolgárokhoz, így csökkentve a migrációhoz kapcsolódó előítéleteket.

A hat elv megvalósítása érdekében több iránymutatást fogalmaz meg a stratégia. Alapvető a legális migrációhoz kapcsolódó vízumpolitika kereteinek meghatározása. A legális migráció jellemzője, hogy első alkalommal, a körülmények feltérképezése érdekében, turista, úgynevezett C típusú vízummal lépnek Magyarország területére az itt munkát vállalni kívánó harmadik országból érkezettek. Az illegális migráció esetében legjellemzőbb, hogy érvényes vízummal érkezik illető adott országba, majd azt „túltartózkodja”. Vízumpolitika terén az EU nem kínál nagy mozgásteret tagállamai számára, ennek ellenére kínálkozik néhány lehetőség, ahol javíthatunk a nemzeti vízumpolitika rendszer minőségén. A vízum visszaélések csökkentése érdekében továbbképzéssel segítheti a kormány a területen dolgozók munkáját, jártasság növelésével az okmány ismeretek területén. Ügyfélközpontúvá teheti a vízumeljárás folyamatát, technikai és humán fejlesztésekkel erősítheti az okmány biztonság kérdését. Magyarország törekszik a magasán kvalifikált munkavállalók bevonására, ennek érdekében már a vízumok kiadásánál olyan kategóriákat kíván létrehozni, melyek alapján megkülönböztethetők az ilyen végzettségű személyek, és később könnyített eljárással érkezhettek Magyarországra.

A szabad mozgás biztosításának elvénél és a legális migráció esetében fontos és alapvető tény, hogy hazánkba elsősorban uniós állampolgárok és családtagjaik érkeznek. A harmadik országból érkezőkre jellemző, hogy az alacsony, illetve a magas végzettséget igénylő munkakörökben helyezkednek el, a kiadásra kerülő vízumok is ehhez kapcsolódnak. A legális migráció terén a Magyar Kormány célkitűzése a tájékoztatás növelése, az adminisztratív akadályok csökkentése. A visszaélések visszaszorítása érdekében további cél a résztvevő szervek együttműködésének növelése. A gazdaság növeléséhez kapcsolódó célkitűzés a befektetők, és a magasán képzettek bevonása, amit az összevont engedélyezési eljárás hatékonyság növelésével kívánunk elérni. A tudás alapú migráció bevonása érdekében emellett szükséges a Magyarországról, mint befogadó országról kialakított kép erősítése is. Továbbfejlesztést igényel az idegenrendészeti ügyintézés is, mint például a migrációval foglalkozók hatékony képzése, az okmány ismeret erősítése. A legális migrációs csatornákkal való visszaélés elleni hatékony fellépés szintén szerepel a stratégia célkitűzései között. Ide kapcsolódik például a tanulmányi intézmény érdeklteté tétele azon tanulási céllal érkezett migránsok esetében, akik nem teljesítik tanulmányi kötelezettségüket. Ezekről az intézmény jelentést adhatna. A nemzetközi dimenziók fejlesztése, mint például a harmadik országokkal történő hatékonyabb kapcsolatfelvétel vagy a Prágai folyamat²² alprogramja, illetve a

22 36.o. Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum
<http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA.pdf>, (2018.05.21.)

körkörös migrációban rejlő lehetőségek hasznosítása szintén a legális migráció területén kifejezett stratégiai cél.

Illegális migráció terén szintén több elképzelés ölt testet a stratégiában. Magyarország a jelenlegi célországok tapasztalataira, mint jövőbeni lehetőségre és annak kezelési megoldásaira tekint. Hazánk geopolitikai helyzete szerint a Balkánról Nyugat-Európába irányuló illegális migráció útvonalában helyezkedik el. Tranzitországgként ez a rendészeti tevékenységére jelentős terheket ró, az átmenő forgalom hatékony kezelésének megoldása miatt. Az illegális migráció kezelésével kapcsolatos célkitűzések közül kiemelt az együttműködés, az információcsere és koordináció fejlesztése az illegális migráció elleni fellépés terén érintett szereplők között, valamint a hatékonyságnövelés a kapacitás- és képességfejlesztéssel, valamint a kockázatelemzés és értékelés színvonalának emelésével, illetve az információtechnológia fejlesztésével.

A jogi környezet megfelelő átalakításával, például a migrációs norma- és eljárási rendszer korszerűsítésével, a Magyar Kormány segítheti a visszaélések számának csökkentését. Nemzetközi védelem terén a menedékkérelmek elbírálása kiemelt jelentőségű, mivel változó mértékben (mennyiségi és minőségi értelemben is), de folyamatosan, több országból érkeznek Magyarországra menedékkérők. E téren célkitűzés a menekültügyi statisztikák fejlesztése, folyamatos elemzése, valamint a hatékony információcsere megvalósítása. A hazai menekültügyi rendszer terheinek csökkentése érdekében célkitűzésként szerepel a stratégiában az áttelepítési és áthelyezési program fenntartása és fejlesztése. A menekültügyi helyzet változékonysága miatt flexibilis menekültügyi rendszer kiépítése szükséges a gyors reagálás érdekében. Fejlesztési cél a menekült és hontalansági eljárások minőségének javítása, különös tekintettel olyan esetekre, mint a kísérő nélkül érkező kiskorú gyermekek. A valódi tényállás meghatározása és felderítése érdekében cél az orvosi, nyelvi, okmány- és egyéb szakértői tevékenységek biztosítása, illetve a más tagállamokban működő jó gyakorlatok folyamatos monitoringozása. A nemzetközi védelmet kérők esetében elvárás a megfelelő minőségű és színvonalú befogadó állomások kialakítása, ahol foglalkozások, programok szervezése is biztosított menekültek számára.

A stratégia hatékony megvalósítására rendelkezésre álló összeg két részből áll össze. A Menekültügyi és Migrációs Alap terhére támogatandó intézkedések forrásigénye összesen 11115,1 millió Ft. Ebből vízümpolitikára 11,6 millió Ft, legális migrációra 256 millió Ft, illegális migrációra 4 388,7 millió Ft, nemzetközi védelemre 1 916,3 millió Ft, és integrációra 4 542,5 millió Ft jut. Mindezek mellett a központi költségvetésből a következő, stratégiai szempontból kiemelkedően fontos, területek élveznek támogatást. A magyar vízum kérelmezésének az egész világra történő kiterjesztése, a vízumeljárás minőség fejlesztése 112,9 millió Ft és a menekültügyi helyzet változékonyságához igazodó, flexibilis menekültügyi rendszer kiépítése,

amely gyorsan képes reagálni a kérelmezők számában és összetételében bekövetkező változásokra 1000 millió Ft támogatást élvez.²³

Összefoglalás és következtetések

Az EU határvédelmi politikája még mindig fejleszthető lenne. Az 1. számú ábra adatai rávilágítanak arra a tényre, hogy azok száma, akik már az EU határánál visszafordításra kerültek, nagyságrendileg nem változott jelentős mértékben. A nagy számú, határon történő megállítás ellenére, az EU területén illegálisan tartózkodók száma jelentős méreteket ölt, ami a határvédelmi rendszer hiányosságaira utal. Szintén komoly migrációs problémára utal, hogy 2010-2017 időszak vonatkozásában az illegálisan EU-ban tartózkodók száma jelentős mértékben meghaladja azok számát, akik származási országukba visszautasításra kerültek. Ehhez képest még döbbenetesebb az a tény, hogy a hazájukba visszautasítottak közül EU szintjén csupán alig 44 % hagyta el ténylegesen az uniós területét.

Felmerül a kérdés, hogy a kiutasítás ellenére az EU-ban maradó (56%) harmadik országbeli állampolgárok felkutatása és ismételt kiutasítása mennyi időt, energiát emészt fel. Ugyanez a kérdés feltehető a kiutasításra (még) nem került, de illegálisan az EU-ban élők esetében is. A megnyugtató válasz erre az lehetne, hogy tranzitország lévén egy idő után elhagyták hazánkat és valamely más uniós tagállamban telepedtek le. Alapvetően azonban nem túl megnyugtató a tény, hogy nyilvántartás terén ezek a folyamatok pontosan nem lekövethetők.

Menedékjogi kérelmek esetében²⁴ meglehetősen magasnak tekinthető, a számok nagyságrendjét figyelembe véve, az elbírálások száma. Uniós viszonylatban 2014 és 2015 mutat jelentősebb lemaradást. Magyarország esetében, az EU-hoz viszonyítva jóval nagyobb eltérés mutatkozik a benyújtott és az elbírált menedékjogi kérvények között. A pozitívan elbírált menedékjogi kérelmek az EU esetében az összes elbírálás 46,38 %-át, Magyarország esetében pedig 14,75 %-át teszik ki 2010 és 2017 közötti időszakban. Magyar vonatkozás tekintetében érzékelhető, hogy a magyar migrációs stratégia jól illeszkedik az uniós elképzelésekhez, miközben a nemzeti érdekeket is szem előtt tartja és beemeli migrációs politikájába. A kérdés az, hogy a határon történő megállítás, az illegális tartózkodás, a származási országba visszaküldés, valamint a menedékjogi kérések elbírálásához kapcsolódó adatok és a magyar migrációs stratégia figyelembevételével kell-e, és ha igen, mely területeken változtatnia a Magyar Kormánynak, hogy a következő időszak migrációs stratégiája illeszkedjen az EU 2021-2027-s időszakra szóló költségvetéséhez.

Nézzük először az adatokat. Elsőre is látható, hogy a magyar adatok a határon történő megállítás, az illegális tartózkodás, a származási országba történő

23 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf, ((2018.05.21.))

24 jelen tanulmány 2. és 3. ábrája alapján

visszaküldés és a menedékjogi kérések terén, kis százalékát teszik ki az uniós adatoknak. Ugyanakkor a felmerülő problémák hasonló volumenben jelennek meg, hasonló problémákat generálva. Magyarország annyiból van nehezebb helyzetben, hogy nemzeti érdekeit szem előtt tartva, nemzeti határának és az EU külső határának védelmét is el kell látnia egy időben, többféle elvárásnak megfelelően.

Az EU 2021-2027-s időszakára vonatkozó költségvetés meghatározó, hiszen ebben már megjelennek azok a finanszírozási összegek, melyek a migrációs válság problémáinak megoldására szánt válasz elképzelésekhez kapcsolódnak. Érzékelhető, hogy az EU irányultsága 2021-2027 vonatkozásában a biztonság, külső határvédelem, menekültügy köré csoportosul. A menekültügyi rendszer erősítése, a visszatérítési politika, a hatékony nemzeti eljárások és az integráció kérdése nyomatékosan szerepel a költségvetésben. Ehhez hozzá véve a közös fellépés, a külső határvédelem, az integrált határigazgatás, illetve a határőr testület kialakításának és képzésének területeit, azt érzékelhetjük, hogy részletes program és közel háromszor akkora költségvetés áll rendelkezésre e problémák megoldására a korábbi időszakokhoz képest. Biztonság és védelem kérdésében is a legtöbb költségvetési tétel az EU külső és belső védelmének növelését célozza meg. Gondoljunk itt a külső uniós védelemre, az EU-n belüli információcserére vagy a belső biztonsági alap kérdésére, illetve a harmadik országokkal tervezett partnerségek kialakítására, szélesítésére.

Magyarország jelenleg érvényes biztonsági politikájában és migrációs stratégiájában is alapvető a biztonság kérdése. Az illegális migrációval kapcsolatban főleg a tranzitországgként, illetve később akár célországgként történő határvédelmi, a szervezett bűnözés elleni, a kiutasításhoz, hazatéréshez és visszafogadáshoz kapcsolódó feladatok kerülnek előtérbe, illetve a nemzeti rendvédelmi és migrációs szervezetek közötti együttműködés erősítése. A biztonsági kérdések mellett a magyar migrációs stratégia más fókuszokat is felfed. Cél a tudásalapú migráció élénkítése a magyar gazdaság fellendítése érdekében. Magyarország törekszik a magasan kvalifikált munkavállalók bevonására, vízumpolitikájában már a kiadásánál olyan kategóriákat kíván létrehozni, melyek segítik az ilyen jellegű megkülönböztethetőséget és később könnyített eljárással érkezhetnek hazánkba. A már itt élő és integrálódott harmadik országbéliek családgyegetése szintén a gazdasági növekedést serkenti. Összességében megállapíthatjuk, hogy a következő időszakhoz kapcsolódó magyar migrációs stratégia, EU költségvetéshez és migrációs politikához igazítása kisebb finomítás jellegű változtatásokkal kivitelezhető. Így Magyarország egyszerre tudja teljesíteni nemzeti határvédelmi feladatait és az EU külső határához kapcsolódó kötelezettségeit.

SÁPI EDIT*

*A szerzői jogi jogsértések büntetőjogi szankcionálása*****Bevezetés - A szerzői jog helye a jogrendszerben**

A szerzői jog – mint az alkotó ember és az általa létrehozott művek védelmét és az alkotások hasznosíthatóságának jogi kereteit biztosító szabályanyag – a polgári jog egy sajátos részterülete, mely egyfajta kettősséget tükröz.

A szerzői jog – és önmagában a szellemi alkotások joga¹ – egyaránt ötvözi a polgári jog személyi és vagyoni jogi jellegzetességeit.

Egyrészt a szellemi termék – jelen tanulmány esetében a szerzői mű – olyan erőteljesen, elválaszthatatlanul kötődik az alkotójához, hogy nem hagyhatjuk figyelmen kívül a személyi jogi vonatkozásokat, melyeket elsősorban a szerzőt megillető személyhez fűződő jogok rendszere és azok legjellemzőbb vonása, a forgalomképtelenség tükrözi hűen.

Másrészt a szerzői mű vagyoni forgalomban részt vevő és vagyoni értékkel bíró alkotás, melynek hasznosítása kizárólag a szerző engedélyével történhet, mely alól a törvény csak szűk körben enged kivételeket.

A szerzői jog kettőssége² a szabályozás tekintetében is megfigyelhető mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szintén. Nemzeti téren elsődleges szabályanyagát a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.) adja, míg utaló szabálya alapján³ a jogok átszállására, átruházására, megterhelésére, valamint az egyéb személyi és vagyoni viszonyokkal kapcsolatos - az Sztj. által nem

* Dr. Sápi Edit PhD, tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék

** „A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

1 A 2014. március 15-én hatályba lépett új Polgári Törvénykönyv elveti a „szellemi alkotások joga” terminológiát, és ehelyett a szerzői jog és iparjogvédelem kifejezést használja. A terminológiai váltást tartalmi váltás is követte tekintetben, hogy az új Ptk. szakít az ún. „hézagmentes oltalom” elvével, azaz elődjétől eltérően nem mondja ki, hogy a szellemi alkotások a törvény védelme alatt állnak, hanem kiegészítő alkalmazással utalja a Ptk. hatálya alá a szerzői jogi és iparjogvédelmi tárgyú jogszabályok által nem szabályozott kérdéseket. (Ptk. 2:55. §). A témában lásd bővebben: GRAD-GYENGE A.: Búcsú a szellemi alkotások jogától? – A szerzői jog és az iparjogvédelmi oltalmi formák polgári jogi védelme a magyar magánjogban, <http://ptk2013.hu/szakcikk/grad-gyenge-aniko-bucsu-a-szellemi-alkotasok-jogától-a-szerzői-jog-es-az-iparjogvédelmi-oltalmi-formák-polgári-jogi-védelme-a-magyar-magánjogban/1776>

2 „(...) hirdetve a szerzői jog olyan egységét, amely a szerző személyi jogait (droit moral) és vagyoni jogait foglalja egységbe. Íme, a személyiségi jogok milyen jól megférnek a vagyoni jogokkal! (...)” – Lásd: PETRIK F.: A nem vagyoni kár megtérítése védelmében, Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/1., 6.

3 Sztj. 3. §

szabályozott kérdésekben - a háttéranyagot a mindenkor Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) jelenti. Jelen tanulmány szempontjából ugyanakkor kiemelendő, hogy nem csupán az Szjt. és a Ptk. tartalmaz szerzői jogi viszonyokra releváns szabályokat, hanem azokkal találkozhatunk a Büntető Törvénykönyv rendelkezései között is. A terület kettőssége áttekintetben is megmutatkozik, hogy a hazai szabályokon túlmenően számos nemzetközi egyezmény és Európai uniós norma is vonatkozik, melyekkel a hazai joganyagot szükségképpen össze kell(ett) hangolnia a jogalkotónak. Jelen dolgozat keretében azonban csak a hazai rendelkezéseket kívánjuk áttekinteni.

A tanulmány felépítését tekintve először áttekintjük a szerzői jogi jogsértés fogalmát, majd az alkalmazandó jogkövetkezményeket magába foglaló szankciórendszert. A szankciórendszer keretében kívánunk pár szót szólni a polgári jogi jogkövetkezményekről, hiszen a jogkövetkezmények alkalmazása során a polgári-és büntetőjog szempontjából is közel azonos módon állapítják meg a keletkezett vagyoni hátrányt. A polgári jogi következmények rövid ismertetése után rátérünk a büntetőjogi rendelkezésekre. A büntetőjogi szankciók tekintetében elsőként egy történeti áttekintést teszünk, ezt követően pedig a hatályos Btk. vonatkozó tényállásait mutatjuk be. A bitorlás tényállása (Btk. 384.§) egy átfogó, számos szellemi alkotás megsértése esetén alkalmazható tényállás, így elsőként a bitorlás tényállására helyezük a hangsúlyt, majd rátérünk a kifejezetten a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését szankcionáló tényállásra (Btk. 385.§). A szerzői joghoz kapcsolódóan szól a Btk. a védelmet biztosító műszaki intézkedés kijátszása (Btk. 386.§) és a jogkezelési adat meghamisítása (Btk. 387.§) esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről, melyeket szintén röviden ismertetünk.

A tanulmány gerincét a bitorlás, valamint a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése tényállásának bemutatása és elemzése képezi. A területi korlátokra tekintettel jelen tanulmányban az Európai Unió jog és a nemzetközi jog jogforrásait nem kívánjuk áttekinteni, az egy önálló munka tárgyát képezhetné. Ugyanakkor ezen európai és nemzetközi standardoknak a jelentősége nem elhanyagolható, és a hazai bírói gyakorlatban is érvényre jutnak. Ezt juttatta kifejezésre a 9/2013. számú büntető elvi határozat, mely kimondta, hogy *„Amennyiben a mű először külföldön került nyilvánosságra, és szerzője külföldi, ő, illetve műve magyar szerzői jogi védelemben csak nemzetközi egyezmény, illetőleg viszonyosság alapján részesülhet. Ezért a büntetőeljárás során a szerző (jogtulajdonos) honosságára és a mű első nyilvánosságra hozatalának helyére vonatkozó adatokat tisztázni kell.”*

A szerzői jogi jogsértés szankciórendszeréről

A szerzői jogi jogviszony egy abszolút szerkezetű, negatív tartalmú jogviszony, hiszen első sorban mindenki negatív magatartásra, a szerző jogainak megsértésétől való tartózkodásra köteles.

Önmagában a szerzői jogi jogsértés egy sokkal tágabb, komplexebb kört fog át, mint a szerző személyhez fűződő és vagyoni jogainak csorbitása. A jogsértés szűkebb értelemben valóban e két csoportba tartozó jogosítványok megsértését jelenti, tágabb értelemben azonban ide tartozik a díjigény, valamint a szomszédos jogok megsértése is. A díjigény megsértése kapcsán nem elég arra gondolnunk, hogy a szerzőnek járó jogdíjat nem fizették meg, hiszen a díjigény csorbitását megalapozza az is, ha az ún. üreskazetta díjat, a reprográfia díjat, vagy a követő joghoz kapcsolódó díjat nem szolgáltatták.⁴

Az engedélyezési jogokra vonatkozó rendelkezések be nem tartását jelenti az is, ha a jogosult engedélyét egyáltalán nem kérték ki, illetve, hogy bár a jogosulttól származó engedély birtokában valósították meg a felhasználást, azonban annak kereteit túllépve. Az engedélyezés főszabálya alóli kivételt a szabad felhasználás jelenti, melynek azonban csak, a törvény által taxatív meghatározott esetekben lehet szerepe. A szabad felhasználás szabályainak megszegése így szintén megalapozza a jogsértésért való felelősséget.

