

B o r í t ó!!!!!!

JOGI TANULMÁNYOK

2010

**ÜNNEPI KONFERENCIA
AZ ELTE MEGALAKULÁSÁNAK
375.
ÉVFORDULÓJA ALKALMÁBÓL**

2010. április 23.

I. kötet

Budapest

JOGI TANULMÁNYOK

2010

JOGI TANULMÁNYOK

2010

**ÜNNEPI KONFERENCIA
AZ ELTE MEGALAKULÁSÁNAK
375.
ÉVFORDULÓJA ALKALMÁBÓL**

2010. április 23.

I. kötet

Budapest

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Budapest

Szerkesztette:
Nagy Marianna

Budapest, 2010

ISSN 1417-2488

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Előszó</i>	13
---------------------	----

I. kötet

AGRÁRJOGI, SZÖVETKEZETI JOGI ÉS MUNKAJOGI SZEKCIÓ

Nagy Krisztina

A marketing szövetkezetek bemutatása, különös tekintettel a termelői értékesítő szervezetekre és termelői csoportokra vonatkozó Európai Unió és magyar szabályozásra.....	17
---	----

Bak Klára

A szociális gazdaság intézményesített megoldásai, különös tekintettel a szociális szövetkezetekre.....	31
--	----

Kapitány Gabriella

A mezőgazdasági vízhasználat szerepe és jogintézményei a vízgazdálkodás rendszerében.....	45
---	----

Bárdos Rita

A munkáltató legféléltettebb titkai.....	61
--	----

Petrovics Zoltán

Nemzetközi párhuzamok a munkáltatói felmondás körében.....	77
--	----

Kártyás Gábor

Kölcsön munkavállaló visszajár .A munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetése.....	89
--	----

ALKOTMÁNYJOGI SZEKCIÓ

Szabó Máté Dániel

Az alapjogok információs jogi rétege.....	105
---	-----

Szigeti Tamás

Egyesült polgárok – széthúzó elvek?.....	121
--	-----

Bodnár Eszter

Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze.....	135
--	-----

<i>Vissy Beatrix</i>	
Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.....	151
<i>Erdei Marianna Orsolya</i>	
Az európai alkotmányosság a francia Alkotmánytanács nézőpontjából.....	165
<i>Bujdosó András</i>	
A parlamenti bizottságok szerepe a parlamenti ellenőrzésben, különös tekintettel a vizsgálóbizottságok tevékenységére.....	179
<i>Orbán Balázs</i>	
A miniszterelnök lemondásának alkotmányos korlátairól.....	195
<i>Nagy Gusztáv</i>	
A magyarországi privatizációs és kárpótlási folyamatok egyes alkotmányjogi összefüggései.....	211
<i>Pozsár-Szentmiklósy Zoltán</i>	
Az európai és az amerikai alapjogvédelmi gyakorlat kapcsolata.....	227
<i>Novoszádek Nóra</i>	
Multikulturalizmus és alapjogok. Európai mozaik?.....	237
<i>Lápossy Attila</i>	
Teszt a lelke mindennek. A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában.....	249
BÜNTETŐJOGI, BÜNTETŐ-ELJÁRÁSJOGI ÉS KRIMINOLÓGIAI SZEKCIÓ	
<i>Hana Adrienn</i>	
Az értelmi-erkölcsi fejlettség, mint a büntetőjogi felelősségre vonás lehetséges kritériuma.....	267
<i>Lakatos Viktor</i>	
A kábítószer-függőség büntetőjogi szabályozásának kritikája.....	275
<i>Borbíró Andrea</i>	
Kockázatmenedzselés és bűnözéskontroll.....	289
<i>Szabó Judit</i>	
A magyar kriminálpszichológia kialakulásának folyamata, főbb jellemzői és forrásai.....	305
<i>Bejczy Alexa</i>	
A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvésztojében.....	321

Majoros Tímea	
Lemondás a tárgyalásról.....	335
Peisch András	
Az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer.....	345
Mohácsi Barbara	
A szabadságvesztés-büntetés lehetséges „alternatívái”.....	359
Velez Edit:	
A közösségi részvétel módozatai a büntetések végrehajtásában: közösségi büntetések és helyreállító igazságszolgáltatási eszközök alkalmazása a fiatalok büntető igazságszolgáltatásában.....	375
Törzs Edit	
Helyreállító igazságszolgáltatás és társadalmi tőke.....	391
Schweighardt Zsanett	
A helyreállító igazságszolgáltatás elemei a magyar büntető igazságszolgáltatás rendszerében.....	399
Inzelt Éva	
A társadalmi berendezkedés és a korrupció.....	415
Inzelt András	
A gazdasági bűnözés főbb jellemzői Magyarországon a rendszerváltás után.....	429

II. kötet

JOGELMÉLETI, JOGSZOCIOLÓGIAI ÉS JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

Beke-Martos Judit	
Az amerikai elnökök inaugurációja, különös tekintettel az 1867-1918 közötti időszakra.....	17
Frey Dóra	
Állampolgársági kérdések a bukovinai székelyek Magyarországra telepítése kapcsán.....	33
Kiss Bernadett	
A kisebbség és a többség konfliktusa és a mindenkori rendészeti szervek reakciója.....	49
Lenkovics Judit	
A nemzetközi büntetőbíráskodás történetének mérföldkövei. A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásának történeti előzményei.....	61

Szeróvay Krisztina	
Az információs társadalom jellemzői szociológiai megközelítésben.....	75
Juhász Zoltán	
Függetlenség és kontroll. A bíróságok és az ombudsmanok kapcsolata jogszociológiai nézőpontból.....	91
Navratil Szonja	
A tárgyalások nyilvánossága.....	107
Gosztonyi Gergely	
A társadalmi vita (hült) helye a törvényalkotás folyamatában.....	119
Varga Endre	
Szuverenitás és európaizálódás.....	135
Rátai Balázs	
Jogi szemantikus keretek.....	147
Koncsik Anita	
Jogász és gép találkozása. A jog informatikai modellezésének lehetséges irányai.....	165
Márkus Eszter	
Fiduciáris tagi felelősség az USA társasági jogának történetében a <i>Meinhard</i> <i>v. Salmon</i> eset ismertetése.....	181
KÖZIGAZGATÁSI JOGI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ	
Kecső Gábor	
A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány.....	195
Klotz Péter	
Súlyponti változások a minisztériumi struktúrában 2006-2010 között.....	211
Fazekas János	
A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalkítási szabadságának szemszögéből.....	225
Szilvássy György Péter	
A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól.....	239
Halassy Krisztina	
A községalakítás kérdőjelei Magyarországon.....	251
Péntek Zoltán	
Az önkormányzat mint cégtulajdonos.....	263

Szebelédi Ferenc

A nem állami nyugdíjrendszerek európai szabályozásának logikája..... 277

NEMZETKÖZI JOGI ÉS NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI SZEKCIÓ**Kajtár Gábor**

Az önvédelem jogával kapcsolatos dilemmák a terrorizmus elleni háború korában..... 293

Lattmann Tamás

Emberi jogok a humanitárius jogi előírásokban – közeledés vagy távolságtartás?..... 309

Hoffmann Tamás

Etnicitás, nemzeti identitás és nemzetközi humanitárius jog – Az ex-Jugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszék gyakorlata a IV. Genfi Egyezmény alkalmazása kapcsán..... 323

Dérené Hopoczký Janka

Univerzális joghatóság pro és kontra..... 339

Mink Júlia

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének érvényesülése az EU menedékjogi szabályozásában..... 355

Csuhány Péter

Az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez..... 371

Kiss Krisztina Otília

A Közös Közlekedéspolitika a hajózás tükrében..... 389

Rabóczki Bence

A társaságok mobilitása Európában..... 403

Grosu Manuela Renáta

Az Európai Bíróságnak a West Tankers ügyben született ítéletének az előzményei és hatása a nemzetközi, különös tekintettel az európai kereskedelmi választottbíráskodásra..... 419

Szabados Tamás

A részvényesi jogok védelme az Európai Bíróság gyakorlatában..... 435

Koós Gábor

A Keck-formula lehetséges „újraértelmezése” az Európai Unió Bíróságának használati korlátozásokkal kapcsolatos ítéleteinek tükrében..... 449