A jogsértés kapcsán létrejött jogviszony egyik pólusán áll a szerző, mint a jogsérelmet, kárt elszenvedett alany, másik pólusán pedig a jogsértő, károkozó személy. Az Szt. megadja a lehetőséget a szerző számára, hogy ne csak a „közvetlen jogsértővel”, hanem a jogsértéshez igénybe vett szolgáltató személlyel szemben is támasszon bizonyos igényeket. A szolgáltatóval szemben támasztható jogkövetkezményt annak megfelelően differenciálja a törvény, hogy a szolgáltató a jogsértés elkövetéséhez kereskedelmi mértékben nyújtott-e segítséget, vagy sem. Amennyiben nem kereskedelmi mértékben nyújtott segítséget, úgy ezzel a személlyel szemben a szerző kérheti a jogsértés, vagy az azzal közvetlenül fenyegető cselekmények abbahagyását, valamint eltiltását a további jogsértéstől.⁵ Az a szolgáltató személy ugyanakkor, aki a jogsértéshez kereskedelmi mértékben járult hozzá (birtokolta a jogsértéssel érintett dolgokat, vette igénybe a szolgáltatásokat, vagy a jogsértés elkövetéséhez kereskedelmi mértékben nyújtott szolgáltatást) adatszolgáltatásra lesz köteles a jogsértéssel érintett dolgok, szolgáltatások előállításában, forgalmazásában, teljesítésében résztvevők, valamint a jogsértő felhasználással kialakított üzleti kapcsolatok tekintetében.⁶

A szerzői jogi jogsértés kapcsán hangsúlyozandó, hogy megsértése egy komplex *szankciórendszer*⁷ szabályait vonja maga után. Ezen szankciórendszer áll egyrészt az Szt. által rendelt polgári jogi jogkövetkezményekből⁸, valamint vámjogi jogkövetkezményekből, másrésztől hatályos Büntető Törvénykönyvünk külön

4 GYERTYÁNFY P. (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 589.

5 Szt. 94.§ (3) bek, valamint v.ö. Szt. 94.§ (1) bek. b) pont

6 Szt. 94.§ (4) bek., valamint v.ö. Szt. 94.§ (1) bek. d) pont

7 Szt. XIII. fejezet

8 Megjegyezzük, hogy a szerzői jog fent említett kétarcúsága az annak megsértése esetén alkalmazható polgári jogi jogkövetkezmények tekintetében is megfigyelhető, hiszen a szabályozás az Szt. által előírt speciális következményeken túl nagyban alkalmazkodik az általános polgári jogi normákhoz. Egyrésztől atekintetében, hogy az Szt. által megfogalmazott jogkövetkezmények nagy hasonlóságot mutatnak a Ptk.-beli személyiségvédelmi eszközökkel, másrészt pedig azért, mert alkalmazhatóak a kártérítés és sérelemdíj szabályai.

tényállások keretében fogalmazza meg a szerzői jogi jogsértés bekövetkezése esetén alkalmazható szankciókat.⁹ A jogalkalmazás megkönnyítése érdekében – noha látjuk, hogy a szankciórendszer egyszerre építkezik külön jogágak szabályaiból – az irányadó rendelkezések alapvető fogalmait a jogszabályi rendelkezések összehangoltan használják. A Btk. pedig kerettényállásokat tartalmaz, így kiegészülve ki az értelmezési anomáliákat.¹⁰

A szerzői jogi jogsértés büntetőjogi jogkövetkezményeinek áttekintése – történeti fejlődés

A szerzői jogi jogsértés szinte egyidős a szerzői joggal, az pedig az emberiséggel. Annak ellenére, hogy már korábban születtek olyan jogszabályok, melyek érintették, a szerzői jog direkt törvényi szabályozására hazánkban 1884-ben¹¹ került sor. Magát a törvényi szabályozást, annak igényét is a szerzői jogi jogsértés, a jogsértés ellen való fellépés indította el útján.¹²

A szerzői jogi jogsértések szankcionálását – értve ez alatt akkoriban elsősorban a büntetőjogi jogkövetkezményeket – a szerzői jogról szóló törvények rendezték.

A *szerzői jogról szóló 1884. évi törvény*cikkek sajátossága, hogy egyes fejezetekre szétbontva tartalmazza, hogy mely művek élveznek szerzői jogi oltalmat, és az egyes műcsoportokon belül¹³, azokhoz igazítva nyilvánít bizonyos magatartásokat jogsértőnek, bitorlónak.¹⁴

Az írói művek tekintetében, – melyek szabályai szolgáltatják az alapot – az 1.§ rögzíti, hogy a védelmi időn belül a szerzőnek kizárólagos joga van írói művének gépi többszörözésére, közzétételére és gépi többszörözésére. Meghatározza a törvény, hogy mely magatartások minősülnek az írói mű bitorlásának. Bitorlásnak minősül elsődlegesen a mű egészének, vagy valamely részének az író engedélye nélküli gépi többszörözése, és forgalomba helyezése.¹⁵ Ezen túlmenően deklarálta a

9 Btk. 384.§, 385. §, 386.§, 387.§

10 BÉRCZES L. – GYENGE A. – LENDVAI Zs.: *A szerzői jogi jogsértések esetén alkalmazható jogi eszközökről – Segédanyag a gyakorlat számára*, ASVA, Budapest, 2009. 49.

11 1884. évi XVI. törvény a szerzői jogról.

12 „A szerzői jog magyarországi szabályozása kiindulópontjának a Takács Ádám által a törvényhozókhoz intézett felkiáltást tekinthetjük, melyben a gönyei református lelkész arra hívta fel a helytartótanács figyelmét, hogy a halotti beszédeit kiadó Paczkó pesti nyomdász munkáját megbecsületlenül Landerer nyomdász az egész kötetet utánnyomta. Az ezzel okozott kár miatt Paczkó elállt attól, hogy a második kötetet is kiadja, félén, hogy azt Landerer ismét elorozza.” –

MEZEI P.: A szerzői jog története a törvényi szabályozásig (1884: XVI. tc.), *Jogelméleti Szemle*, 2004/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/mezei19.html> (Letöltés dátuma: 2018. június 31.)

13 írói művek (II. Fejezet), zeneművek (II. Fejezet), színműveknek (III. Fejezet), zeneműveknek és egyéb zenés színműveknek a nyilvános előadása, képzőművészeti alkotások (IV. Fejezet), a föld- és térképek, a természettudományi, mértani, építészeti és más műszaki rajzok és ábrák (V. Fejezet), fényképek (VI. Fejezet)

14 Ebben a témában lásd bővebben: NÓTÁRI T.: A szerzői jog bitorlásának jogkövetkezményei az 1884-es szerzői jogi törvényben, *Jogelméleti Szemle*, 2010/1. szám

15 1884. évi XVI. tc. 5.§

törvény azon jogellenes magatartásokat, melyek szintén a bitorlás tényállása alá tartoztak¹⁶. Ezen magatartások közös pontja, hogy mindegyik a szerző engedélye nélkül valósította meg a mű felhasználását valamely módon.

Meghatározza a törvény azt a cselekményi kört is, amelynek azon magatartások tartoznak, melyek nem valósítják meg a bitorlás tényállását, ily módon a szabad felhasználás esetköreit.¹⁷

Az első fejezet részeként rögzíti a törvénycikk az alkalmazandó büntetéseket a bitorlás elkövetése esetén, ugyanakkor természetesen ez nem jelenti azt, hogy csak az írói művek esetében lenne alkalmazandó. Az első fejezetben a büntetésre vonatkozó általános szabályokat rögzíti a törvénycikk, míg a további szerzői művekre irányadó szakaszokban az eltérő, különös szabályokat.

A szerzői jog bitorlása mind szándékos, mind pedig gondatlan alakzatban vétséget alapozott meg, melynek szankciója két irányú volt. Egyrészt a szerző kártérítést követelhetett, ezen felül pedig pénzbírsággal sújthatták az elkövetőt, melynek felső határa 1000 Ft. volt.¹⁸ Szabadságelvonás csak abban az esetben volt kiszabható, ha a pénzbüntetés behajthatatlan. Az 1884. évi szerzői jogi törvény

A sorban következő szerzői jogi törvény, az 1921. évi LIV. törvény elődjéhez hasonlóan még rendelkezik a bitorlás büntetőjogi jogkövetkezményeiről. A törvény felépítése is hasonló a 1884. évi törvényéhez. A szerzői jogi irtalom tartalmát és az irtalom alá eső művek körét szintén külön fejezetekben rögzíti. Ugyancsak rögzíti a bitorlási cselekmények körét a törvény, melyek az előző felsoroláshoz képest bővültek, a technikai fejlődésnek köszönhetően.¹⁹

16 „6. § A szerzői jog bitorlásának tekintendő továbbá:

1. a még meg nem jelent kéziratnak, a szerző beleegyezése nélkül történt többszörözése, közgététele és forgalomba helyezése. A többszörözést, közgétételelt és forgalomba helyezést, a kéziratnak vagy másolatának jogosult birtokosa is csak a szerző beleegyezésével eszközölheti;

2. a szerző beleegyezése nélkül történt többszörözése, közgététele és forgalomba helyezése az oktatás, vagy mulatság céljából tartott előadásoknak vagy felolvasásoknak;

3. az olyan kiadás, melyet a szerző vagy kiadó, a köztük fennálló szerződés vagy a törvény ellenére eszközöl;

4. a műnek több példányban kiállítása, mint a mennyibez a kiadónak a szerződés szerint joga van;

5. a szerzőtársak által közösen készített műnek olyan kiadása, melyet az egyik szerzőtárs jogosulatlanul eszközöl (1. § második bekezdése);

6. a nyilvános tárgyalásoknál és tanácskozásoknál különböző alkalommal különböző tárgyak felett tartott beszédeknek az illető szónok beleegyezése nélkül történt gyűjteményes kiadása;

7. kizárólag a napilapokba leendő felvétel végett összegyűjtött és többszörözve megjelent táviratoknak és tudósításoknak valamely hirlapba történt jogosulatlan átvétele. Az ilyen közleményeknek valamely hirlapban megjelenése után átvételére a 9-ik § 2-ik pontjának rendelkezése alkalmazandó.

7. § Az eredeti műnek a szerző beleegyezése nélkül történt fordítása (...):

1. ha a mű, mely először holt nyelven jelent meg, valamely élőnyelvre lefordítva adatik ki;

2. ha a mű, mely egyszerre több nyelven jelent meg, e nyelvek valamelyikére lefordítva adatik ki;

3. ha a szerző az eredeti mű czimlapján vagy elején a fordítási jogot magának fentartotta; feltéve, hogy a fordítás közgététele, az eredetinek megjelenésétől számítandó egy esztendő alatt megkezdett és három esztendő alatt befejeztetett. (...)

A még meg nem jelent és a jelen törvény által védett írói művek (6. § 1. és 2. p.) fordítása, a szerzői jog bitorlásának tekintendő.”

17 9.§

18 19.§

19 1921. évi LIV. törvény a szerzői jogról, 6.§ 1. - 10. pontok, 7.§,

A szellemi tulajdon megsértésének büntetőjogi szankcionálása elsőként az 1961. évi V. Büntető Törvénykönyvben jelent meg, amikor is a korábban szerzői jogi törvényekben rögzített bitorlás tényállása átkerült a büntetőjog területére. Ezzel egy időben a további szerzői jogi törvények – 1969. évi III. törvény²⁰ és a jelenleg hatályos Szt. - a bitorlás tényállását már nem rögzítették, hanem bevezették a polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazását a jogsértés eseteire.

A 1961. évi V. Büntető Törvénykönyv a szellemi tulajdonjogok megsértése kapcsán még csak a bitorlás tényállását rögzítette. Eszerint „*Aki a) más szellemi alkotását, találmányát, újítását vagy ipari mintáját sajátjaként tünteti fel, és ezzel a jogosultnak kárt okoz, b) állami vállalatnál, más állami gazdálkodó szervnél vagy szövetkezetnél betöltött munkakörével visszaélve más szellemi alkotásának, találmányának, újításának vagy ipari mintájának hasznosítását vagy érvényesítését attól teszi függővé, hogy őt annak díjából, illetve az abból származó haszonból vagy nyereségből akár társszerzőként való szerepeltetésével, akár egyéb módon részesítse, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*”²¹ A rendelkezés nagy hasonlóságot mutat a jelenleg hatályos Btk. bitorlás tényállásával, így ehelyütt ennek a szakasznak az elemzésére nem térnénk ki.

Az 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban régi Btk.) – a hatályos joghoz hasonlóan – szintén rendezte a bitorlás²² tényállását, a szerzői és szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértésének szankcióját²³, a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító műszaki intézkedés kijátszására vonatkozó jogkövetkezményeket²⁴, valamint a jogkezelési adat meghamisításának tényállását²⁵. Ezen szakaszokról a dolgozat hatályos joggal foglalkozó részében esik szó.

A szellemi tulajdonjog elleni bűncselekmények a hatályos büntetőjogban

A szellemi tulajdon büntetőjogi védelmének közös vonásai

A Büntető Törvénykönyv XXXVII. fejezete a szellemi tulajdonjog elleni bűncselekmények cím alatt egységesen, egy fejezetben szabályozza a vagyon elleni bűncselekmények körében, tehát nem határoz meg külön fejezetet az iparjogvédelmi és a szerzői jogok megsértése esetén. A szabályozás egységes fejezetbe foglalásának oka az védendő jogi tárgyban rejlik, mely maga a szellemi alkotás és az ahhoz kapcsolódó vagyoni érdek. Annak oka, hogy a szellemi tulajdon elleni bűncselekmények a vagyon elleni bűncselekmények között kaptak helyet, az, hogy a szellemi alkotások komoly vagyoni értékkel rendelkeznek, és a vagyoni forgalomban részt vehetnek. Noha külön fejezetben nem, külön

20 A részletesebb elemzésről lásd: STIPTA Zs.: A plágium büntetőjogi vonatkozásai, In. Publicationes Universitatis Miskolcensis, *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2, 2012. 413-414.

21 1691. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről, 306.§

22 régi Btk. 329.§

23 régi Btk. 329/A.§

24 régi Btk. 329/B.§

25 régi Btk. 329/C.§

tényállásban meghatározza a Btk. a szerzői, vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértésének szankcióját (385.§), valamint az iparjogvédelmi jogok megsértésének szankcióját (388.§). A szerzői jogi jogsértésekhez kapcsolódóan a Btk. rögzíti a jogkezelési adat meghamisítása (387.§), valamint a védelmet nyújtó műszaki intézkedés kijátszása (386.§) tényállásokat is.

A szellemi tulajdon elleni bűncselekmények passzív alanya egységesen a szellemi alkotást létrehozó, a szellemi tulajdonvédelem jogosultja.

A szerzői jogi törvény véelme szerint szerzőnek azt a személyt kell tekinteni, aki a művet megalkotta, ennek megfelelően a szerzői jog is őt illeti.²⁶ A szerzői jogi védelem ugyanakkor nem csak a szerző illeti meg, hanem a szomszédos jogi jogosultakat is, így az előadóművészeket, hangfelvételek előállítóit, rádió és televízió szervezeteket, valamint a filmek előállítóit.²⁷

A védendő jog tárgy minden esetben valamely szellemi alkotás, illetve az ahhoz köthető jogosultságok összessége.

További közös jellemző, hogy a Btk. vonatkozó tényállásai elkövetési magatartásának első fordulata mindig egy általánosabb, átfogó jogellenes magatartási kört fog át, majd következő fordulatként, vagy fordulatokként speciális magatartásokat, vagy minősített eseteket pónalizál.

A bitorlás, mint átfogó tényállás

Átfogó tényállásként - mely magába olvasztja mind a szerzői, és kapcsolódó jogok, mind pedig az iparjogvédelmi jogok védelmét – a Btk. 384.§-a a bitorlás tényállását határozza meg.

„384. § (1) Aki

- a) más szellemi alkotását sajátjaként tünteti fel, és ezzel a jogosultnak vagyoni hátrányt okoz,*
- b) gazdálkodó szervezetnél betöltött munkakörével, tisztségével, tagságával visszaélve más szellemi alkotásának hasznosítását vagy az alkotásból fűződő jogok érvényesítését attól teszi függővé, hogy annak díjából, illetve az abból származó haszonból vagy nyereségből részesítsék, illetve jogosultként tüntessék fel, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

(2) E § alkalmazásában szellemi alkotás:

- a) a szerzői jogi védelem alá tartozó irodalmi, tudományos vagy művészeti alkotás,*
- b) a szabadalmazható találmány,*
- c) az oltalmazható növényfajta,*
- d) az oltalmazható használati minta,*
- e) az oltalmazható formatervezési minta,*
- f) a mikroelektronikai félvezető termék oltalmazható topográfiája.”*

²⁶ Szjt. 4.§ (1) bek.

²⁷ Szjt. XI. Fejezet

A bitorlás – új Btk. szerinti²⁸ – tényállása két bekezdésből tevődik össze, ami alapján az első bekezdés rögzíti magát a tényállást, míg a második bekezdés értelmező, fogalom-meghatározó szerepet tölt be. A második bekezdésnek megfelelően szellemi alkotásnak minősül a szerzői jogi védelem alá tartozó irodalmi, tudományos és művészeti alkotás, a szabadalmaztatható találmány, a növényfajta és a használati minta oltalma, a formatervezési mintaoltalom, valamint a mikroelektronikai félvezető termékek topográfiája. A második bekezdés felsorolása egyébként igazodik az új Polgári Törvénykönyv azon változtatásához, hogy a know-how-t nem a szellemi alkotások, hanem a személyiségvédelem – konkrétan az üzleti titok – körében, mint védett ismeretet szabályozza. Ugyanakkor érdekes, hogy a második bekezdés miatt a bitorlás tényállása amellet, hogy értelmezési segítséget nyújt a jogalkalmazónak, le is szűkíti a védett jogi tárgyak körét, hiszen az ún. nem nevesített szellemi alkotások ezáltal kikerülnek a büntetőjogi védelem alól. A régi Btk. a bitorlás tényállásának elkövetési magatartását ugyanígy szabályozta, ugyanakkor a (2) bekezdésben változást hozott az új Btk. Pontosított ugyanis a védendő tárgyak körén, hiszen a régi Btk. *expressis verbis* nem mondta ki, hogy csak azok a szellemi alkotások tartoznak a § alá, amelyek akár iparjogvédelmi, akár szerzői jogi oltalmat élveznek.

A bitorlás védett jogi tárgya más személyek szellemi alkotása, ezzel együtt pedig a szellemi alkotást létrehozó személyt megillető személyhez fűződő és vagyoni jogok összessége.²⁹ Tágabb értelemben a jogi tárgy a vagyoni viszonyok fennálló rendje³⁰, melynek mutatója egyrészt, hogy a szóban forgó tényállást a vagyon elleni bűncselekmények között helyzete el a jogalkotó, másrészt arra is visszavezethető, hogy a szellemi alkotások vagyoni értékkel bírnak.³¹

A bitorlás tényállásának elkövetési tárgya a szellemi alkotás, melynek taxatív felsorolását maga a tényállás második bekezdése rögzíti.³² Ugyanakkor az első ránézésre taxatív felsorolás korántsem jelent mindig egyértelmű segítséget, miután maga az Szjt. sem tudja taxatív rögzíteni, hogy mi minősül szerzői jogi védelem alá tartozó alkotásnak. Meglátásom szerint ez az oka annak, hogy a Btk. is „a szerzői jogi védelem alá tartozó irodalmi, tudományos vagy művészeti alkotás” kifejezést használja, hiszen ezzel az értelmezési kérdéseket, hogy az adott alkotás vajon szerzői jogi védelem alá tartozik-e, átutalja az Szjt. hatálya alá. Annak megállapítása ugyanis, hogy egy adott irodalmi, művészeti, vagy tudományos

28 A korábbi Büntető Törvénykönyv a felsorolást, hogy mely szellemi alkotások tekintetében kell alkalmazni a tényállást, nem tartalmazta.

29 POLT P. (szerk.): *Új Btk. kommentár*, XXXVII. fejezet, A szellemi tulajdon elleni bűncselekmények, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013. 172.

30 KÓNYA I. (szerk.): *Magyar büntetőjog* I-III. Kommentár a gyakorlat számára (a 2012. évi C. törvény, az új Btk. kommentárja) - Harmadik kiadás. Budapest, HvGORac, 2013. 1438.

31 U.o. A kommentár kiemeli, hogy a „A tényállás azokat a szellemi alkotásokat védi, amelyeknek vagyoni értéke van.” Ugyanakkor én úgy vélem, hogy szellemi alkotásoknak eleve ismertetője az, hogy vagyoni értékkel bírnak, még akkor is, ha mint fogalmi elem a vagyoni értékkel bírás nem deklarált. A szellemi alkotás akkor lesz élő, ha a vagyoni forgalomban részt vesz, ezt pedig azáltal teszi, hogy rendelkezik vagyoni értékkel.

32 KÓNYA I. i. m. 1438.

alkotás rendelkezik-e az egyéni, eredeti jelleggel és szellemi tevékenységből fakadó-e, komoly értelmezési kérdéseket vet fel mind a szerzői jogászok, mind pedig a bíróságok számára.³³ A tényállás második bekezdése tehát – annak ellenére, hogy elsőre egy taxatív felsorolásnak tűnik – keretdispozíció³⁴, mert a felsorolás olyan fogalmakat határoz meg, melyek tényleges tartalmát más jogszabályok töltik meg.³⁵ Nem tartozik ugyanakkor a tényállás által védett jogi tárgyak közé a védjegy és más árujelzők sem.

A bűncselekmény elkövetési magatartása két módon valósulhat meg. Elsőként rögzített elkövetési magatartásként akkor, ha valaki más szellemi alkotását sajátjaként tünteti fel és ezzel a jogosultnak vagyoni hátrányt okoz. A feltétel konjunktív, tehát a bűncselekmény megvalósulásához egyúttal a vagyoni hátrány bekövetkezése is szükséges, ez tehát eredmény bűncselekmény. A bűncselekmény befejezetté tehát csak abban az esetben válik, ha az eredmény, a vagyoni hátrány bekövetkezik.³⁶ Emellett meg kell jegyeznünk, hogy az elkövetési magatartás ezen első esetkore csak aktív magatartással követhető el. Abban az esetben tehát bűncselekmény nem valósul meg, ha az eredeti alkotó, szerző nevének feltüntetését elmulasztják, a bűncselekmény csak akkor valósul meg, ha az elkövető egyúttal azt is állítja, hogy a mű az ő szellemi terméke.³⁷ Megvalósul ugyanakkor a bűncselekmény abban az esetben is, ha a többszerzős mű egyik szerzője a művet csupán saját neve alatt tünteti fel. Szerzői jogi szempontból az elkövetési magatartás ezen első esetkore a szerzőt illető egyik személyhez fűződő jogának, a névfeltüntetés és szerzőként való elismerés jogának³⁸ megsértését jelenti. Amint azt fentebb említettük, a bűncselekmény megállapításához nem elegendő csupán annyi, hogy a szerző nevének feltüntetése elmarad. Amennyiben ez a magatartás valósul csak meg, bár bűncselekményt nem valósít meg, de a szerző személyhez fűződő jogának sérelmét jelenti. Ebben az esetben a szerző számára különböző, az Szjt. által taxatív rögzített objektív, kimentést nem tűrő jogkövetkezmények alkalmazhatóak. Emellett szubjektív szankcióként a szerző sérelemdíjat követelhet.³⁹

Az elkövetési magatartás második esete abban valósul meg, hogy az elkövető a szellemi alkotás felhasználásából, hasznosításából való részesedést követel.

33 Erről lásd bővebben: KOVÁCS L. A szerzői alkotás sokarcúságáról, *Magyar Jog*, 2006/5.

34 POLT P.: i.m. 172.

35 Így: A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény, A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény, A használati minták oltalmáról szóló 1991. évi XXXVIII. törvény, A formatervezési minták oltalmáról szóló 2001. évi XLVIII. törvény, valamint A mikroelektronikai félvezető termékek topográfiájának oltalmáról szóló 1991. évi XXXIX. törvény

36 POLT P.: i.m. 175.

37 SÁNTHA F.: A szellemi tulajdonjog elleni bűncselekmények. Dr. Horváth Tibor, Dr. Lévay Miklós (szerk.): *Magyar Büntetőjog – Különös rész*, Budapest, Complex Kiadó, 2014. 572.

38 Szjt. 12.§

39 A korábbi Ptk-ban szereplő nem vagyoni kártérítést felváltó új személyhez fűződő jogok sérelme esetén alkalmazható sérelemdíj intézményét az új Ptk. vezette be. Maga a jogintézmény folyamatosan viták kereszttüzében állt, és úgy vélem ez a helyzet nem is fog gyökeresen változni mindaddig, amíg a bírói gyakorlat ki nem munkálja a jogintézmény gyakorlati alkalmazását, választ nem talál a kérdésekre.

Ebben a körben a Btk. egy visszaélésszerű, zsaroló jellegű magatartást nyilvánít büntetendőnek, melyet kifejezetten az tesz lehetővé, hogy az elkövető egy bizonyos pozíciót foglal el, és ezzel a pozíciójával, munkakörével, tagságával él vissza.⁴⁰ A Btk. a b) pont szerinti magatartás immateriális bűncselekmény, miután nem kívánja meg sem – az első pont szerinti – vagyoni hátrány bekövetkezését, sem más eredményt. Ebből kifolyólag a bűncselekmény befejezetté válik önmagában az elkövetési magatartás tanúsításával.⁴¹

Noha mindkét elkövetési magatartás külön-külön is megvalósítja a bitorlás tényállását, a magatartások közt néhány különbség felfedezhető. Első körben, a bűncselekmény alanya tekintetében kiemelendő, hogy míg az elkövetési magatartás első esetében az elkövető bárki lehet – mint fentebb említettük akár a szerzőtárs, társszerző is –, a második alapesetben szűkítést tartalmaz a Btk., hiszen csak az a személy lehet a bűncselekmény alanya, akinek munkaköre tisztsege, tagsága lehetőséget biztosít arra, hogy az adott szellemi alkotás hasznosítását, valamint a jogok érvényesítését befolyásolni legyen képes.⁴² A második alapeset emiatt ún. sajátképi bűncselekmény, miután a bűncselekmény csak akkor valósul meg, ha az elkövető a személyes munkaköri, tagsági, hivatali pozíciója miatt van abban a helyzetben, hogy a szellemi alkotás hasznosítására valamilyen módon befolyást gyakoroljon. Amellett, hogy a magatartás visszaélésszerű, célzatos is; hiszen amiatt tanúsítja az elkövető a magatartást, hogy őt a szellemi alkotás hasznosításához kapcsolódó haszonból részesítsék.⁴³ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a tényállásban rögzített munkakör, beosztás nem feltétlenül jelent vezetői beosztásokat, hanem kiterjed az olyan beosztásokra is, melyek a szellemi alkotással kapcsolatos ügyintézésre, vagy döntéshozatalra jogosítják az elkövetőt.⁴⁴ Ennek megfelelően tehát a bűncselekmény alanya az a személy, aki a munkaköre, tagsága miatt olyan magatartást tanúsíthat, mely a szellemi alkotással kapcsolatos bármilyen befolyásolásra módot ad.

További különbség a két magatartásforma közt, hogy míg az első esetben kizárólag aktív, tevőleges magatartással lehet elkövetni a bűncselekményt, addig a második körben megvalósul a bitorlás akkor is, ha passzív, tartózkodó magatartást tanúsít az elkövető.

Közös ugyanakkor az elkövetési magatartás mindkét formájában, hogy csak szándékosan követhető el, a második alapesetben pedig egyenes szándékkal.⁴⁵

40 POLT P.: i.m. 174.

41 POLT P.: i.m. 175.

42 U.o. 174.

43 KÖNYA I.: i.m.1440.

44 SÁNTHA F.: i.m. 573.

45 POLT P.: i.m. 175.

Szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése

A szellemi tulajdonjogot sértő bűncselekmények közül a leggyakrabban előforduló a Btk. 385.§-ban rögzített tényállás,⁴⁶ mely a bitorlás tényállásához képest szűkítve jeleníti meg a jogi tárgyat hiszen, kifejezetten a szerzői jogi alkotások és a szerzői, valamint a kapcsolódó jogok megsértésének szankciójaként jelenik meg, mely azonban csak magánindítványra büntetendő. Ugyanezen tényállásnál is irányadó az a gondolat, melyet fentebb már említettünk, hogy a bűncselekmény elkövetési tárgyaként megjelenő szerzői jogi védelem alá tartozó alkotások meghatározása sem könnyű minden esetben, melynek oka, hogy maga az Szjt. is csak példálózó felsorolást tartalmaz az oltalmat élvező alkotások tekintetében. Védi ugyanakkor a tényállás a szerzői joghoz kapcsolódó jogok jogosultjait és műveiket is.

385. § (1) Aki másnak vagy másoknak a szerzői jogról szóló törvény alapján fennálló szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogát vagy jogait vagyoni hátrányt okozva megsérti, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a szerzői jogról szóló törvény szerint a magáncélú másolásra tekintettel a szerzőt, illetve a kapcsolódó jogi jogosultat megillető üreshordozó díj, illetve reprográfiai díj megfizetését elmulasztja.

(3) A büntetés büntett három évig terjedő szabadságvesztés, ha a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését nagyobb vagyoni hátrányt okozva követik el.

(4) Ha a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését

a) jelentős vagyoni hátrányt okozva követik el, a büntetés büntett miatt egy évtől öt évig,

b) különösen nagy vagyoni hátrányt okozva követik el, a büntetés két évtől nyolc évig,

c) különösen jelentős vagyoni hátrányt okozva követik el, a büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés.

(5) Nem valószínű meg az (1) bekezdés szerinti bűncselekményt, aki másnak vagy másoknak a szerzői jogról szóló törvény alapján fennálló szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogát vagy jogait többszörözéssel vagy lehírással történő hozzáférhetővé tétellel sérti meg, feltéve, hogy a cselekmény jövedelemszerzés célját közvetve sem szolgálja.

Csakúgy, mint a bitorlásnál, jelen tényállás keretében is több elkövetési magatartást rögzít a jogalkotó és az elkövetési magatartások súlyosságának – elsősorban az okozott vagyoni hátránynak - megfelelően differenciál vétség és büntett, valamint büntett esetén a szabadságvesztési időtartamok közt. Ezen túlmenően az elkövetési magatartást két csoportra bontja a törvény. Az első – és ahhoz kapcsolódóan a harmadik, valamint negyedik – bekezdésben rögzített elkövetési magatartás a szerzői, valamint szomszédos jogi jogosultak jogainak oly módon való megsértése, hogy azzal egyben vagyoni hátrányt is okoznak a jogosultaknak. A második

46 SÁNTHA F.: i.m.. 573.

bekezdés szerinti elkövetési magatartás a magáncélú másoláshoz, mint szabad felhasználás esetkörhöz kapcsolódó üreshordozói⁴⁷ és reprográfiai díj⁴⁸ megfizetésének az elmulasztását szankcionálja.

Megjegyzendő ugyanakkor a Btk. 462.§ (2) bekezdésére figyelemmel, hogy nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha jelen tényállást – mindkét elkövetési magatartás vonatkozásában – 100.000 Ft-ot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozva követik el.

A régi Btk. a bűncselekmény célzatos – haszonszerzési célzat – elkövetését is büntette.⁴⁹ Az új Btk. elhagyja a haszonszerzési célzatot és csak a vagyoni hátrány bekövetkeztét követeli meg, noha úgy vélem, hogy a vagyoni hátrány ezen elkövetési magatartások tekintetében szinte kivétel nélkül előfordul.

Az első bekezdésnek megfelelő elkövetési magatartás tanúsítása vétséget alapoz meg. A bekezdés egy nyitott törvényi tényállást tartalmaz, nem egy konkrét magatartást tilt, hanem egy konkrét eredmény megvalósulásához köti a bűncselekményt. Ennek megfelelően az elkövető vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető, amennyiben a szerzői jogról szóló törvény alapján fennálló szerzői vagy szomszédos jogot megsért és ezzel a jogosultnak vagyoni hátrányt okoz.

A Btk. azon szóhasználata szerint a szerzői, vagy szomszédos jogi jogsértés és az ezáltal előállt vagyoni hátrány alapozza meg a bűncselekménnyé minősítést. Mint azt fentebb már említettük, a szerzői jogi jogsértés egy jóval tágabb kört fog át, mint a szerzőt megillető személyhez fűződő és vagyoni jogok sérelme. Noha a Btk. vagyoni hátrányt, mint eredményt követel meg, ez nem jelenti azt, hogy a szerzőt megillető személyhez fűződő jogok megsértése nem alapozná meg az elkövetési magatartást.⁵⁰

Az első bekezdés szerinti elkövetési magatartás lehet egyrészt a szerző személyhez fűződő jogainak (név feltüntetése, szerzői minőség elismerése, mű egységének védelme, mű nyilvánosságra hozatalának joga) és / vagy vagyoni jogainak sérelme. A vagyoni jogok sérelmét legtöbbször az engedély nélküli hasznosítás, engedély nélküli felhasználás alapozza meg.⁵¹ Ugyanakkor a szerzői vagyoni jogok megsértését eredményezi az a magatartás is, ha a felhasználónak volt ugyan engedélye, de annak kereteit túllépi. A vagyoni jogok sérelme tehát

47 Szjt. 20.§

48 Szjt. 21.§

49 329/A. § (1) Aki másnak a szerzői jogról szóló törvény alapján fennálló szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogát haszonszerzés végett, vagy vagyoni hátrányt okozva megsérti, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

50 BÉRCZES L. - GYENGE A. – LENDVAI ZS.: i.m. 52. A szerző a hivatkozott forrásban megjegyzi, hogy ezzel kapcsolatban van olyan nézet is, mely kizártnak tartja a tényállás alkalmazását a szerzői személyhez fűződő jogok sérelme esetén. Ezt a nézetet én sem osztom, abból kifolyólag, hogy a szerzői személyhez fűződő jogok megsértése (pl. név feltüntetésének elhagyása) szintén megalapozhatja a vagyoni hátrányt a jogosult oldalán. Nem keverendő össze ugyanis a szerzői vagyoni jogok megsértése és a vagyoni sérelem/hátrány okozása, pontosan amiatt, hogy vagyoni hátrány személyhez fűződő jogok megsértése esetén is előállhat.

51 BÉRCZES L. - GYENGE A. – LENDVAI ZS.: i.m. 52.

mindenképpen valamilyen felhasználási cselekménnyel⁵², aktív magatartással képzelhető el. Az, hogy mely magatartások minősülnek felhasználásnak, szintén nem taxatív rögzítettek. Az Szjt. példálózó jelleggel rendelkezik arról, hogy mely magatartások minősülnek felhasználásnak, így „felhasználásnak minősül különösen a többszörözés, terjesztés, nyilvános előadás, nyilvánossághoz közvetítés, a nyilvánossághoz történő továbbközvetítés, az átdolgozás és a kiállítás.”⁵³

Miután fentebb már kifejtettük a szabad felhasználás – mint az engedély nélküli felhasználás megengedett formáját –, ehelyütt csupán utalunk arra, hogy az nem valósít meg büntetendő magatartást.

Az első bekezdésben rögzített elkövetési magatartás akkor válik befejezetté, ha a vagyoni hátrány bekövetkezik. Abban az esetben, ha a vagyoni hátrány bekövetkezése, mint eredmény elmarad, de a jogosulatlan felhasználás bekövetkezik, a bűncselekmény kísérleti szakba jut.⁵⁴

A második bekezdésben rögzített elkövetési magatartás a már többször említett szabad felhasználás egyik esetkörét – a magáncélú másolást⁵⁵, mint a többszörözés egyik esetét – érinti. Az Szjt. meghatározott feltételek fennállása mellett megengedi mind természetes személyek részére, mind pedig bizonyos intézmények részére, hogy egy adott műről magáncélra másolatot készíthessenek. Természetes személyek abban az esetben élhetnek a magáncélú másolás jogával, ha ez jövedelemszerzés célját közvetve sem szolgálja.⁵⁶ Szigorítást tartalmaz a szerzői jogi törvény ate tekintetben, hogy teljes könyv, folyóirat, vagy napilap egészének magáncélú másolása kizárólag kézzel vagy írógéppel történhet.⁵⁷ Kivételt képez ez alól azonban az építészeti alkotás, a műszaki létesítmény, a szoftver és a számítástechnikai eszközzel működtetett adatbázis, illetve a mű nyilvános előadásának kép- vagy hanghordozóra való rögzítése.⁵⁸ Megsérti ugyanakkor a szabad felhasználás szabályait – és ezáltal jogsértést követ el – a felhasználó, ha a műről más személlyel készítet másolatot számítógépen, vagy elektronikus adathordozóra még abban az esetben is, ha a másolás magáncélra történt.⁵⁹ Meghatározott intézmények, így a nyilvános szolgáltatást nyújtó könyvtárak, levéltárak, muzeális intézmények, iskolai oktatás célját szolgáló intézmények, illetve a közgyűjteménynek minősülő kép- és hangarchívum magáncélú másolatot akkor készíthet a műről, ha – a természetes személyekhez hasonlóan – az a jövedelemszerzést közvetve sem szolgálja, és ha az a törvényben taxatív meghatározott célok miatt szükséges. Ilyen, a törvény által megengedett célnak minősül a tudományos kutatás, vagy archiválás, a nyilvános

52 POLT P.: i.m. 178.

53 Szjt. 17.§

54 POLT P.: i.m. 180.

55 Szjt. 35.§

56 Szjt. 35.§ (1) bek. első mondat

57 Szjt. 35.§ (2) bek.

58 Szjt. 35.§ (1) bek. második mondat

59 Szjt. 35.§ (3) bek.

könyvtári ellátás, ha intézményi célra készül a másolat, illetőleg ha azt külön törvény, meghatározott feltételekkel megengedi.⁶⁰

A Btk. 385.§ (2) bekezdése a magáncélú másoláshoz köthető üreshordozó és reprográfiai díjak megfizetésének elmulasztását kriminalizálja. Üreshordozói díjazást állapít meg a törvény a rádió- és a televízió-szervezetek műsorában sugárzott, a saját műsort vezeték útján a nyilvánossághoz közvetítők műsorába befoglalt, valamint a kép- vagy hanghordozón forgalomba hozott művek szerzői, előadó-művészi teljesítmények előadóművészei, továbbá filmek és hangfelvételek előállítóinak művei, előadó-művészi teljesítményei, illetve filmjei és hangfelvételei magáncélú másolására tekintettel. Az üreshordozó díj megállapítására a közös jogkezelő szervezet jogosult. Lényeges szabály az üreshordozó díjjal kapcsolatban, hogy annak megfizetésére nem az a személy köteles, aki magát a magáncélú másolást lefolytatta, hanem az, aki az üres kép- és hanghordozót gyártja, vagy az országba azt behozta, a behozatallal kapcsolatban vám fizetésére kötelezett, vagy azt belföldön először forgalomba hozta.⁶¹

Reprográfiáról akkor beszélünk, ha a művet papíron, vagy más hordozón többszörözik. Ennek megfelelően a reprográfiai díj az olyan művek szerzőit, kiadóit illeti meg, amelyeket fénymásolással többszöröznek.⁶² Hasonlóan az üreshordozó díjhoz, a reprográfiai díjat sem annak a személynek kell megfizetni, aki a művet lefénymásolta, hanem a reprográfiára szolgáló készülék gyártójának, külföldi gyártású készülék esetén pedig a vám fizetésére kötelezettnek, vagy egyetemlegesen a készüléket az országba behozónak, és az azt belföldön először forgalomba hozónak.⁶³

Így tehát a bűncselekmény alanya tekintetében megállapíthatjuk, hogy míg az első elkövetési magatartás alanya bármely személy lehet, a második esetben a kör szűkül és csak az a személy, aki az üreshordozói vagy reprográfiai díj megfizetésére kötelezett.

Ellentétben az első bekezdésben rögzített elkövetési magatartással mely megvalósítható mind aktív, mind passzív magatartással, az elkövetési magatartás ezen második alapesete csak passzív magatartással valósítható meg, tehát ún. tiszta mulasztásos bűncselekmény.⁶⁴ Emellett a bűncselekmény befejezetté válik a díj megfizetésének elmulasztásakor.

A második bekezdés alapesetben vétséget valósít meg, hasonlóan az első bekezdésben rögzített magatartáshoz, melyre kifejezetten visszautal a jogalkotó.

Azonos a két elkövetési magatartásban, hogy mindkettő elkövethető mind egyenes, mind pedig eshetőleges szándékkal.⁶⁵

60 Szjt. 35.§ (4) bek.

61 Szjt. 20.§ (2) bek.

62 Szjt. 21.§ (1) bek.

63 Szjt. 21.§ (1) bek. második mondat

64 POLT P.: i.m. 179

65 U.o.

A vagyoni hátrány megállapításának jelentősége és nehézségei

A szerzői és szomszédos jogok megsértésének szankcionálásakor a jogalkotó minősített eseteket is meghatároz, melyek a *vagyoni hátrányhoz* igazodnak. Amint azt fentebb már említettük, nem valósul meg bűncselekmény, ha az okozott vagyoni hátrány a 100.000 Ft-ot nem haladja meg. A bűncselekmény alapesete vétségnek minősül, ha a vagyoni hátrány eléri a 100.000 Ft-ot, de nem haladja meg az 500.000 Ft-ot.

A vagyoni hátrány megállapítása minden esetben nehézséget jelent, azonban a szerzői jogi jogsértések esetén ez hatványozottabban jelenik meg. A polgári jogi és ennek megfelelően a szerzői jogi viszonyokban a vagyoni kár három összetevője a tényleges kár, az elmaradt haszon, valamint az indokolt költség. A büntetőjogi viszonyokban ezzel szemben a vagyoni hátrány a ténylegesen felmerült kárból és az elmaradt haszonból tevődik össze. A szerzői jogi esetekben az okozott vagyoni hátrány meghatározása a fő kérdés, mely azonban nem könnyű feladat, hiszen a jogsértések nagy százalékában nincs alapul olyan szolgáló megállapodás, melyben a szerzőnek járó díj meghatározására kerülne. Azon felhasználások körében, ahol a mű közös jogkezelés alá esik, könnyebb a helyzet, mert a közös jogkezelő szervezetek évente kötelesek közzétenni az adott műre vonatkozó díjszabást. Szintén támpontot jelenhet a jogdíj mértékének meghatározásakor⁶⁶ a különböző szervezetek, művészeti egyesületek tájékoztató árjegyzéke, melynek figyelembe vételével kialakítható egy „szokásos piaci ár”.⁶⁷ A szerzői jog megsértésével okozott vagyoni kár mértékének meghatározása során azonban figyelembe kell venni még számos egyéb olyan sajátosságot is, melyek megnehezíthetik azösszagszerűség megállapítását. A helyzet bonyolultságát első sorban az okozza, hogy bizonyos esetekben a jogosulatlan felhasználás által okozott kár összege nem határozható meg pontosan. Ennek magyarázata a szerzői jogdíjban gyökerezik. A szerzői díj vagy pontosan ésösszagszerűen meghatározott, vagy ún. royalty típusú, azaz a felhasználáshoz, annak mértékéhez igazodó. A jogsértő helyzetek nagy részében a felek között eleve nincsen megállapodás a felhasználásról,⁶⁸ így ez sem jelent támpontot a szerzőnek járó díj és a felhasználással elért összeg megállapításához.

Más esetekben azonban csak különböző szempontok alapján, számítással lehet megállapítani a jogdíj mértékét. A Szerzői Jogi Szakértő Testület egyik döntésében⁶⁹ levezette azokat a körülményeket, melyek a jogdíj mértékét befolyásolják. A

66 Lásd pl.: SZJSZT 16/2003/1-3. szakvéleménye, SZJSZT 10/2000. szakvéleménye, SZJSZT 18/2001. szakvéleménye

67 Pl.: Magyar Irodalmi és Szerzői Jogvédő és Jogkezelő Egyesület, Magyar Tervezőgrafikusok és Tipográfusok Társasága

68 Erről lásd bővebben: POGÁCSÁS A.: Mit veszíthet egy szerző? – Gondolatok a sérelemdíj szerzői jogban betöltött szerepéről, In Csehi Zoltán, Koltay András, Landi Balázs, Pogácsás Anett (szerk.): *(L)ex Cathedra et Praxis, Ünnepi kötet Lábaday Tamás 70. születésnapja alkalmából*, Pázmány Press, Budapest, 2014, 620.

69 SZJSZT 31/03 – Bár a hivatkozott szakértői vélemény nem friss, részletesen vizsgálja, hogy egy jogosulatlan felhasználás esetén milyen tényezőket kell figyelembe venni az összeg megállapításakor, így megfelel egy klasszikus „iskolapéldának”.

vélemény alapjául szolgáló ügyben a jogsértő egy jellegzetes, ismert rajzfilmfigurát használt fel engedély nélkül reklámozás céljára. Az SZJSZT kiemelte, hogy a díj meghatározásában szerepe van az alkalmazott reklámhordozónak, mely jelen esetben közterületen elhelyezett óriásplakátokon valósult meg, így mindenki számára látható volt. Díjnövelő tényező volt továbbá, hogy a jogsértő egy jóhírű, ismert rajzfilmfigurát választott a reklámozáshoz, valamint a felhasználással, reklámozással érintett terület nagysága, forgalma.

Kérdésként merült fel ugyanakkor a gyakorlatban – és ez sem egy elhanyagolható kérdés –, hogy a vagyoni hátrány megállapításánál az eredeti alkotás, vagy a jogsértő, jogsértéssel előállított mű árából kell kiindulni. Mára a bírói gyakorlat e tekintetben kikristályosodott, és egységes, így kijelenthetjük, hogy minden esetben az eredeti mű árából kell kiindulni. Szintén fontos annak figyelembe vétele, hogy a jogsértést milyen cselekménnyel követték el.⁷⁰

A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala egy Nemzeti Jelentésében kiemelte, hogy a vagyoni hátrány megállapításának – fent vázolt – problémái mind az igény polgári perben, mind büntetőperben való érvényesítését nagyon megnehezíti. Érdekesség, melyet szintén a Nemzeti Jelentés emel ki, hogy a – korábbi Ptk. terminológiának megfelelő – nem vagyoni kártérítést igénylő perekben a bíróság számára létezik egy „1 millió forintos láthatatlan felső határ”⁷¹. Ennek oka, hogy a személyiségben bekövetkezett károk számszerűsítése rendkívül nehéz.

Védelmet biztosító műszaki intézkedés kijátszása

386. § (1) *Aki a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedést hasznonszerzés végett megkerüli, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

(2) *Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából*

a) az ehhez szükséges eszközt, terméket, számítástechnikai programot, berendezést vagy felszerelést készít, előállít, átad, hozzáférhetővé tesz, vagy forgalomba hoz,

b) az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő gazdasági, műszaki vagy szervezési ismeretet másnak a rendelkezésére bocsátja.

(3) *A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a műszaki intézkedés kijátszását üzletszerűen követik el.*

(4) *Nem büntethető a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés megkerüléséhez szükséges eszköz, termék, berendezés, felszerelés készítése vagy előállítása miatt az, aki mielőtt tevékenysége a hatásos tudomására jutott volna, azt a hatásos előtt felfedi, és az elkészített, illetve az előállított dolgot a hatásosnak átadja, és lehetővé teszi a készítésben vagy az előállításban részt vevő más személy kielégének megállapítását.*

⁷⁰ Ennek kifejtéséről lásd bővebben: DR. KARDOS A. – DR. SZILÁGYI D.: Szellemi alkotások büntetőjogi védelme – I. Rész, *Iparjogvédelmi és Szerzői jogi Szemle*, 2011/6. 15.

⁷¹ DR. KARDOS A. – DR. SZILÁGYI D.: i.m. 13.

A bűncselekmény célzatos, csak egyenes szándékkal megvalósítható bűncselekmény. A bűncselekmény védett jogi tárgya a szerzői és kapcsolódó jogok sérthetetlensége. A műszaki intézkedés fogalmához szintén az Sztj.-t kell segítségül hívunk, mely szerint minden olyan eszköz, alkatrész vagy technológiai eljárás, illetve módszer, amely arra szolgál, hogy a szerzői jog jogosultja által nem engedélyezett cselekményeket – rendeltetésszerű működése révén – megelőzze, illetve megakadályozza. A műszaki intézkedést akkor kell hatásosnak tekinteni, ha a mű felhasználását a jogosultak a hozzáférést ellenőrző vagy védelmet nyújtó olyan eljárás – különösen kódolás vagy a mű egyéb átalakítása, vagy másolatkészítést ellenőrző mechanizmus – útján ellenőrzik, amely alkalmas a védelem céljának elérésére.⁷²

A bűncselekmény elkövetője bárki lehet, a szakasz első bekezdésben nem határoz meg speciális alanyt, azonban a második bekezdés b) pontjában csak olyan személy lehet az elkövető, aki az általa rendelkezésre bocsátandó ismeret birtokában van legkésőbb a bűncselekmény megkezdésekor.⁷³

Az *elkövetési magatartás első fordulata* általánosabb jellegű, mely a mű jogosulatlan felhasználásával szembeni védelmet biztosító műszaki intézkedés megkerülése, kijátszása. Ezt a magatartást azonban csak az abban az esetben lehet tényállásszerűnek tekinteni, ha a műszaki intézkedés funkcióját hatástalanná teszi az elkövető, akár részben, akár egészben.

Az elkövetési magatartás második fordulata összetettebb és speciálisabb magatartást követel meg, mint az első bekezdés. A második bekezdés sui generis bűncselekmény. Az a) pont szerint az elkövetési magatartás akkor valósul meg, ha valaki a hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából az ehhez szükséges eszközt, terméket, számítástechnikai programot, berendezést, vagy felszerelést készít, előállít, átad, hozzáférhetővé tesz, vagy forgalomba hoz. A hozzáférhetővé tétel nem jelenti közvetlenül az átadást, hiszen az személyes kontaktust feltételez. A hozzáférhetővé tétel megvalósul távollévők közt is, pl. interneten keresztül.⁷⁴ Megvalósulhat az elkövetési magatartás például akkor, ha az elkövető internetes felületre feltölt egy programot, amely az írásvédett DVD lemezek másolási tilalmát képes feltörni. A második bekezdés első fordulata tehát egy előkészületi magatartást rendel büntetendőnek. A b) pont bűnsegédi magatartást valósít meg, méghozzá a hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő gazdasági, műszaki, vagy szervezési ismeretet másnak a rendelkezésére bocsát.

Minősített esetként határozza meg a jogszabály, ha a műszaki intézkedés kijátszását üzletszerűen követik el.

72 Sztj. 95.§ (3) bek.

73 POLT P.: i.m. 183.

74 U.o.

A bűncselekmény tényállása a régi Btk-ban rögzítetthez képest – noha ott is vétséget alapozott meg – megváltozott.⁷⁵

Jogkezelési adat meghamisítása

387. § *Aki haszonszerzés végett*

a) hamis jogkezelési adatot készít,

b) a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott jogkezelési adatot eltávolítja vagy megváltoztatja,

vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A Btk. szerint a jogkezelési adat meghamisításának vétsége célzatos bűncselekmény, ahol az elkövető, aki bárki lehet – értelemszerűen kivéve a jogosultat –, haszonszerzési céllal követi el a büntetendő magatartást. A bűncselekmény ebből kifolyólag kizárólag egyenes szándékkal követhető el.⁷⁶ A jogkezelési adat fogalmát az Szjt. 96.§ (2) bekezdésében meghatározza. Jogkezelési adatnak tekintendő minden olyan adat, mely a jogosultaktól származik, és a művet, a szerző és a műre vonatkozó jogok más jogosultját azonosítja, vagy a felhasználás feltételeiről tájékoztat, feltéve hogy az adatot a mű példányához kapcsolják, illetve az a mű nyilvánosságához közvetítésével összefüggésben jelenik meg. A jogkezelési adat tehát az adott mű, valamint a jogosult személy azonosíthatóságát segíti elő, annak ellenőrzésére hivatott. Magánjogi szempontból a jogkezelési adat

Miután maga a jogkezelési adat is a szerzői jogosultságot hivatott tanúsítani, annak megsértése is a szerzői jogosultságot érinti. A kommentáriródlalom nem ért egyet abban, hogy a *védelem jogi tárgy* csak a szerzői és szomszédos jogokhoz kapcsolódó vagyoni jogok⁷⁷, vagy összességében a szerzői és szomszédos jogok sérthetetlenségéhez fűződő érdek⁷⁸, tehát nem pusztán a vagyoni, hanem a

75 329/B. § (1) Aki a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedést haszonszerzés végett megkerüli, vagy e célból ehhez szükséges eszközt, terméket, berendezést vagy felszerelést

a) készít, előállít,

b) átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik,

vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő gazdasági, műszaki, szervezési ismereteket másnak a rendelkezésére bocsátja.

(3) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés kijátszását üzletszerűen követik el.

(4) Nem büntethető az (1) bekezdés a) pontja esetén, aki – mielőtt a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés megkerüléséhez szükséges eszköz, termék, berendezés, felszerelés készítése, illetőleg előállítás a hatóság tudomására jutott volna – tevékenységét a hatóság előtt felfedi, és az elkészített, illetőleg az előállított dolgot a hatóságnak átadja, valamint lehetővé teszi a készítésben, illetőleg előállításban részt vevő más személy kilétének megállapítását.

76 SÁNTA F.: 577.

77 Lásd: POLT P.: i.m. 184.

78 Lásd: KÓNYA I.: i.m. 1449.

személyhez fűződő jogokra is kiterjed-e a védelem. Én sokkal inkább az utóbbi nézetet osztom, hiszen egy jogkezelési adat, amely a jogosult, vagy a mű azonosítását célozza, úgy vélem, összekapcsolódik a szerzői minőséggel és az annak elismerésével. Amennyiben ezt az adatot megsértik, úgy a szerző személyhez fűződő jogát sértik meg.

Az *elkövetési magatartás* két fajtáját kriminalizálja a Btk., így az egyik a hamis jogkezelési adat készítése, míg a második a jogkezelési adat eltávolítása, vagy megváltoztatása. Első fordulata, a hamis jogkezelési adat készítése azért büntetendő cselekmény, mert a jogkezelési adatnak a terméken való megjelenítése a laikus számára azt a látszatot kelti, hogy az azt létrehozó, árusító személy valamely engedélyeztetési kötelezettségének eleget tett volna.⁷⁹ Az elkövetési magatartás második fordulatához a szerzői jogi törvény is joghátrányt fűz, mégpedig a szerzői jog megsértésének következményeit rendeli alkalmazni,⁸⁰ értve ez alatt mind az objektív jogkövetkezményeket, mind a szubjektív, kártérítési jogkövetkezményt.⁸¹

A régi Btk. a jogkezelési adat meghamisításának vétségét rövidebben szabályozta, mint a hatályos kódex, mely csak a jogkezelési adat hasznonszerzés végett történő jogosulatlan eltávolítását, vagy megváltoztatását szankcionálta.⁸² Az új Btk. jelen tényállás tekintetében ezen előbb említett pont tekintetében azonban nem hozott újdonságot.

Zárszó

Az átfogó tényállás, a bitorlás tekintetében megállapítható, hogy a szerzői jog bitorlása a szerzői jogi jogsértés lehető legtágabb körét fogta és fogja át, mely magába olvaszt minden engedély nélküli felhasználást és a felhasználási engedély túllépésnek eseteit is. Amit tehát hatályos szerzői jogi törvényünk ma jogosulatlan felhasználásnak, vagy szerzői jogi jogsértésnek nevez, azt az első szerzői jogi törvény „bitorlás” néven illette. Hatályos jogunkban a bitorlás terminológiája a szerzői jogi törvényből áthúzódott a büntetőjogba. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bitorlás fogalma ettől még nem vált büntetőjogi fogalomká, hiszen számos magánjogot szabályozó jogszabály használja a fogalmat, így tehát csak azt mondhatjuk, hogy a

79 SÁNTHA F.: i.m. 577.

80 Szt. 96.§ (1) bek.

81 Az már más kérdés, hogy az alkalmazandó jogkövetkezmények közül a sérelemdíj is kiszabható-e, jogkezelési adat megsértése miatt, miután az kifejezetten a szerző személyhez fűződő jogainak megsértése esetén alkalmazható. Alapvetően a kérdést az dönti el, hogy a jogkezelési adatról úgy gondolkozunk-e, mint a szerzői jogosultságokat összesen, személyhez fűződő és vagyoni jogokat is tükröző adat. Amennyiben igen, és én ezen az állásponton vagyok, úgy véleményem szerint a sérelemdíj alkalmazásának lehet jogalapja.

82 „Aki más szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelme alá tartozó művének, illetőleg teljesítményének a felhasználásával összefüggésben megjelenített, és a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott jogkezelési adatot hasznonszerzés végett jogosulatlanul eltávolítja vagy megváltoztatja, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

bitorlás kifejezésével a szerzői jog *törvényi szinten* nem operál, a kifejezés a szerzői jogi kommentáritudalomban, gyakorlatban ugyanúgy létezik.

A szerzői és szomszédos jogi jogok megsértésének tényállása szintén egyszerű szabályoz egy általános magatartást, valamint egy speciálisabb jogsértési kört. Annak, hogy a bírói gyakorlatban a szerző jogi jogsértések tekintetében ez a tényállás kerül a legtöbbször alkalmazásra, úgy vélem az az oka, hogy a bitorlás tényállásánál – a jogi tárgy miatt – jóval speciálisabb, ugyanakkor a szerzői jogi jogsértések szankcionálását lefedi, így megfelelő védelmet nyújt. A szerzői jogot sértő magatartások peres útra terelése tekintésben megállapítható, hogy a polgári és büntető perek száma közel azonos, ugyanakkor a büntető határozatok száma az utóbbi időben kissé megnövekedett a polgári határozatokhoz viszonyítva. Ennek oka véleményem szerint az lehet, hogy a jogosultak számára kecsgetetőbb, hogy a jogsértőt méltóképpen „megbüntessék”. Nem elhanyagolható az a körülmény sem, hogy a technika előrehaladtával a szerzői jog jogsértéseknek új táptalaja nyílt és a „klasszikus” értelemben vett jogsértések mellett megjelentek a cyber térben elkövetett bűncselekmények is, mely témára a tanulmány során azért nem térünk ki, mert az egy külön dolgot érdemelne.

A bevezetőben tett azon állítás, hogy a szerzői jog egyfajta kettősséget tükröz, a szankciók tekintetében is védhető nézet, hiszen a jogsértések tekintetében is láthatjuk, hogy egy magánjogi, a polgári jog részét képező jogterületet ellát a jogalkotó büntetőjogi szankciókkal, melyek alkalmazására azon esetekben kerül sor, ahol a magánjog reparatív szemlélete már nem bizonyul elegendőnek, ebben a tekintetben tehát megvalósul a büntetőjog *ultima ratio* vonása.

TÓTH GERGŐ JÓZSEF*

A feltűnő értékaránytalanság egyes kérdéseiről

Bevezető gondolatok

Arisztotelész politikai filozófiájában kiemelkedő szerepe van az erényeknek. Szerinte minden lényege a középhatárban áll, amely a túlzás és a hiány között helyezkedik el. Ez a tanítás legjobban a mértékletességben mint erkölcsi erényben ölt testet.² A mértékletes ember a kereszténységben a mai napig az egyik legfontosabb ideáltípus, hiszen ez az eszmény a katolikus elvekben karöltve jár az igazságossággal, ahogy azt olvashatjuk: „*az álnok font útálatos az Úrnál; az igaz mérték pedig kedves néki.*”³ Az értékaránytalanság mint jogi kategória megjelenése egyidős a jog megjelenésével. Az értékarányosságot nélkülöző jogügyletek mindig jelen voltak a gazdasági forgalomban. Ezeket az állam próbálta (próbálja) minden esetben a piaci viszonyokhoz igazítani, akár úgy is, hogy a felek szerződéses viszonyait utóbb „módosítja”. Világhy Miklós erről a következőket írja: „*a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő aránytalansága – legalábbis bizonyos esetekben – a legtöbb modern jogrendszer, kapitalistát és szocialistát egyaránt – beavatkozásra készteti. Régen eltűnt az az idő, amikor – a klasszikus, szabadversenyes kapitalizmus idején – a magánjog ehelyre nem törődött azzal, hogy a szolgáltatások aránya a felek között miképp alakul.*”⁴

Jelen rövid értekezés témája e fenti megfogalmazás köré formálódik azzal, hogy a jelenleg hatályos Ptk. ide vonatkozó szabályának szerepét, egyes (új) rendelkezéseit megpróbálja körüljárni a jogtudományban fellelhető elvek és a vonatkozó bírói gyakorlat figyelembevételével.

Jogtörténeti előzmények

Az értékarányosságot az ókori Rómában már ismert fogalomként tartották számon. Diocletianus (III. sz.) – a szegényebb rétegek védelmében – előírta az igazságos árat (*iustum pretium*). Ez az ingatlan adásvételére vonatkozott akként, hogy a szerződésben szereplő vételárnak el kellett érnie az ingatlan értékének legalább a

* dr. Tóth Gergő József, abszolvált doktorandusz, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék

1 „*Az erénytelenség és hatálytalanság vizsgálata az új Ptk. tükrében*” elnevezésű, K124797 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K17 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

2 BÓDIG M. - GYÓRFI T. (szerk.): *Államelmélet I. Elméleti történet*. Miskolc, 2002. 47-48.

3 Példabeszédek 11, 1

4 VILÁGHY M.: *Gazdaságpolitika és polgári jog*. Akadémiai Kiadó. Budapest 1978. 43.

felét. Ezen – kizárólag az eladót védő – szabály értelmében, az eladó kérhette a szerződés felbontását és az ingatlan visszaszolgáltatását, ha eközben visszafizette a vételárat. Belátása szerint választhatta vagyilagosan a vételár kiegészítését is, így az ingatlan maradt az új tulajdonosnál. Ezt nevezte a római jog felén túli sérelemnek, vagyis *laesio enormis*nak.⁵ A korabeli norma szövegezése szerint (*CJ. 4. 44.2 Diocl. Et Maxim*): „*Ha te vagy apád nagyobb értékű dolgot kisebb árért adtatok el, emberies dolog az, hogy te a bírói tekintélyed közbejöttével az ár visszaadása mellett az eladott telket visszakapd, vagy ha a vevő azt választaná, kapd meg azt, ami az igazságos árhoz hiányzik. Az árat akkor kell kisebbnek tekinteni, ha a valóságos árak a felét sem fizette meg a vevő. (a.285)*”⁶

Századokkal később a glosszátorok munkásságában bukkant fel ismét ez a jogintézmény, Brachylogus és Innerius műveiben. A *laesio enormis* hosszú ideig tartó szunnyadását (mellőzését) a középkori gazdaság jellegéből fakadó sajátosságok okozták: ezen időszak ingatlan- központúságából kifolyólag a feudális rendszer szereplői szinte minden esetben próbálták megtartani földjeiket, hiszen a hatalmi státusuk, a hűbéri rendszerben elfoglalt helyüket is ez határozta meg. A keresztesháborúk finanszírozásához azonban forrásokra volt szükség (elég ha arra a hatalmas akciórádiusra gondolunk, amely mentén a hadmozdulatokat szervezték), így ekkor a háborúba induló nemesek megváltak földjeiktől, amelyeket többségében a fuvarozók vagy a szerzetesrendek vásároltak fel. A hirtelen pénzhiány pedig az árakban is jelentkezett, amely indokoltta tette a szabály felélesztését.⁷

A következő állomás a nagy polgári törvénykönyvek korszaka volt, amikor a kodifikációs hullám következtében gyökeret vert a *laesio enormis* több nagy európai magánjogi törvényben is. A porosz *Allgemeines Landrecht* a kölcsönszerződések esetébe az adós számára biztosított megtámadási jogot, a francia *Code civil* pedig (1674. §) az ingatlan eladójának adott megtámadási lehetőséget kétéves határidőn belül, amennyiben a vételár az ingatlan értékétől több mint 7/12-del eltért (az ő kifejezésükkel: *lésion énorme*). Az itáliai királyság 1865. évi polgári törvénykönyve (1529. cikkelye) a felértékelési sérelemhez köti a megtámadási jog gyakorlását ingatlan eladása esetén. Az osztrák ABGB-ben valamennyi szerződésre általános jelleggel került beépítésre e jogintézmény. A német BGB-ben csak az uzsorás szerződések (*Wucher*) érvénytelensége szerepelt és ezt vette át a svájci Kötelmi Törvénykönyv (OR) is. Közép- és Kelet-Európában az 1964. évi szovjet Ptk. (58. §), az 1964. évi lengyel Ptk. - hasonlóan a bolgár Ptk. megoldásához – érvénytelenség jogkövetkezményét fűzi kizsákmányoló, uzsorás szerződésekhez, míg az 1964. évi csehszlovák Ptk. elállási jogot biztosított a sérelmet szenvedő fél számára. A következőkben pedig szeretnénk bemutatni részletesebben a megjelent (korabeli) francia, az osztrák és a német jogi megoldásokat.

5 FÖLDI A. - HAMZA G.: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest 1996. 513.

6 KECSKÉS L.: A szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékaránytalanságának problémái a szerződési jogban I. *Magyar jog*. 1999. 2. sz. 66.

7 KECSKÉS L.: i.m. 67-68.

A Code Civil rendelkezése szerint: „Ha az eladó az ingatlan vételárának 7/12 részénél kevesebbet kapott, jogában áll az adásvétel felbontását kérni, még akkor is, ha erről a felbontási lehetőségről kifejezetten le is mondana a szerződésben és a többletérték adásáról egyeztek volna is meg.” A törvényszöveg egyértelmű utalást tartalmaz a római jogra: a római pénzegység az as, unciákra való felosztását követte. Az ingatlan értékét az eladás pillanatában kell figyelembe venni. Az ingatlan értékelését csak az erre engedéllyel rendelkező ingatlanszakértő végezheti el, ellenkező esetben a laesio enormisra nem is lehet hivatkozni. Fontos, hogy csak ingatlan esetén lehet a laesio hivatkozni. Ezt a szabály a bírói gyakorlat olyannyira szűken értelmezi, hogy még a társaságba bevitt ingatanapportra sem vonatkozhat. Az adásvételi szerződés felbontására irányuló kereset elfogadásához két feltétel teljesülése szükséges: az adásvétel megkötésétől számított két éven belül kell megindítani, másrészt pedig az eladó nem mondott le az adásvétel felbontásának lehetőségéről. Ehhez kapcsolódik a törvény utolsó fordulata, de csak abban a vonatkozásban, hogy a gyengébb fél esetén az ügyvédek szerződési gyakorlatával ne váljon értelmetlenné ez a jogintézmény. A szerződés megkötése utáni lemondás megítélése már egyszerűbb, különösen ha az értékkülönbség egyértelmű volt és a szerződés már mindkét fél oldalán ténylegesen teljesedésbe ment. A laesio enormis jogkövetkezménye a semmisség; in integrum restitutio, vagyis az eredeti állapot helyreállítása.⁸

Az Osztrák Polgári Törvénykönyv (ABGB) már továbbment az ingatlanok adásvételénél: valamennyi szinallagmatikus ügyletre alkalmazhatóvá teszi azt. Az Optk. 934. §-a így fogalmaz: „Ha kétoldali ügyleteknél az egyik fél annak, amit a másiknak adott, a közönséges érték szerint még csak a felét sem kapta meg, a törvény a sértett félnek azon jogot adja, hogy megszüntetést és eredeti állapotba való visszahelyezést követelhesen. A másik félnek hatalmában áll az ügyletet az által fenntartani, ha kész a hiányt a közönséges értékig kiegészíteni. Az érték aránytalanságának időpontját az ügyletkötés ideje határozza meg.” Az osztrák szabályozás oly mértékben kiterjesztette valamennyi szerződésre, hogy még előszerződések esetén is lehetővé vált a jogszabályhely alkalmazása. Kivételt jelentettek a kereskedelmi szerződések, amelyek esetén a kereskedelmi törvény zárta ki az alkalmazhatóságot, valamint a szerencse jellegű szerződések (alkívételt képez ezek esetén az a szerződés, amikor a befektetés és a nyerési esély között áll fenn a feléntúli sérelem). A dolog közönséges értékének az eladáskori piaci értéket kell tekinteni. Az igény érvényesítésével nem kell megvárni a szolgáltatások teljesítését, hanem a keresettel rögtön, az ellenszolgáltatás követelésekor is érvényesíthető kifogással. A kereset elévülési ideje három év.⁹

A német magánjog kivételes helyzetekben ad lehetőséget a laesio enormis alkalmazására: ingatlan adásvétele esetén és csak az eladónak biztosít megtámadási jogot arra az esetre, ha ő vételárként a szerződéskötés helyére és idejére is tekintettel a dolog valós értékének felét el nem érő ellenértéket kap és valamely körülményt

8 KECSKÉS L.: i. m. 69-70.

9 PÓKECZ KOVÁCS A.: A laesio enormis továbbélése a modern polgári törvénykönyvekben. *Jogtudományi Közöny.* 2000. 5. szám. 183-184.

nem ismerve, ennél fogva nem tudatosan engedve adott el számára ilyen kedvezőtlen áron, vagy a szerződést szükséghelyzetben kötötte. Itt a megtámadási jogot nem kizárólagosan az objektív értékkülönbség alapján biztosítja, hanem akkor is, ha az értékkülönbséghez a szerződéskötés személyes körülményeiben rejlő további feltételek is járulnak. (Ezzel sokkal inkább a klasszikus értelemben vett uzsorás szerződéshez közelít.) Az értékaránytalanság megállapítása során a jogalkalmazó különbséget tett egy adott dolog objektív és szubjektív értéke között. A szubjektív érték alatt értették az előszereteti értéket, amelyet a *laesio enormis* szempontjából irrelevánsnak tartottak, és abból indultak ki, hogy az értékarányosság megállapítása szempontjából a dolog objektív értékét kell figyelembe venni. Az objektív értéken belül különbséget tettek a dolog abszolút és relatív értéke között. Abszolút értéknek tekintették azt, amellyel a dolog bármely személy vagyonában bírna, míg relatívnak pedig azt, amelyet a dolog egy adott személy egyedi körülményei folytán az ő vagyoni viszonyaiban jelent (az előszereteti értéktől az különbözteti meg, hogy ez objektíven is megjelenik a vagyoni érdekekben). A *laesio enormis*ra eredményesen akkor lehetett hivatkozni, ha a dolog ügyleti értéke az abszolút értéktől tért el (itt az abszolút érték a kereskedelmi forgalomban szereplő dolog piaci ára). Később a BGB-be a *laesio enormis* a jóerkölcsebe ütköző szerződések speciális alakzataként került be.¹⁰

A magyar magánjogban kezdetben kifejezetten a kereskedelmi forgalom biztonságával ellentétesen ítélték meg ennek a szabálynak az esetleges bevezetését.¹¹ A Magyar Királyi Igazságügyminisztérium 1914-es törvényjavaslatának indokolása szerint két fél szerződésében az értékviszonyoknál nem az objektív egyenértékűség a fontos, hanem az, hogy a szerződést egymás egyenértékűül fogadják el (lényegében ezt támasztaná alá a szerződési szabadság teljes mértékű érvényesülése). Egy későbbi, 1947-es döntése a Királyi Kúriának továbbra is elfogult maradt az értékaránytalansággal kapcsolatban, amikor kimondta az V. sz. polgári tanács, hogy a felén túli sérelem megtámadását a magyar jog nem ismeri el.¹²

Az objektív értékaránytalanság elsőként 1950-ben jelent meg¹³ a Legfelsőbb Bíróság 9. sz. Elvi Döntésében, ami ekkor még csak az uzsora fogalmából száműzte a szubjektív elemeket. Így került be az 1959. IV. törvény szövegébe, mint objektív megtámadási jog. Ennek indoka a következő: a 9. sz. elvi megállapítás szerint uzsorásnak minősül a magánfelek között létrejött minden szerződés, amelyből valaki maga vagy harmadik személy javára ingyenes vagy feltűnően aránytalan

10 MENYHÁRD A.: Jó erkölcs, uzsora, értékarányosság. *Jogi tanulmányok* 2002 (8. évf.) 1. sz. 290-293.

11 KISS G. – SÁNDOR I.: *A szerződések érvénytelensége*. HVG-ORAC. Budapest 2008. 261.

12 LAJER Zs.: A feltűnő értékaránytalanság tilalmáról. *Magyar jog*. 1999. (46. évf.) 2. sz. 104.

13 Ez nem jelenti természetesen azt, hogy a jogirodalom ne foglalkozott volna a kérdéssel, ahogy az korábban is olvasható. Ennek kiváló bizonyítéka Kolosváry Bálint tankönyve, melyben a következőképpen fogalmaz a híres jogtudós: „ha visszatérhes szerződésekénél az egyik fél felét sem kapta közönséges értékelés szerint annak, mit viszonyszolgáltatásként ő adott, előáll a szerződésben való felétüli sérelem, melynek hatálya az, hogy a rövidséget szenvedett fél a szerződést megtámadhatja, ha a teljesítés iránt bepereltetik, az ellen a *laesio enormis* címén peröntő kifogást emelhet.” (KOLOSVÁRY B.: *A magyar magánjog tankönyve*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1911.136.)

előnyt köt ki, ha a másik felet nem vezette az ajándékozás szándéka. Külön kiemelendő, hogy az azóta is változatlan formában fellelhető jogszabályhely „*olyan gazdasági rendszerben született, amely a gazdasági és társadalmi források elosztását piaci mechanizmusok nélkül akarta megoldani*”;¹⁴ de ettől függetlenül a mai napig megfelelően ellátja ráruházott feladatát. Az uzsora (mint a szubjektív elemeket hordozó feltűnő értékaránytalanság - hiszen a lényeg itt a másik fél helyzetének a kihasználása) a történelem folyamán nem nyert olyan konkrét tényállási formát mint a felén túli sérelem, köszönhetően annak, hogy az uzsora általános tilalma mellett éppen a laesio enormis volt az, amely gátat szabott az aránytalanságoknak. Magyarországon az uzsora visszaszorítása elsődlegesen a büntetőjog feladata volt, később a Polgári Törvénykönyv Tervezeteiben már külön tényállási formát kapott, azonban a mai semmiséget eredményező alakját – az értékaránytalansághoz hasonlóan – csak a kodifikációval nyerte el.

Objektív értékaránytalanság

A korábbi magánjogi kódexünk két dolog miatt nem került a jogtörténeti rész alá. Egyrészt, mert fő elveit tekintve a tárgyalt jogintézmény változatlanul él tovább a jelenleg hatályos Ptk-ban is

A régi Ptk. 201. § (2) bekezdése szerint „*Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között, anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja.*” Ez a rendelkezése a törvénynek a *külgazdasági kapcsolatok körében nem alkalmazható* (1978. évi 8. tvr. (Kptk.¹⁴) 6. §).¹⁵ A szolgáltatás – ellenszolgáltatás azonban összevetésük, szembeállításuk során teljesen egyenrangú szerephez jutnak és nemcsak a szerződés megkötésekor kell az egyensúlynak fennállnia, hanem -

14 1978. évi 8. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról

15 Ahogy az a Kptk. szabályozása alapján látható a külgazdasági kapcsolatok körében nincsen mód feltűnő értékaránytalanság alapján megtámadni a szerződést. Egyrészt sok jogrendszer nem ismeri a feltűnő értékaránytalanság jogintézményét. Továbbá éppen a nemzetközi gazdasági forgalomban nagyon nehéz a szolgáltatások értékeit megállapítani, hiszen a körülmények államról államra változnak, és ami az egyik fél számára kifejezetten értékes, a másik fél számára lehet akár értéktelen is értékkel (gondoljunk egy gyártási folyamatra, amely alapja lehet akár ipari hulladék is – esetleg ilyen lehet pl. szennyvíziszap vagy gyakrabban fordul elő ez a helyzet olyan termékek esetében, amelyek az egyik fél államában hiánycikknek számítanak, a másik fél államában pedig könnyen elérhetőek). (L. bővebben: PALÁSTI G.: A hagyományos polgári jog kereskedelmi jogiasulása: a magyar jog tartalma a külgazdasági jogviszonyokban, *Gazdaság és Jog*, 2000. 11. 5-6.) A common law esetén „doctrine of consideration” mindössze annyit kér a felektől, hogy a szolgáltatásért járjon valamilyen ellenszolgáltatás a másik félnek. Itt tehát a teljes szerződési szabadság valósul meg, hiszen azzal, hogy a felek megkötik a szerződést már jelét adják annak, hogy éppen ennek a viszonynak a létrehozása a céljuk kettejük viszonyában. A common law ebben a tekintetben a visszahúzódság taktikáját választja: a szerződéseket a tartalmi helyesség szempontjából nem vizsgálja; csak a folyamat jogszerűségével törődik. (FERENCZI K.: A lavór, a víz és a kiöntött gyerek avagy vitáirat a Ptk. 201. § (2) bekezdésével összefüggésben. *Magyar Jog*, 1999. 11. szám. 661.)

tartós viszony esetén – a szerződés későbbi szakaszaiban is. (VB 96.086; BH 1997. 4) Ez az értékkülönbözet objektív, vagyis nincs tekintettel egyéb szubjektív körülményekre (mint például az uzsora esetén a másik fél hátrányos helyzetének kihasználása). Ahogy Bíró György fogalmaz: „*az objektív jelleg pusztán azt jelenti, hogy a nagy értékkülönbség tényén kívül nem vizsgálendő többlettényállás, amely a tévedés, a megtévesztés vagy az uzsora esetében előfeltétele a megtámadás helytállóságának, illetve a semmisség megállapításának.*”¹⁶ Ennek az értéknek a megállapításánál a forgalmi értéket kell figyelembe venni elsődlegesen. Mégpedig olyan módon, hogy az értékkülönbözet megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha lehetőség van a szolgáltatások értékének konkrét meghatározására (Fővárosi Ítéletábra 15. Gf. 40. 280/2006/6.).

Az értékaránytalansághoz megállapításához a feltűnően nagy értékkülönbségen kívül még két további konjunktív feltétel fennállta szükséges: egyik felet sem vezette az ajándékozás szándéka és a ez az értékkülönbség már a szerződés megkötésekor érvényre jutott.¹⁷ De mikor jelenthetjük ki egy szolgáltatásról, hogy értékaránytalan? A meghatározásához a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) PK. 267.¹⁸ állásfoglalása nyújt segítséget: „*annak megállapításához, hogy az értékaránytalanság feltűnően nagy-e, a bíróságnak vizsgálnia kell a szerződéskötés körülményeit, a szerződés egész tartalmát, a forgalmi (érték-) viszonyokat, az ügylet jellegéből fakadó sajátosságokat, a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás meghatározásának módját.*” Ennek eredményeként

16 BÍRÓ Gy.: *Kötelmi jog*. Novotni Kiadó. Miskolc 2006. 321-323.

17 Az egyik választottbíróági döntés kifejezetten a szerződéskétszörös fennálló körülmények kiemelt jelentőségéről rendelkezik: a felperes keresetlevele szerint közte, mint bérlő és az alperes, mint bérbeadó között határozott időre szóló bérleti szerződés jött létre egy üzletközpontban lévő üzlethelyiségre vonatkozóan. A felperes ezen értéknövelő befektetést végzett, különös tekintettel az alperes által kiadott befektetési tájékoztatóban hangzottakot arra a kilátásra, hogy elegáns, korszerű, magas látogatottságú, igen nagy számú vásárlót vonzó üzletközpont van kialakulóban. A tájékoztatóban írtak nem váltak valóra, a látogatottság katasztrofálisra bizonyult, a bevásárló központnak súlyos minőségi hibái voltak, üzemeltetésre nem volt megfelelő. Mindezek miatt a felperes közel egy év múltán kénytelen volt bezárni. A felperes keresetlevelében kérte: állapítsa meg a Választottbíróóság a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő értékkülönbsége és a szerződés több pontjában foglaltak tisztességtelen egyoldalúsága miatt a bérleti szerződés érvénytelenségét. Alperes a védekezésben előadta, hogy a befektetési tájékoztató célja csupán informális volt, nem garantált biztos hasznot a jövőendő bérlők számára. Csak feltételes adatokat tartalmazott. A felperesnek tudnia kellett, hogy üzleti vállalkozása kockázattal jár. Tapasztalatására nem hivatkozhat, hiszen módjában állott szaktanácsadó igénybevétele. Az állítólagos értékkülönbségnek a szerződés megkötésekor kellett volna fennállnia. A bérleti szerződés megkötésekor a bevásárlóközpont még nem nyílt meg. A beruházási költségek megtérítésére irányuló kérelem azért alaptalan, mert a bérösszeg arra figyelemmel nyert megállapítást, hogy a bérlemény belső kialakítását a bérlő fogja elvégeztetni. Az alperes mindezek alapján a kereset elutasítását kérte. A Választottbíróóság döntésében a következőkre jutott: nem igazolódott be a feltűnő értékaránytalanság. Ha ilyen lett volna annak a szerződés megkötésekor kellett volna fennállnia. A felperes az értékaránytalanság jogcímeként az alacsony üzleti forgalmat, a gyenge látogatottságot jelölte meg, ezek a momentumok azonban természetesen csupán később, és semmiképpen sem a szerződés megkötésének időpontjában mutakozhattak meg. Egyébként a felperes által reálisnak tartott és a tényleges bér közötti különbséget nem teszi ki azt a 40-50% értékkülönbséget, amit az uralkodó bíróági joggyakorlat feltűnően nagy értékkülönbsézetnek tekint. (Választottbíróági esetek: Gazdaság és jog 2001. október 10. szám 23.)

18 A 1/2014. Polgári jogegységi határozatában a Kúria az új Ptk. alkalmazása körében is irányadónak tekintette az állásfoglalást.

pedig „a szerződés érvényessé nyilvánításakor a bíróságnak olyan mértékű ellenszolgáltatást kell megállapítania, amely mellett az értékkülönbség már nem feltűnően nagy.” Az új Ptk. kodifikációjának egyik lépéseként, a hatályba nem lépő 2009:CXX. tv.¹⁹ is megtartotta ezt a jogintézményt, azonban a hatályos szabályozást némileg szűkítette azzal az indokkal, hogy a piacgazdaságban maguk a piaci mechanizmusok is a szolgáltatások értékarányának betartására ösztönöznek. Az új Ptk. nem kívánt meghatározni semmiféle „határértéket”, a szerződést az eset összes (egyéb) körülményei alapján mérlegelve kell megítélni.²⁰

Az értékaránytalanság mértékének meghatározása egyértelműen a joggyakorlatra hárul, ami a döntések áttekintésével is csak általános jelleggel írható körül, vagyis konkrét százalékos mértéket nagyon nehéz megállapítani, minden konkrét összes eset körülményeit egyedileg szükséges vizsgálni. Az értékaránytalanság meghatározásában a kellő szakismerettel rendelkező szakértő feladata éppen ezért kulcsfontosságú. Összefoglalva konkretizálható, hogy a bírósági gyakorlat nem a klasszikus felén túli sérelem szabályait alkalmazza, hanem a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti objektív értékkülönbség helyett szubjektív alapon, az eset összes körülményének mérlegelése alapján dönt az értékkülönbség feltűnően nagy mértékének fennállásáról.²¹ A feltűnő értékaránytalanságot el kell határolnunk az uzsorás szerződéstől. Uzsora esetén – a régi Ptk. 202. § szerint – „a feltűnően aránytalan előnyt”, „a másik fél helyzetének kihasználásával” kötötték ki. Az uzsora ezen mozzanatával kapcsolatban egy bírósági döntés a következőkre hívja fel a figyelmet: hiányzik az uzsora törvényi feltétele – a sérelmet szenvedő fél helyzetének kihasználása – olyan esetben, amikor a gazdasági társaság tagjai azért határozzák el bankkölcsön felvételét, hogy ezáltal a társaság további működtetését – annak megszüntetése helyett – biztosítsák, és utóbb e várakozásuk nem realizálódik. A gazdasági döntés kockázatának felvállalása jogi értelemben nem jelent gazdasági kényszerhelyzetet. (BDT2008.1832.) Ennek a szubjektív elemnek a bizonyítása, – amely megkülönbözteti a Ptk. 201. § (2) bekezdésétől – a szerződés semmiségét eredményezi. A hátrányos ügyletet a sérelmet szenvedett általában azért köti, mert olyan speciális „kényszerhelyzetben van”, amelynek következtében kénytelen a szerződésbe „menekülni”.

Az értékarányosságot nélkülöző szerződések összekapcsolhatók az uzsorás szerződésekkel a jóerkölshez való viszonyok meghatározása vonatkozásában. Ugyanis mindkét jogintézmény speciális a jóerköls általánosan megfogalmazott tényállásához képest; hiszen világos, hogy ezek a helyzetek is jó erkölsbe ütköznek, azonban ha a jóerköls fogalmát tágran értelmezzük ez a két rendelkezése a törvénynek elveszíti az értelmét, jogpolitikai célját. Akkor állapítható meg a szerződés jóerkölsbe ütközése objektív értékaránytalanság és uzsora esetén is, ha

19 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

20 GÁRDOS P.: *Kézikönyv az Új Polgári Törvénykönyvhöz*. Complex. Budapest 2009.546.

21 KISS G. - SÁNDOR I.: i.m. 264.

a kötelelemhez olyan többlet tényállási elem társul, ami a szerződést nyilvánvalóan jóerkölsbe ütközővé teszi.²²

A Magyar Kereskedelmi – és Iparkamara mellett működő Választottbíróóság egyik döntésében a következőket rögzítette: „*az állapítható meg, hogy egyrészt a magyar polgári jog főszabályként a szolgáltatáshoz ellenszolgáltatást fűz, másrészt hogy az ellenszolgáltatásnak viszonylagosan ki kell fejeznie az adott szolgáltatásnak adott időszakban társadalmilag és a piacgazdaság feltételrendszere szerint kifejezésre jutó értékét.*” (VB 96.086;BH 1997. 4)

Jogtörténeti előzményekre tekintettel is kijelenthető, hogy talán az adásvételi szerződések esetén a fordul elő leggyakrabban a vizsgálat tárgyát képező jogintézmény, másrészt a gyakorisága mellett talán ebben a legegyszerűbb a szerződéskori értékviszonyok összehasonlítása (pl.: ingatlanok esetén a környék, fekvés, komfortfokozat jó alap lehet a vételár meghatározására)²³. Más a helyzet a versenyeztetés, licitálás esetén, ugyanis amennyiben az adásvételi szerződést versenyeztetés, licitálás előzi meg – és ez korrekt kikiáltási ár mellett történik – úgy a versenyeztetés győztesével megkötésre kerülő szerződést feltűnően nagy értékkülönbségre hivatkozva nem lehet eredményesen megtámadni. Az ilyen esetekben a forgalom biztonsága követeli meg a feltűnő értékaránytalanság jogintézményének mellőzését.²⁴

Komoly vita zajlott a jogirodalomban a '90-es évek végén az autópálya-használati szerződésekkel kapcsolatban²⁵. Lényegében ez a téma állította ismételt

22 MENYHÁRD A.: A jó erkölsbe ütköző szerződések tilalmának tartalmi meghatározása. *Gazdaság és Jog*. 2004. 9. sz. 8-9.

23 A Fővárosi Ítéletábla ítéletében kiemelte, hogy a felperes számára a vételár mértékénél nagyobb jelentőséggel bírt az ügylet mielőbbi lebonyolítása. Mindezt olyan körülményekként értékelte, amelyek jelentős szerepet játszottak a felperes azon ügyleti szándékának kialakításánál, hogy az ingatlant jelentősen a tényleges forgalmi értéke alatt is értékesíti. Ilyen körülmények mellett az ítéletábla nem látott jogszabályi lehetőséget a feltűnő értékaránytalanságon alapuló érvénytelenség megállapítására. (6. Pf. 20.375/2004/3.)

24 KISS G. - SÁNDOR I.: i. m. 265-266., L. még ehhez kapcsolódóan még a BH 1993/165-ben foglaltakat: „*abban az esetben, ha az árverés és a forgalmi érték körüli vagy annál alacsonyabb értékről indul – tehát ha a kikiáltási ár nem feltűnően magas a forgalmi értékhez képest –, az annak eredményeként megkötött szerződés a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnően nagy értékkülönbségére alapítva eredményesen nem támadható meg. Ugyanis ilyenkor az árverező tudatos közreműködése következtében objektív aránytalanságról nem lehet szó. Az ezzel ellentétes megoldás azt eredményezné, hogy az árverési vevőnél alacsonyabb – de a kikiáltási árnál magasabb – összeget ajánlók eleve elesnek a megvásárlási lehetőségtől; ugyanakkor az árverésben tudatosan közreműködő árverési vevő az értékkülönbség feltűnően nagy részének kiküszöbölésével szerezne meg a vagonátárgyat; ami ellentétben áll az árverési eladói ügyleti érdekeivel is.*”

25 Az M1-es autópálya fizető szakaszát a Magyar Köztársaság Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumával 1993. április 16-án kötött concessziós szerződés alapján az 1992. augusztus 12-én létrejött francia-osztrák-magyar vegyesvállalat építette, üzemeltetését az Első Magyar Concessziós Autópálya Rt. végezte. Az autópálya 2x2 forgalmi sávós, és lezáró sávós 42 km hosszú útszakasz, mely a kivitelezéshez kedvező sík földrajzi környezetben, átlagos színvonalon épült. Felperes két ízben - 1996. február 22-én és február 29-én vette igénybe az M1-es autópálya fizető szakaszát. Az első ízben a teljes fizető -42km-es- szakaszon közlekedett, míg a második ízben Lébény magasságában hajtott az autópályára s mintegy 15 km-es szakaszt vett igénybe. Mindkét alkalommal 900.-Ft úthasználati díjat fizetett. Felperes keresetet indított alperes ellen, mert szerinte a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között feltűnő értékaránytalanság áll fenn. Felperes keresetét alaposnak találta az első fokú bíróság, melynek

a figyelem középpontjába akkoriban a Ptk. 201. § (2) bekezdését. Vékás Lajos szerint az egyik legfontosabb körülmény az ilyen szerződések esetén az, hogy a koncessziós szerződés azzal, hogy valamilyen formában meghatározza a díj mértékét (egy meghatározott képlet alapján) gyakorlatilag valamilyen szintű hatósági beavatkozás az árak szabad megállapításába. Az pedig, hogy van ilyen kikötés (amivel esetleg a maximális ár is kiszámolható) döntően befolyásolja az árképzési lehetőségeket az autópálya-használati szerződések díjának meghatározásában. Ezek alapján nem beszélhetünk szabad árképzésről és szabad árakról; ez a körülmény pedig már önmagában szinte kizárja a régi Ptk. 201. § (2) bekezdésének alkalmazhatóságát. Hiszen ennél a jogszabályhelynél nélkülözhetetlen előfeltétele a szolgáltatás árának szabad, minden külső körülménytől mentes meghatározása. Vékás kitér a helyettesíthetőség kérdésére is, ami ebben a jogvitában egy lényegi elem volt. Az tény, hogy nincs másik autópálya, amivel összemérhető. A választás lehetősége abban merül ki, hogy vagy a drága autópályát vagy ingyenes közutat választja a közlekedő (mérlegelve azt, hogy egy főút lényeges nagyobb kockázattal jár). Vékás itt a piac más területeiről merít példát: a fogyasztó sem minden esetben az olcsóbb árut választja, hanem gyakran vásárol magasabb szolgáltatást nyújtó és lényegesen drágább terméket. Elutasította a szerző egy ügyben a bíróság azon okfejtését is, amelyben külföldi autópályák adatait hasonlított össze a szóban forgó esettel.²⁶ Ezzel szemben Kovács Kázmér szerint az M1-es ügyében indított jogvita háttérben olyan gyakorlati közösségi érdek áll, amelyet egy adott perben lefolytatott bizonyítási eljárás azzal az adattal támasztott alá, hogy a konkrét esetben az autópályadíj háromszorosa a közgazdaságilag indokolható mértéknek. Ráadásul itt valódi alternatíváról nem beszélhetünk, ugyanis ekkor versengő választási lehetőségként hazai úthálózatot nem vehetjük figyelembe. Közlekedésbiztonsági szempontból az autópálya lényegesen kedvezőbb lehetőséget jelent.²⁷

Az érték meghatározása és a hozzá kapcsolódó aránytalanság a legnagyobb problémát a bizalmi ügyletek estén és kifejezetten az ügyvédi tevékenységnél jelentheti, hiszen a jogi szakemberek díjigénye, díjazása jelentősen eltér. Nem véletlenül, ugyanis a jogi képviselőt azon túl, hogy minőségben, szaktudásban lényegesen eltérő lehet, maga az ügyvéd személye, a személyes eljárása jelenti gyakran a garanciát a sikerre, vagy az ügyfél kellő nyugalma (gondoljunk csak az ún. „sztárügyvédekre”). Ezt támasztotta alá a korábban hatályos Ügyvédi törvény is amikor kimondta, hogy az ügyvédi megbízási díj szabad megállapodás tárgya [9. § (2)]²⁸.

ítéletét a másodfok sem változtatta meg és a Legfelsőbb Bíróság sem talált okot a döntés a megváltoztatására. (Kapcsolódó határozatok: 53. Pf. 20634/1997/43.; Pfv. VI.23 726/1998/10.)

26 VÉKÁS L.: Az autópálya-használati szerződések és a Ptk. 201. § (2) bekezdése. *Magyar Jog*. 1998. 6. szám. 325-327.

27 KOVÁCS K.: A Ptk. 201. § (2) bekezdése védelmében Feltűnő aránytalanság és az autópálya-használati szerződések. *Magyar Jog*. 1998. 8. szám.407.

28 Az 1998. évi XI. törvény rendelkezéseire hasonlóan a hatályos Ütv., az 2017. évi LXXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdése is azonos rendelkezéseket tartalmaz: „a felek - az e §-ban foglalt eltérésekkel - a megbízási

A jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv sem szakított a feltűnő értékaránytalanság „szankcionálásával”. A 6:98. § (1)-(2) bekezdései főbb elemiben megtartotta jogintézményt, azonban alkalmazhatóságát tovább szűkítette. Új elemként ugyanis megjelenik egy fontos (kizáró) feltétel a sérelmet szenvedett fél oldalán. A jogszabályhely alapján kizárt a megtámadás lehetősége akkor, ha a fél az értékaránytalanság ismeretében – a sérelmes helyzet tudatában – kötötte meg a szerződést, vagy ha őt a forgalmi érték felderítésével kapcsolatban súlyos gondatlanság terheli, valamint abban az esetben is, ha az értékaránytalanság kockázatát vállalta.²⁹ Az értékaránytalanság címén történő megtámadás lehetősége megengedett, kizárt azonban fogyasztó és vállalkozás közötti szerződéses viszonyok esetében (Ptk. 6:98. § (2) bek).³⁰

Összegzés

Vékás Lajos már több írásában is hangsúlyozta, hogy a feltűnő értékaránytalanság szabálya túlzott beavatkozást enged a felek magánautonómiájába és mind a korábbi formájában, mind a jelenleg hatályos törvényben a piacgazdaság elveivel szinte összeegyeztethetetlen. A Kodifikációs Bizottságot is vezető professzor rámutat arra is, hogy a bírói gyakorlat egyre inkább megszorító a törvény ezen rendelkezésével és ezen a hatályos Ptk. rendelkezései sem változtattak. Éppen ellenkezőleg! A kirekesztő, kizáró új kodifikációs megoldásokkal (melyek egyébként a bírói gyakorlatban is megjelentek) maga a jogalkotó is ezen törekvés mellett foglalt állást.³¹ Az azonban szinte bizonyos, hogy a bírói gyakorlatra komoly

díjban szabadon állapodnak meg.” A vonatkozó bírósági gyakorlat szerint „nincs akadálya annak, hogy a felek az ügyvédi megbízási szerződésben a megbízott díjazását egyrészt az általa végzett munkához igazodóan óradíjban, másrészt az általa kifejtett tevékenység eredményéhez igazodó sikerdíjban határozzák meg. Az ilyen szerződésnek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között fennálló, feltűnően nagy értékkülönbségre alapított megtámadása esetén az óradíjat a végzett munkához, a sikerdíjat pedig az elért eredményhez kell viszonyítani. A felek által kikötött megbízási díj esetleges feltűnő aránytalanságának vizsgálata során nem a bíróság által megállapított perköltségből, hanem a felek által kötött szerződésből kell kiindulni. Az előbbi ugyanis a bíróság az e körben irányadó jogszabályok alapján mérsékelheti, és eltérhet a perköltségigény alapjául szolgáló munkadíj megállapodástól. A kettő közötti, akár lényeges eltérés sem szolgálhat alapul a feltűnő értékkülönbség megállapításához. (Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 21 369/2005. sz., BDT 2006/5. sz. 88.) Az ingatlanközvetítői tevékenység esetén is születtek bírósági döntések az ingatlanközvetítő díjának megtámadhatóságával kapcsolatban: „ha a sikerdíj formájában kikötött díj az ügylet értékéhez igazodik, a megbíró számára közzimóbus, hogy a megbízott mennyi munkával éri el a kívánt eredményt. Feltűnő értékaránytalanság címén ezért eredményesen nem támadható meg az ingatlanközvetítési szerződés arra hivatkozással, hogy megbízott által végzett munka mennyisége nincs arányban a kikötött díjjal” (BDT2013.2992.)

29 „Nincs új a Nap alatt!”-szokták mondani és mennyire igazuk van! Kolosváry Bálint korábban is hivatkozott tankönyvében a következőket olvashatjuk 1911-ben: „*nincs helye a felételti sérelemnek részben vagy egészben ingyenes ügyleteknél; ha a fél arról lemondott; vagy a félénél is kisebb értékű ellenszolgáltatást tudatosan fogadta el; ha a szolgáltatások eredeti értékniszonya már nem állapítható meg és ha a vétel bírói árverésen történt.*” (KOLOSVÁRY B.: i. m. 136.)

30 OSZTVITS A. (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (III. Kötet), Opten Informatikai Kft., Budapest 2014. 240.

31 VÉKÁS L.: i. m. 325.

feladat vár annak kimunkálásával összefüggésben, hogy mit ért illetve mit érthet a jogalkotó „értékaránytalanságot felismerő” és „kockázatot vállaló” helyzet alatt. Ahogy az látható, jelen dolgot is aránytalannak tekinthető a korábbi Ptk. és az új kódex részletes elemzését illetően. Azonban ez nem véletlen, ugyanis az 1959. évi IV. törvény számtalan rendelkezése tovább él, és a mellette kialakult bírósági gyakorlatból levonható következtetések pedig gyakorta „örökérvényűek”. A Ptk. egyszerre szabályozza a „profik” és az „amatőrök” szerződéses viszonyait. Ahogy azt a jogszabály és a vonatkozó gyakorlat fő vezérlőelvei alapján kikövetkeztethetjük, egyre nehezebb lesz hivatkozni a megtámadási okként feltűnő értékaránytalanságra olyan piaci szereplőnek, aki a gazdasági forgalom napi működtetője, alanya. Ellenben nem szabad elfelejteni azt, hogy a Ptk. a fogyasztók, az „amatőrök” szerződéses viszonyait is szabályozza. Erre tekintettel a jogintézmény fenntartása indokolt, az új kisodró elemek felülvizsgálata az esetleges gyakorlati nehézségek esetén felülvizsgálatra lehet érdemes.

Zárszóként pedig álljanak itt – a bevezetésben is idézett – Világhy Miklós gondolatai, aki a jogintézménnyel kapcsolatban – helyesen – óvatosságra int: *„ha a bírói gyakorlat az antiszínallagmatikus szerződés intézményét kicsinyesen alkalmazza, tehát úgy, hogy gyakorlatilag megsemmisíti az áruviszonyban rejlő kockázat mozgásterét, akkor bizonyosan többet árt, mint használ. Ha azonban a bírói gyakorlat úgy alakul, hogy ezt az intézményt az áruviszonyok természetével számolva nagyvonalúan, tehát valóban csak feltűnő, kártevő esetekre alkalmazza, az intézmény ehhez kevésbé kerülhet.”*³²

32 VILÁGHY M.: i. m. 44.

VÉGER ALEXANDRA*

Magyar börtönviszonyok a CPT és a nemzeti megelőző mechanizmus utolsó jelentései tükrében

A börtönben lévő fogvatartottak egy mesterséges világban élnek, amely a külvilágtól más rendszabályok veszik körül. A fogvatartottak gondolatvilága és problémáik specifikusak, szűk és hierarchikus körben mozognak, a fogvatartottak legnagyobb ellensége az idő, amely múlásának érzését nehezíti mindazok a körülmények, amelyek nap mint nap szembesülniük kell. Hazánk folyamatosan jogharmonizáción megy keresztül, egyik ilyen érintett területe a büntetés-végrehajtás rendszer, amely új képet formált a börtönviszonyokról és a fogvatartás feltételeiről. Számba kell venni mint a nemzetközi, mint a hazai felméréseket, eredményeket, hogy egyrészt a fogvatartás feltételei javuljanak, másrészt a büntetés-végrehajtás rendszerben az eddig megszokott rossz gyakorlatok kiiktatásra kerüljenek és új, modern, követhető eljárás alakuljon ki.

Azonban minden esetben szem előtt kell tartani, hogy objektív mércék használatkor, a szubjektív elemeket is hozzá kell nézni, így lehet talán a legtisztább megközelítéssel egy adott problémát feltárni és arra történő megoldásokat találni.

A jobb fogvatartási körülmények is elősegítik a 2013. évi CCXL. törvény azon háttéri rendelkezése, hogy az elítélt felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre¹. A felsorolt célkitűzés elérése érdekében a büntetés-végrehajtási intézetnek „le kell képeznie” a külső valóságot. A rendszernek egyre alkalmasabbnak kell lennie arra, hogy méltányos és humános bánásmóddal és környezet kialakítással elősegítse a fogvatartottak visszailleszkedését.

A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód, vagy büntetés tilalmának jogforrási hátteréről több szinten beszélhetünk. A kínzás tilalmának érvényesülése elsősorban az ENSZ által elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában², valamint a Polgári és Politikai Jogok nemzetközi Egyezség Okmányában találhatjuk meg. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata³ összefoglalja minden embert megillető alapvető jogait. ENSZ keretében létrejött további instrumentumok a Közgyűlés által elfogadott, Nyilatkozat a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, vagy büntetés ellen határozta (1975) és A kínzás és más

* dr. Véger Alexandra, PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar Doktori Iskola

¹ 2013. évi CCXL. törvény 87.§ (7) bekezdés

² General Assembly resolution 217 A (III) of December 1948. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata nem szerződés, így olyan rendelkezése sincs, ami a tagállamok számára előírná a formális ratifikációt. Ez okból magyarországi kihirdetéséről nincs intézkedés.

³ ENSZ-közgyűlés fogadta el 1948. december 10-én Párizsban 217. A (III) számú közgyűlési határozatként, mely 30 cikkből áll.

kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény (1984), másnéven az UNCAT. A „Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni védelméről szóló nyilatkozatot.” nem volt jogilag kötelező, mindazonáltal egy olyan széles körben elfogadott dokumentum, amely a kínzás fogalmát definiálta és felsorolta milyen intézkedések szükségesek az államnak a kínzás megszüntetése érdekében meg kell tennie.⁴ Az első, jogilag kötelező nemzetközi egyezmény, amely kizárólag a kínzás felszámolását tűzte ki célul az A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmódok Elleni Egyezmény (UNCAT).⁵ Az UNCAT⁶-ban előírt kötelezettségek betartása végett az ENSZ ezen területen is független szakértőkből álló testületeket állítottak fel az ún. Kínzás Elleni Bizottságát (CAT).⁷ 2002. december 18-án pedig az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvét.⁸ A fent kifejtettekre nézve látható, hogy a kínzás, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalma *ius cogens*, azaz feltétlen érvényesülést kívánó szabályok.⁹

Az Európa Tanács dokumentumai között kiindulópont az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE).¹⁰ Az EJEE nem határozza meg sem a kínzás, sem az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés fogalmát, így az Emberi Jogok Európai Bíróságának kellett azt tartalommal kitöltenie. Az Európa Tanács 1987. november 26-án el fogadta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt (a továbbiakban: kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény)¹¹, amely 1989. február 1-jén lépett hatályba. Ez a dokumentum, amelyhez kizárólag az Európa Tanács tagállamai csatlakozhatnak, az Európai Egyezményhez hasonlóan, a címében szereplő egyik fogalmat sem definiálta.

A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény végrehajtását is egy – független szakértőkből álló – nemzetközi testület, a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésének európai bizottsága (a továbbiakban: CPT). Az Európa Tanács célja és elvárása a tagállamoktól, hogy a túlsúlyosság leküzdése érdekében fogantossítsanak intézkedéseket, azonban annak módját és eszközeit a kormányzatokra, illetve a hatóságokra bízta.

⁴ Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture or Other Cruel,

⁵ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, A/RES/39/46 10 December 1984.

⁶ Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel történt meg a Kínzás Elleni ENSZ Egyezmény kihirdetése.

⁷ Committee against Torture.

⁸ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199, entered into force on 22 June 2006.

⁹ RODLEY, Nigel Simon – POLLARD, Matt: The treatment of prisoners under international law. Oxford University Press, New York, 2009. 65-66. p.

¹⁰ Convention For Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 4. XI. 1950.

¹¹ European Convention For The Prevention Of Torture And Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment. Strasbourg, 26. XI. 1987.

A CPT teljes megnevezése: „Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság.” Ez pedig két fontos jellemzőt emel ki: először is, egész Európát lefedi, másodsor pedig, nem csak a „kínzással” foglalkozik, hanem egész sor olyan helyzettel, amelyet „embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek” lehet tekinteni.¹² A CPT nem nyomozó testület, de olyan nem-bíróági megelőző gépezetet működtet, melynek feladata a szabadságukban korlátozott személyek védelme a kínzás és a rossz bánásmód egyéb formái ellen. Ily módon kiegészíti az Európai Emberi Jogi Bíróság bíraskodási tevékenységét. Az egyezmény szellemében a bántalmazások megelőzését tekinti, szem előtt tartva az európai strandardokat. A CPT látogatásai során felméri, hogyan bánnak a szabadságuktól megfosztottakkal. Ilyen intézmények a börtönök, a fiatalkorúak fogvatartási intézményei, a rendőrkapitányságok, az idegenrendészeti fogvatartottak fogdái, a pszichiátriai kórházak, szociális otthonok, stb. Tehát látogatásai kiterjednek az előzetes letartóztatás, a kóros elmeállapotú elkövetőkre is. Négy szemközti beszélgetéseket folytathatnak a szabadságuktól megfosztott személyekkel, és szabadon beszélhetnek bárkivel, aki hasznos információkkal szolgálhat. A CPT minden látogatás után részletes jelentést küld az érintett Államoknak. Ebben a jelentésben szerepelnek a CPT megállapításai, ajánlásai, megjegyzései és információkérései, vagyis egyfajta párbeszéd folyik az Állam és a CPT között.

A standard szabályok kiterjednek a börtönben való fogvatartás minden aspektusára. A standard és a CPT tisztában van vele, hogy a bántalmazás nem feltétlenül szándékos, inkább szervezeti hiányosság vagy elégtelen erőforrások következménye. Lényeges szempont az általános életminőség, vagyis attól függ, hogy a fogvatartottak milyen tevékenységet végezhetnek, illemhely kialakítása, egyéb körülmények megfelelősége, és nem utolsósorban, általában milyen a kapcsolat a fogvatartottak és az őrszemélyzet között. Figyelembe veszi az objektum építészeti sajátosságait is. Fő elvárás közé tartozik a jogszerű bilincs használat, egyértelmű panasztételi, vizsgálati és fegyelmi eljárásoknak. Az előbbi feltételek hiánya a halmozódása rendkívüli káros lehet a fogvatartottak számára.¹³

Jelen tanulmány kifejezetten az egy fogvatartottatra jutó léte és fogvatartási feltételek biztosítása büntetés-végrehajtási intézet vizsgálatát veszi gorsó alá a legutóbbi CPT és Nemzeti Megelőző Mechanizmus legutóbbi jelentései alapján. Talán egyértelműnek tűnhet a fenti „minimális követelmény”, azonban az előírások a különböző intézményi típusokkal problémát okoz. Más követelmények az

¹² Council of Europe Portal https://www.coe.int/en/web/cpt/about-the-cpt?p_p_id=56_INSTANCE_2sd8GRtnPW2B&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_2sd8GRtnPW2B_languageId=hu_HU (letöltés: 2018.05.21)

¹³ CPT előírásai https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=hu_HU#prisons (letöltés: 2018.május 21.)

irányadóak egy rendőrkapitánysági zárkára, ahol a pár óráig vagy csak pár napig tartanak fogva valakit, és ez a helyzet a pszichiátrián fekvő betegnél is, a börtöncella más elbírálás alá esik, akár előzetes letartóztatott, akár jogerősen elítélt fogvatartottak lakják. Különbséget kell tenni a körben is a szálláskörletet hány ember számára tervezték (egy- vagy többszemélyes zárkákról van szó). A „többszemélyes” kifejezést is definiálni kell: kétszemélyes eltér egy hatszemélyes helyiségtől. Megjegyzem, hogy a CPT-nek bírálta azt az elképzelést, hogy sokszemélyes hálótermekben helyezték el a fogvatartottakat, amely gyakran szűk és egészségtelen a körülmény, magasabb a kockázat a megfélemlítésre, az erőszakra, és ezekben a személyzet nehezebben is tud rendet teremteni. Az egyes fogvatartottak megfelelő, egyéni alapú és az igényeik szerinti besorolása szinte lehetetlenné válik.¹⁴

A túlszűfolttság lecsökkentésére jó megoldásnak tűnhet az egyágyas zárkában történő elhelyezés, azonban ez a megoldás egyrészt komoly anyagi terheket róna a központi költségvetésekre, valamely a fogvatartottak pszichológiailag is nagy nyomást jelentene számára, hiszen alapvetően az ember társas lény. A túlszűfolttság csökkentése a CPT számszerűsített értékeket használva előíranyozza a minimális mozgásteret.

A minimális életteret a térkihasználás kívánatos értékeként jelölte meg a 6 m² fogvatartottként, és a térkihasználás még elfogadható értékét pedig két fogvatartott részére 9 m² vagy három fogvatartott részére 12 m², valamint négy fogvatartott részére 16 m² határozta meg.¹⁵ A CPT a legideálisabb megoldásként azonban az egyszemélyes zárkákra a 9-10 m² értéket tartja.¹⁶ A minimális életterbe nem számítódik bele a zárkákon belüli szaniter blokkok, ennek megfelelően egy egyszemélyes zárkában 6 nm helynek kell lennie, plusz a szaniter blokkhoz szükséges (általában 1-2 nm közötti terület). Többszemélyes zárkában 4 nm egy fogvatartott élettere, és teljesen elválasztott szaniter blokk leválasztásával. A zárka falai között legalább 2 nm távolság, és legalább 2,5 m távolság legyen kialakítva a zárka padlózata és mennyezete között.¹⁷

A Bizottság kimondhassa, hogy a fogva tartás körülményei megvalósítják az embertelen és megalázó bánásmódot, a zárkáknak vagy rendkívül mértékben túlszűfoltaknak kell lenniük, vagy pedig, mint a legtöbb esetben, több negatív elemnek kell együttesen jelen lennie, így például ha nincs elegendő ágy minden fogvatartott számára, rosszak a higiénés viszonyok, féregfertőzöttség áll fenn, elégtelen a szellőzés, a fűtés vagy a világítás, nincsenek a zárkákban szaniter blokkok, ezért a zárka lakói kénytelenek vödörbe vagy palackokba üríteni. Valójában igen csekély a valószínűsége annak, hogy egy fogva tartási hely rendkívül szűk legyen, miközben jól szellőzik, tiszta, és elegendő számú ágy van benne. *„Egyes országokban például az a gyakorlat, hogy a korlátozottak vagy akár meg is szakítják az újabb befogadásokat,*

¹⁴ CPT/Inf (2015) 44 Strasbourg, 2015. december 15. <https://rm.coe.int/1680794101> (letöltés: 2018.május 21.)

¹⁵ Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog, Budapest-Pécs, Dialóg Campus 2006. 165.o.

¹⁶ Ld. a Börtönzsabályok 18. Szabályához fűzött magyarázatot. – Új európai börtönzsabályok és magyarázatuk. Összeáll. Vókó György, Budapest, Ügyészek Országos Egyesülete, 2007, 39. o.

¹⁷ CPT/Inf (2015) 44 1.

*amikor a maximális feltöltöttségi szintet eléri, és várólistát készítenek az olyan fogvatartottak felvételéhez, akiknek szabadon tartása nem jelent súlyos biztonsági kockázatot.*¹⁸ Hazánkban az elkülönítés szabályait figyelembe véve és ahogy a körülmények engedik, igyekeznek az egymásra haragos fogvatartottakat elszigetelni.

További elvárásként emeli ki, a CPT. 3. Általános jelentésében kifejezetten aláhúzza, hogy teljesen egyenértékű szolgáltatásokra jogosultak, vagyis mint például a bv. kórházak műszer felszereltsége nem lehet elavultabb a civil kórházakénál.¹⁹ Valamint a CPT vallja a térítésmentesség általános elvét, a Bv- kódex csak a gyógyszer és gyógyászati segédeszközökkel kapcsolatban említ térítés nélküli ellátást.²⁰

CPT több éves gyakorlata is azt emeli ki, hogy hangsúlyozott követelmény a hatékony eljárás. A hatékony eljárás alatt értelmezni kell a nyomozati eljárás során az eljárási cselekményeket, valamint a fogvatartott megfelelő eljárási jogosítványok birtokában vehessen részt az eljárásban. Kilenc országban (Azerbajdzsán, Bulgária, Grúzia, Lengyelország, Macedónia, Szerbia, Tádzsikisztán és Ukrajna) egyáltalán nem biztosítottak a panaszosoknak valódi jogokat, amelyek a jogszabály lefektetett. Magyarországon ez a kérdéskör is külön vizsgálati tárgyat jelent, hiszen a fogvatartottaknak csak az elsőfokú és a másodfokú fegyelmi eljárás tekintetében rendelkeznek eljárási jogosítványokat.²¹

2015-ben korábban magas érkeztek külföldi állampolgárok Európába történő bevándorlása, amely érintette nagymértékben Magyarországot is. A magyar hatóságok tájékoztatása alapján, naponta 9.800 külföldi lépett be az országba. Becslések szerint 2015 januárjától október közepéig összesen 390.000 ember lépett be az országba és közülük 176.000 külföldi állampolgár nyújtott be menedékkérelmet. Az Országgyűlés számos jogszabálmódosítást fogadott el, hogy képes legyen kezelni a menekülthullámot. Ilyen előrelépésnek számít a határzár létesítése, a büntetőjogi szabályozás (három új szabadságvesztéssel és kötelező kiutasítással büntethető cselekmények definiált)²²

A CPT 2015. október 21-27. között tett látogatást Magyarországon, az erről szóló jelentését 2016. november 3-án adta ki.²³ Látogatásának célja a szabadságuktól megfosztott külföldi állampolgárokkal szemben tanúsított elbánás, fogvatartási körülmények, valamint az erre vonatkozó garanciát átvizsgálása. Több külföldi fogvatartott arról számolt be, hogy a létesítményekben dolgozó rendőrök és/vagy fegyveres őrök rossz fizikai bánásmódot, illetve szóbeli bántalmazást,

¹⁸ I.d. a Börtönszabályok 18. Szabályához fűzött magyarázatot. i.m. 40-41. o.

¹⁹ I.d. Börtönszabályok 40. Szabályához fűzött magyarázatot. – i.m. 78. o.

²⁰ Bv. Kódex 192. § (5), 330. § (1), 156. § (1)

²¹ Palló József – Töröcsik Balázs: A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében (2. rész), Budapest, Belügyi Szemle 2011/3., 39. o.

²² határzár átlépése Btk., határzár megrongálása Btk., határzár átlépésének vagy javításának megakadályozása Btk. A kiszabható maximális szabadságvesztés időtartama három, öt és. Hosszabb büntetésre számíthatnak azok, akiknél például fegyvere is van, vagy halálesséttel végződik a bűncselekményük.

²³ CPT/ing (2016) 28 jelű dokumentum

tiszteletlen magatartást tanúsítottak. Ennek számát pontosan nem határozta meg a jelentés.

A CPT látogatása során a nagyfai büntetés-végrehajtási intézetben 2015. október 23-án, több külföldi fogvatartott tiltakozását fejezte ki, elbarikádozták magukat több helyiség és berendezés megrongálásával.

A nagyfai börtönben 2015. október 23-án történt eseményekkel a kapcsolatban elkülönített meghallgatás keretében a küldöttség kihallgatta a szemtanúkat. A szemtanúk arról adtak tanúbizonyságot, hogy a különleges rendőri egység az érintetteket fejt és arcát durván az a falhoz lökték, fej és gyomor tájékát ütötték, gumibottal verték a hátul összebilincselte kezű személyeket, erről kamera felvétel nem készült, mert az udvar bizonyos szegletében került sor. A küldöttség a rossz bánásmóddal/erőszakos megatartással összefüggésbe hozható sérüléseket az érintettek megmutatta (például szakított fejsérülés, tapintható hasi fájdalom, mindkét csuklón párhuzamos zúzódás). A magyar hatóságok 2015. december 9-én kelt levelében arról nyilatkozott, hogy nyolc személyt hallgattak ki tanúként, de egyik sem tett panaszt a letartóztatás során elszenvedett rendőri bántalmazás miatt. Tíz személyt vettek őrizetbe, a szükséges orvosi vizsgálatokat is elvégezték, de a sérülések nem kerültek azonosításra. Azonban 29 külföldi állampolgár közülük nem mindegyik esett át orvosi vizsgálaton. A letartóztatási jegyzőkönyvek szerint a rendőrség 18 személynél alkalmaztak bilincset, de az érintettek nem tettek panaszt az intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozólag.²⁴

Komoly aggodalmat jelent az az ideiglenes fogvatartási létesítmények tárgyi feltételei. Egy korábbi garázsépületben kisgyermekes édesanyákat és kísérő nélküli gyermekeket helyeztek el zsúfolt körülmények között nagy napon keresztül mozgás vagy zuhanyozási lehetőség nélkül. A bevándorlási és menekültügyi őrizetek tárgyi feltételei eltérőek voltak, azonban általánosságban megállapítható, hogy kielégítő körülmények voltak kialakítva, de javításra szorulnak.²⁵

A CPT négy azonnali észrevételt fogalmazott meg. Az első a már említett 2015. október 23-án a Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai objektumában történt eseménnyel kapcsolatos, a második a szegedi háttérrendészeti kirendeltséggel kapcsolatos.²⁶ A harmadik a kiskunhalasi őrzött szállás Mártírok úti, illetve Kárpát utcai 1. számú szálláshelyeket érintette, és végül a negyedik észrevételük a Kiskunhalason tartózkodott hét hónapos, veszélyeztetett terhes nőre vonatkozik, aki állapotának megfelelő ellátásban nem részesült.²⁷

CPT annak ellenére, hogy tudomásul veszi a magyar hatóságok tájékoztatást, aggodalmát fejezte ki, hogy a nagyfai eseményeken történt állítólagos bántalmazásokat független, alapos és azonnali kivizsgálásokat csaknem két hónappal

²⁴ CPT/ing (2016) 28 jelű dokumentum 17.

²⁵ CPT/ing (2016) 28 jelű dokumentum 6-7.

²⁶ Használt garázsban három kiskorú gyermekes édesanyával, öt másik kisgyerekkel és öt komaszkorú fiúval együtt került elhelyezésre. Mindösszesen 36 m² alapterületű garázsban 7 matracot és 5 ágy állt a rendelkezésre. Nem volt biztosítva a szabadtéri testmozgás és zuhanyozás lehetőség.

²⁷ CPT/ing (2016) 28 jelű dokumentum 11.

sem került sor. Ekképpen a CPT részletesebb indokolást és tájékoztatást kér az eseményekkel kapcsolatosan megtett intézkedésekről, a vizsgálatok eredményeiről. A CPT ajánlása leginkább a pihenésre alkalmas felszerelés biztosítására, a külön ág, tiszta matrac és ágynemű szolgáltatására vonatkozik. Felhívja a figyelmet arra, hogy a 24 óra vagy hosszabb időtartamú rendőrségi őrizetben lévő személyeknek szükséges a napi szabadtéri testmozgás biztosítása. Szükséges a nagyobb területű helyeken a megfelelő fűtés és szellőztetés.²⁸

A magyar hatóságok válaszlevelében²⁹ cáfolta, hogy az őrizetben lévő személyek nem tartózkodhatnak a szabadlevegőn és nem tudnak részt venni programokon. A MÖBK két hétre spotolási programokat, nyelvtanulási lehetőségeket biztosított, mellékelten csatolták az ezzel kapcsolatos ügyészi ellenőrzésről készült feljegyzést. Figyelemmel a CPT észrevételeit a higiénias szükségletekre és a fekhelyek számára, a magyar hatóságok a jelenleg szükséges mennyiségű saját, beépített WC helyiséget, mobil WC-t és kézmosót biztosít, ha és amennyiben ismételt nagyszámú illegális migráns érkezik, akkor készen állnak arra, hogy biztosítsák számukra is a tisztálkodási lehetőségeket. A fűtéssel kapcsolatosan a magyar hatóság azt kívánta megjegyezni, hogy a zárkákban van asztal, személyenként helyeztek el szekrényeket és matracokat. Számos esetben előfordult, hogy az őrizeteseik megrongálták a fűtés csövet, azok javítása során azokat ki kell kapcsolni. A javítás éjszakára megtörtént, így a fűtést újra indították.³⁰

A zsúfoltság ideiglenes volt, hiszen nagyszámú migráns érkezett az országba. A tömeges bevándorlás válsághelyzetet teremtett, amely elkerülhetetlen volt. A jelentés 41. pontjára reagálva, az őrizeteseik nem becsülik meg kellőképpen a kialakított környezetüket, szándékosan rongálják az elhelyezési tárgyakat és az értelmes elfoglaltságot biztosító eszközöket is.

Cáfolta, hogy a rendőrök és fegyveres biztonsági őrök aránytalanul használják a kényszerítő erejüket, hiszen a szolgálat megkezdését megelőző igazításon a parancsnokok felhívják a figyelmüket a jogszabályhelyek fokozott betartására, mellőzzék az embertelen, megalázó bánásmódot, valamint tartózkodjanak az ilyen magatartástól is.³¹ Kihangsúlyozták a 2015. október 23-ai eseményekkel kapcsolatban a bv. szervezet személyi állománya részéről egyáltalán nem történt jogsértés, egyáltalán nem tapasztaltak ilyet, és egyáltalán nem született panasz az őrizeteseik részéről. Elutasítják az erre vonatkozó CPT ajánlásokat. E körben sem merült fel rendőri bántalmazásra utaló bármilyen adat

A 2017. október 20-26 közötti látogatás fő célja az idegenrendészeti jogszabályok alapján fogva tartott külföldi állampolgárok fogva tartásának kezelésére és feltételeire. E célból a CPT küldöttsége meglátogatta a szerbiai határon

²⁸ CPT/ing (2016) 28 jelű dokumentum 18-24.

²⁹ CPT/Inf (2016) 28. A magyar hatóságok észrevételei az Európa Tanács Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottsága (CPT) 2015. október 21-27. között Magyarországon tett látogatása nyomán a Magyar Kormány számára készített jelentéssel kapcsolatban

³⁰ CPT/Inf (2016) 28. dokumentum 9-10.

³¹ CPT/Inf (2016) 28. dokumentum 4.

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM) tevékenységének köre a szabadságelvonás büntetés-végrehajtási, valamint a rendészeti intézményein túlmenően fogvatartási helynek minősül minden olyan állami, egyházi, önkormányzati, alapítványi vagy piaci szereplő által fenntartott intézmény, amelyet az egyén valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítása értelmében a saját akaratából nem hagyhat el. A nemzeti megelőző mechanizmus feladatai a fogvatartási helyek preventív és bejelentésre történő látogatása interjúzás a fogvatartottakkal, dokumentáció tanulmányozása, visszajelzések küldése, konzultáció a hatóságokkal, ajánlások megfogalmazása és jelentések kiadása. Itt érdemes megemlíteni és szem előtt tartani, hogy a hivatal Semmiféle szankciót nem lehet rendelhet el, nem alkalmazhat vagy engedélyeztetni az olyan személlyel vagy szervezettel szemben, aki a hivatal bízottsáival, illetve munkatársaival, vagy a Megelőzési Albizottság tagjaival akár valós, akár hamis információkat közölt, és az adott személyt vagy szervezetet semmiféle más jellegű hátrány sem érheti.

A NMM költségvetése a következők szerint alakult; 2014-ben az NMM létrehozása 30 874 586 forintba került, amelyet hivatal az általános alapjogvédelmi kötelezettség ellátása érdekében, valamint a hivatali működés átalakításához és újraszervezéséhez szükséges volt. 2015-ben az NMM működése 69 647 353 forintba került, amely összeget Hivatal – az új feladatkör ellátásának fedezetül szolgáló – többlettámogatás hiányában – az általános alapjogvédelmi tevékenység ellátására folyósított költségvetésből biztosította, 2016-ban az NMM működése 63.760.490 forintba került.

Az alábbi táblázatok foglalják össze, hogy a NMM 2015 és 2016-ban hol végezte a tevékenységeit, mennyi fogvatartási helyet néztek meg, mekkora volt a kihasználtsága és a fogvatartottak száma az adott intézetben.

274

8. A 2015-ben meglátogatott fogvatartási helyszínek

Az NMM feladatköre teljesítésének első évében 15 fogvatartási helyszínen 2339 fogvatartási helyet vizsgáltam. A látogatások időpontját, a fogvatartási helyszínek nevét, illetve a fogvatartási helyek számát az alábbi táblázat tartalmazza.

Sorszám	A látogatás időpontja 2015.	A fogvatartási helyszín		A látogatás időpontjában		
		neve	eng. férőhely (db)	meglátogatott fogvatartási helyek száma (db)	kiszármazás %	fogvatartottak száma (fő)
1.	január 26-27.	Debreceni MÖBEK	182	182	35,7	65
2.	január 28.	Debreceni Terápiás Ház	250	251	100,4	251
3.	január 29.	Debreceni Reménysugár Gyermekotthon * nevelőszülői hálozat nélkül	40+122 =162	164	105,0 64,6	120
4.	február 26.	Merényi Gusztáv Kórház Pszichiátriai Osztály	51	51	72,5	37
5.	március 24-25.	Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete	217 ftk. ** 590 nk.	820	72,8 ftk. 102,2 nk.	158 ftk. 603 nk.
6.	április 2.	Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza	297	297	65,9	196 (ebből 2 újszülött)
7.	június 23.	Platán Ottó Kecsikémét	100	100	91,0	91
8.	június 24-25.	Somogy Megyei Bv. Int.	129	132	102,3	132
9.	június 25-26.	Zita Speciális Gyermekotthon	32	32	93,7	30
10.	július 21.	KIGYK Speciális Gyermekotthon	32	32	81,2	26
11.	augusztus 13.	KIGYK Különleges Gyermekotthon	24	24	100,0	24
12.	szeptember 23.	KIGYK Kísérő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthona	34	53	155,9	53
13.	október 13-14.	BRFK Központi Fogda és ORFK NNI Fogda	67+36=103	103	23,9 25,0	16+9=25
14.	november 10.	Péceli Idősek Otthona	45	48	106,6	48
15.	november 11.	Écsli Idősek Otthona	50	50	100	50
Összesítés			2 298	2 339 ***	83,26 ****	2 164

* Az 1. szám a különleges gyermekotthoni részlegre, a 2. lakóotthonokra vonatkozik.

** A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXI. törvény (a továbbiakban Btv.) 82. § 1. pont értelmében „fiatalkorú alatt értelemszerűen a büntetés-végrehajtás, de büntetés-végrehajtás alatt meg nem halasztott - fiatalkorúak szabadságvesztésétől - eltiltást is.” ftk.=fiatalkorú; nk.=nagykorú.

*** Egy helyszíni ellenőrzés alkalmával 2 intézményben tett látogatást az NMM. Az 1. szám a BRFK Központi Fogda, a 2. szám az ORFK Készenléti Rendőrség NNI Fogda adata.

**** A meglátogatott fogvatartási helyek száma tartalmazza az üres férőhelyeket és a férőhelyen felül elhelyezett személyek számát is.

***** A fogvatartási helyszínek látogatások napján tapasztalt telítettségének adata.

Forrás: Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről

3. táblázat – Az NMM 2016. évi látogatásai

Sorszám	A látogatás időpontja 2016.	A fogvatartási helyezim	A látogatás időpontjában				meghallgatott személyek száma
		neve	eset. főrészből (db)	a fogvatartási helyek száma	alkalmazottak %	fogvatartottak száma (fő)	
1.	február 8.	Házi őrszet magánlakásban	1	1	-	1	1
2.	február 16-18.	Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet	311	311	69,1	215	98
3.	március 1-2. április 26.	Cseppkő Gyermekotthon nevelőszülői hálózat nélkül	137	137	81,0	111	97
4.	június 28-29.	Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete**	217	217	60,4	120 11nk***	49
5.	július 19-21.	Sátoralattihelyi Fegyház és Börtön	421	426	101,2	426	84
6.	július 26-28.	Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	1 476	1 476	97,0	1 433	116
7.	szeptember 13-14.	EMMI Debreceni Javítóintézete Nagykiszvári Telephelye	108	108	44,4	48	65
8.	szeptember 26.	EMMI Debreceni Javítóintézete	140	140	81,4	114	68
9.	november 08-09.	Baranya Megyei Boly-Göröcsöny Egyesített Szociális Intézmény	235	235	99,6	234	29
10.	december 6.	BRFK XIV. kerületi Rendőrközpontja	10	10	10,0	1	4
Összesítés			3 056	3 061	71,6****	2 714	611

¹² Guidelines on national preventive mechanisms CAT/OP/12/5, 33. pont.

Forrás: Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről

Tekintettel arra, hogy az NMH működését csak pár éve kezdte meg, azonban a Fiatalkorúak Bv. Intézetében tett látogatása után a bv. intézet jól látható fejlődésen ment keresztül, melyet jelen fejezetben fejtem ki.

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének kiválasztásának indoka az volt, hogy a korábbi jogszabályok nem voltak koherensek a behozott nemzetközi állásfoglalásokkal, iránymutatásokkal és törvényt emelkedett nemzetközi forrásokkal.

Az NMM különböző módszerekkel vizsgálta meg a helyszínt: dokumentumokat kértek be, fényképfelvételeket készítettek, különböző méréseket végeztek. Fókuszpontba helyezték az épületek, helyiségek állapotát, alkalmasságát, higiénia biztosítását, egészségügy-orvosi ellátást, gyógyszerkezelést. Fogvatartottakat és személyi állományt hallgattak ki, figyelték a viselkedésüket.³³

Az NMM 2015. március 24-25-én tett látogatást a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében (Intézet). A látogatás idején az Intézet teljes befogadóképessége 807 fő. Ellentmondó az intézet elnevezése, hiszen a fiatalkorú fogvatartottak létszáma az összlétszámnak alig ötöde. Az elhelyezésükre szolgáló zárkák telítettségi mutatója 72,8 % volt, azonban az Intézet egyes részein a zárkák alapterülete a jogszabályban előírt legkisebb nagyságot nem érte el. Méréseik alapján

³³ A JB-1423/2015. sz. ügy 3. o.

a zárkák alapterülete (bútorozottal együtt) 3,6 m x 1,6 m, azaz 5,76 m², a belmagasság 2,9 m, így a légtér 16,74 m³. Ezekben a helyiségekben sem a szellőzés, sem a megvilágítás nem volt megfelelő. A beáramló fény éppenhogy megfelelő volt olvasásra, borús időben lehetetlen lenne olvasni. A leromlott WC-ken nem volt tető, a legtöbb WC csak betontömb volt, amit ürülék és más testváladékok borítottak. A kézmosásra és mosakodásra alkalmas csaptelepek a falakból álltak ki balesetveszélyesen. Néhány zárkában – vész- és jelzőberendezés hiányában – a fogvatartottak csak kiabálással tudtak az őröknek jelezni. A vizesblokkok az Intézet egész területén erősen leromlott állapotban voltak. Az építészeti sajátosságok és rezsimszabályok miatt a különböző szinteken ún. „szektorrendszert” alakítottak ki, azaz az eltérő rezsimű körletrészeket rácsos ajtók választják el. A rácsos ajtók vegyesen voltak nyitottak vagy zártak.³⁴

Néhány berendezési tárgy élesek, hegyesek, kiállóak voltak, amik élet- és balesetveszélyesek. Több fogvatartott panaszkodott arról, hogy a zárkákban rengeteg a különböző rovar, a csótányok, poloskák mindennap bosszantják őket. A csótányok jelenlétét a látogatók előtt is feltűnt, melyet lefotóztak.³⁵ A látogatás idején a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának épületében található szállítózárkában (ún. „csurma”) akkora volt a zsúfoltság, hogy ülőhely nem jutott mindenkinek, de fiatalok szabadságától megfosztott személy nem volt a várakozók között. Itt várakoznak azok a fogvatartottak, akik Intézetben vagy a Kórházban helyezik el. Az ide szállítottak száma naponta változik, van, hogy egy napon belül senki nem kerül oda, de a személyzet elmondása alapján akár 80 fogvatartott is lehet egyszerre. A „csurma” zárkaiban annyira rossz volt a szellőztetés, hogy a cigarettázók füstje megállt a helyiségben. A falak tele voltak falfirkákkal, a padok betonból voltak, többen kellett állniuk, mint ülniük. Mivel a „csurma” zárkái nem minősíthetőek tipikus zárkáknak, hiszen a fogvatartottak nem éjszakázhatnak ott, olyan egészségtelen körülmények között kellett több órán keresztül várakozniuk, hogy egymás közötti erőszak felerősödött (megalázás, fenyegetés, zsarolás stb.). A „csurma” kis helyiségéé ajtán „VIP” felirat volt elhelyezve, ahol egyes fogvatartottakat elkülönítettek a többiektől, mint pl. tanúvédelmi okokból. A „VIP” címke használata az elkülönített személyt súlyosan megalázza, valamint a felirat alapján az is feltételezhető, hogy kivételes bánásmódban részesül, jobb fogvatartási körülmények között van.³⁶

Több, szabadságától megfosztott személy állította, hogy a fogvatartott társaiktól fizikális és/vagy szexuális bántalmazást voltak kénytelenek elszenvedni. Tapasztalataik szerint a fogvatartott társak által elkövetett bántalmazásokat nem tanácsos a személyzetnek jelezni, mert az megtorlásként fenyegetést vagy újabb erőszakot vonhat maga után. Az őrszemélyzet bizonyos tagjai részéről alkalmanként, „*mibeértetés végett*”, egy-egy „*nevelő célzatú*” pofon is elcsattan, inkább jellemzőbb, hogy „*tockosokat*” és „*gyomrosokat*”, ököllel márt ütessel

³⁴ AJB-1423/2015. sz. ügy 6. o.

³⁵ AJB-1423/2015. sz. ügy 7. o.

³⁶ AJB-1423/2015. sz. ügy 8. o.

rendreutasítják a fogvatartottakat. A fogva tartó személyzet olyan helyiségben bántalmazta őket, mint például a fürdő, ahol nincs térfigyelő kamera. A személyzettől többször hallható rasszista, durva és megalázó beszéd.³⁷ A rögzített képeket csak pár hónapig őrzik, így az utólagos vizsgálatokat ellehetetleníti.³⁸

Az NMM több ajánlattal kereste meg az intézet parancsnokát. A parancsnok vizsgálja meg a bővítéshez szükséges anyagi fedezet központi költségvetésből való biztosíthatóságát, valamint egy teret dolgozzon ki egy tervet a zárkák mozgásterének bővítésére. A parancsnok intézkedéseket foganatosítson a szállítózárkákban történő zsúfoltság leküzdésére. A látogatásról szóló jelentésben a hivatal kezdeményezte, hogy az Intézet valamennyi zárkában biztosítsa a megfelelő világítást és szellőzést, továbbá gondoskodjon a vizesblokkok felújításáról. A rossz bánásmód megelőzése érdekében kezdeményeztem, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek közötti erőszak, továbbá a fogva tartó személyzet által alkalmazott „nevelő célzatú” bántalmazások megszüntetése érdekében az Intézet vezetője haladéktalanul tegye meg a szükséges intézkedéseket. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának megfontolásra ajánlottam, hogy az Intézetben ne a felnőtt korú, szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodjanak jelentős többségben, továbbá vizsgálja meg, van-e lehetőség további pszichológusok alkalmazására.³⁹

Az utóvizsgálat során az NMM megfigyeli, hogy a feltárt korábbi visszasságok megszüntetése, illetve megelőzése érdekében a javasolt intézkedések közül mennyi és milyen mértékben valósult meg. Az utóvizsgálatnak az a főcélja, hogy az NMM információkat kapjon arról, hogy az ajánlásokkal összefüggésben tett állami és fenntartói intézkedésekről, másrészt ösztönzőleg hasson az ajánlások maradéktalan betartására.⁴⁰ Az utóvizsgálatok fókuszában a korábbi látogatások során feltárt kockázatok állnak, melyek megoldása haladéktalanul szükségessé vált. Az NMM és a meglátogatott intézmények között nem csak írásbeli, hanem szóbeli egyeztetések is szükségesek, hiszen így a vizsgálatok eredményeiről és a megtett intézkedésekről nyíltabban és hatékonyabban tudnak eszmecserét lefolytatni a felek. Főszabály, hogy a látogatásokról és azokról szóló utóvizsgálatról szóló jelentések mindenki számára elérhetőnek kell lennie.⁴¹ Az utóvizsgálat jelentős szerepe lehet jogszabályok véleményezésben vagy javaslat jogszabályok módosításában, megalkotásában, erre lehetőséget biztosít Ajb.⁴² 2.§ (2) bekezdése, vagyis az alapvető jogok biztosa véleményezi és javaslatokat tehet a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok módosításáról, megalkotásáról.

³⁷ Ajb-1423/2015. sz. ügy 10. o.

³⁸ Ajb-1423/2015. sz. ügy 11. o.

³⁹ Ajb-1423/2015. sz. ügyben 23. o.

⁴⁰ Ld. a Ludwig Boltzmann Institute és a University of Bristol tanulmányát: Enhancing impact of National Preventive Mechanisms, Strengthening the follow-up on NPM Recommendations in the EU: Strategic Development, Current Practices and the way forward. (A továbbiakban: Boltzmann-Bristol tanulmány) 10. o.

http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/bric/2015-documents/NPM%20Study_final.pdf

⁴¹ Ld. Értékelési útmutató 35. pont

⁴² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

A 2016. június 28-29-én tartott utóvizsgálat előtt az Intézet működési és szervezeti átalakuláson ment végbe. A Fiatalokorúak Büntetés-végrehajtási Intézetéből 2016. május 1- vált ki a Tököli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet. A két intézetnek egy közös parancsnoka van. A két intézet között jelentős személyi állománycsere történt, amely nem járt elbocsátásokkal, csak jobban elkülönítették a személyi állomány feladatait. A körletfelügyelők munkáját megkönnyítették azáltal is, hogy szektorrácsokat leszerelték. A szervezetfejlesztésekről mind a fogvatartottak és a személyi állomány pozitívan értékelték.

Az intézet teljes befogadóképessége 218 személy, a fiatalokorú fogvatartottakra vonatkozó telítettség 55,3 %-os volt, tehát a szétválás pozitívan hatott a telítettségi mutatókra. A fogdakörleten a zárkákat átfestették, új WC-csészéket és mosdóakagylókat szereltek be. Két zárka mérete is változott: $1,64 \times 3,7 \text{ m} = 6,06 \text{ m}^2$; $3,61 \times 1,54 \text{ m} = 5,55 \text{ m}^2$. A zárkák falait levésték, így lett személyenként 6 m^2 alapterület az egyes zárkákbán. A rendelkezésre álló kárbejelentő lapok és javítási igazolás alapján a fogdakörlet radiátorcsöveket leburkolták, lefestették, a zárkákbán és a folyosókon a lámpatesteket és fénycsöveket cseréltek le. Minden zárkában WC-ről és kézmosóról eltávolították a szennyeződések és festéket. Továbbá javították az ajtózárat, zárkafalakat lemeszelték és az összes zárkaajtót lecsiszolták. Emellett számos javítás történt, mint például elektromos és hegesztési munkálatokat végeztek, falaztak, csapokat és ablakokat cseréltek. Azonban a jelzőrendszer továbbra sem építették ki, azért mert erre nem biztosított anyagi fedezet. Parancsnok hozzátette, hogy a fogvatartottak jelzőrendszer nélkül is tudnak jelezni a körletfelügyeletnek szóban vagy kopogással, amelyre a körletfelügyeletnek azonnal kell reagálniuk.⁴³ A fogdakörleteken szolgálatot teljesítő személyi állomány tagjai toleránsabban és empatikusabban viselkednek a fogvatartottak elmondása szerint. Az NMM megállapítása szerint a zárkák felújítása eleget tett az erre vonatkozó 2015. évi jelentésben. A jelzőrendszerre vonatkozó ajánlást továbbra is fenntartják.

Az Intézet Parancsnoka gondoskodott arról, hogy a szállítózárkában még rövid ideig se legyen zsúfoltság, minden oda helyezett fogvatartottnak legyen ülőhelye, valamint a dohányzó és nemdohányzó vagy más fogvatartási kategóriába tartozó fogvatartottakat ne együtt helyezték el. A Parancsnok minimalizálta a „csumán” tartózkodás idejét és az ott elhelyezett fogvatartottak létszámát, valamint intézkedett kamerák felszereléséről. Kiemelt figyelmet fordítanak a személyi állomány folyamatos monitorozására, továbbá stresszkezelő és érzékenyítő tréningeket szerveznek a személyi állomány részére. Az NMM ezek alapján megállapította, hogy megszűnt a ülőhelyek hiánya és az elkülönítési visszasságok is.⁴⁴

2015-ben több alkalommal került sor teljes kártevőirtásra, ezért a kártevők száma jelentősen csökkent az Intézetben. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka utasította a parancsnokot, hogy vizsgálja meg a jelzőrendszer kiépítésének lehetőségét a fogdakörlet zárkáiban.

⁴³ A JB-685/2017. sz. ügy 8. o.

⁴⁴ A JB-685/2017. sz. ügy 9. o.

A látogatás tapasztalatai szerint a megfélemlítés és a fizikai bántalmazás veszélye a büntetés-végrehajtási intézetbe való bekerüléskor, a fogvatartottaknak a befogadó (felkészítő) zárkában történő elhelyezések a legnagyobb.

A hivatal további ajánlásokat intézett a Parancsnok Úr felé, mint például intézkedjen annak érdekében, hogy a fogvatartottak közötti bántalmazás mértéke tovább csökkenjen; Intézet étlapjai tartalmazzák az ételek energia-, sótartalmát és az allergén összetevőket, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a bv. intézetbe bekerüléskor kötelező legyen a – már részletesen kifejtett – tudásfelmérő elvégzése a fiatalok fogvatartottak esetében és gondoskodjon arról, hogy a szabadságvesztés büntetést töltő fiatalok fogvatartottak esetében a tankötelezettség a 21. életév betöltéséig álljon fenn.⁴⁵

Záró gondolatok

A CPT és OPCAT munkájának bemutatása alapján véleményem szerint hozzájárul a büntetés-végrehajtási intézetek működéséhez, mint szervezeti, irányítási és fejlesztési irányvonalakon. Azonban érezhető a különböző jelentésekben és tanulmányokban, hogy teljesen a bv. intézetben működő „társadalomba” nem ismerhetik ki. Egy ilyen elszigetelt, kívülágtól zártan működő intézetben a különböző személyiségű, beállítottságú, eltérő bűncselekményt elkövetett személy elhelyezése, kezelése, fegyelemgyakorlása, a bv. intézet karbantartása, ellenőrzése, és a személyi állomány kiképzése, létszámának növelése, jobb munkakörülmények megteremtése, sosem lesz sem a bv. intézet belüli érintetteknek, sem az államnak egyáltalán nem könnyű és rövid úton megoldható feladata. A túlszűfoztság leküzdése csak az egyik legnagyobb megoldásra és folyamatos munkát igénylő probléma, mivelhogy a túlszűfoztság számos egyéb, alapvető jogokat sértő körülményeket okoz: tehát olyan rossz és emberhez nem méltó állapotokat szül, amely a szabadságvesztés lényegét elveszíti, és egy hosszan áttartó szenvedésnek teszi ki a fogvatartottakat. Olyan állapotok is uralkodnak az egyes zárkákban, amely nem tűrhető el, nem fogadható el a 21. században, és ezeknek a visszásságokat haladéktalanul minden eszközt megragadva fel kell számolni, azonban vannak tényezők, amelyek az azonnali beavatkozást akadályoztatja, vagy késlelteti.

A röviden felvázolt jelentések, és egyes látogatások azonban az olvasható ki, hogy idővel, gazdálkodással és egyéb beruházásokkal, valamint emberi hozzáállással a hibákat javítják és a hiányosságokat pótolják az érintettek. A bv. intézet a költségvetésnek mindig egy mostohagyermek volt, így a beruházások és fejlesztések sokkal később történnek vagy elmaradnak. A személyi állománynak ezért még több terhet kell magukon cipelniük, hogy a legalább emberi méltóságot tiszteltben tartva a fogvatartottakkal szemben és a haragos fogvatartottak között úgy lépjenek fel és úgy kezeljék az ebből származó szituációkat, hogy azok hatékonyak legyenek, és enyhítsék a rossz fogvatartotti légkört. A fogvatartottaknak pedig sokszor olyan mostoha körülmények között kell a szabadságvesztésüket töltöniük, függetlenül

⁴⁵ NMH jelentése az A/JB-685/2017. számú ügyében

attól, hogy rövid vagy hosszú idejű fogvatartásukat töltik, hogy személyiségüket úgy eldeformálják, hogy a társadalomba történő visszailleszkedésük meghiúsul.

A büntetés-végrehajtás céljainak megvalósításához minden egyes szegmensnek meg kell valósulnia, és fejlődnie kell, ahogy a jelentésekből is kitűnik: a bv. intézet, a személyi állomány, a fogvatartottak oldaláról. A triász egymást befolyásolja, egyik a másikat negatívan vagy pozitívan hat rá, ami attól függ, hogy az az oldal mennyire sérülékeny vagy stabil. Ha egyik, másik sérül, vagy lemarad, és nem javítják, vagy nem fejlesztik, akkor maradéktalanul sosem fog megvalósulni a büntetés-végrehajtás cél: „a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését. Legfőbb célja az elítélt jogkövető magatartásának, társadalomba való beilleszkedésének elősegítése, amely a joghátrány és egyéb, pozitív hatások érvényesítésével érhető el.”

Álláspontom szerint nem csak törvényi és gazdálkodási szabályozásban vagy módosításokban kell gondolkodni, hanem ebben a triászban más külsősökkel, mint például büntetés-végrehajtási bírókkal, ügyvédekkel, civil munkacsoportokkal bevonásával együttműködve többször, szorosan, közösen kialakítani olyan gyakorlatokat, amely elősegíti a büntetés-végrehajtás eredményességét. A folyamatos monitorozás, ellenőrzés, gyakorlatok kialakítása és fejlesztések, beruházások a zsúfoltságot és az abból származó rossz fogvatartási körülményeket folyamatosan csökkenthetik, illetve a megoldásra várása során enyhíthetik.