III. kötet

MAGÁNJOGI SZEKCIÓ

<i>Siklósi Iván</i>	
Az érvénytelen jogügylet érvényessé válásának római jogi kérdésköréhez az Ulp. D. 44, 4, 4, 32 fényében.....	17
<i>Ribai Csilla</i>	
Az alanytöbbség problémája a polgári perben.....	31
<i>Timár Kinga</i>	
Immunitás és joghatóság az Európai Bíróság aktuális gyakorlatában.....	45
<i>Mernyei Ákos</i>	
A brüsszeli jurisdikciós rendszer egyes globális vonatkozásairól.....	61
<i>Szepesházi Péter</i>	
A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei.....	77
<i>Molnár Hella</i>	
A képviselet jogegységesítési problémái – különös tekintettel a Draft Common Frame of Reference szabályaira.....	93
<i>Lukácsi Péter</i>	
Védjegy és verseny, különös tekintettel az EU Bíróságának gyakorlatára.....	109
<i>Tőkey Balázs</i>	
Az egészségügyi szolgáltatók piacra lépési lehetőségei és ennek akadályai.....	125
<i>Telek Eszter</i>	
A szoftver teljes vagy részleges közkinccsbe bocsátása.....	141
<i>Cseh Tamás</i>	
Az elkülönült jogalanyiség és annak áttörése az USA jogában.....	155
<i>Litresits András</i>	
A hitelintézetek működésének fogyasztóvédelmi aspektusai.....	169
<i>Lányiné Toldi Judit</i>	
Élettársak a közjegyző előtt – a házasságon kívüli együttélési formák új típusú szabályozása.....	185
<i>Vermes Attila</i>	
Kereskedelmi szokványok a szállítmánybiztosításban.....	201

POLITIKATUDOMÁNYI SZEKCIÓ

Izmini Richárd	
Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimációjában.....	213
Hegedűs Dániel	
A területi együttműködés kérdései és kihívásai a politikatudományban.....	229
Antal Attila	
A környezeti demokrácia jelentésszintjei és hazai állapota.....	241
Franczel Richárd	
A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos háttere.....	257
Pap Milán	
Az ellenzéki liberalizmus mint politikai kultúra Magyarországon, 1977-1997.....	273
Horváth Attila	
Megérkezik-e a varsói gyors? Párhuzamosságok és eltérések a magyar és a lengyel pártrendszerben.....	285
Kricsfalusi Nóra	
A bipoláris pártrendszer fejlődése Olaszországban és a 2008-as parlamenti választások hatása az olasz pártrendszerre.....	297
Unger Anna	
„...to form a more perfect Union...” A polgári kezdeményezés jelentősége, lehetősége és jövője az Európai Unióban.....	315
Szabó Zoltán Gyula	
Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok.....	331
Tamás Veronika	
Létezik-e önálló helyi politika?.....	343
Mráz Ágoston Sámuel	
Kísérletek a magyar alkotmány módosítására.....	357
Milován Orsolya	
Egyeztető fórumok – Útkeresés a határon túli magyarsághoz.....	371

ELŐSZÓ

Ebben a három vaskos kötetben az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar két doktori iskolájának, az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola és a Politikatudományi Doktori Iskola hallgatóinak konferencia előadásait veheti kezébe a Tisztelt Olvasó. A Jogi Tanulmányok sorozatban 2003-ban már megjelent egy konferenciakötet, amely a „10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán” címet viselte, és a hasonló című, 2003 áprilisában tartott doktorandusz konferencia előadásait tartalmazta, nagy sikert aratva. Az idei kötetekkel ezt a hagyományt igyekszünk folytatni, és mint a publikált előadások számából is látszik, meg is erősíteni.

Doktori iskoláink az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából 2010. április 24-én ünnepi konferenciát tartottak, melynek termését olvashatjuk ebben a kiadványban. Ha nem is kerek, de nagyon tiszteletreméltó évforduló a hazai felsőoktatásban a 375. év, ezért doktoranduszaink nagyon nagy lelkesedéssel készültek az előadásaikra, majd később a publikációk elkészítésére. A lelkesedés túl is szárnyalta a rendelkezésre álló idő- és publikációs keretet, sokan nem kaptak lehetőséget, pedig témájuk, kutatási eredményeik alapján méltán igényt tarthattak volna az olvasók érdeklődésére. Akik alkalmat kaptak az előadásra, s ezt követően a publikálásra, érdekesen és színvonalasan mutatták be a kutatási témájukban való jártasságukat, és publikálásra alkalmas kutatási eredményeiket. Természetesen ezekhez az eredményekhez kellett a témavezetők is, akiket elismerés illet, hiszen időt és fáradságot nem kímélve terelgetik az ifjú Kollégákat. Az előadások ugyanakkor bebizonyították, hogy izgalmas szellemi kaland is ez az együttes „utazás”, hiszen a fiatalok is inspirálják a témavezetőket a választott problémák elemzése során.

A tartalomjegyzék arról tanúskodik, hogy a két tudományág aktuális kérdéseinek szinte teljes palettáját átfogta a konferencia, bárki megtalálhatja az érdeklődésének megfelelő témát. Nem csupán a különböző jogágak és a politikatudomány főbb kutatási témái, hanem a társadalomtudományok kapcsolódó kérdései is napirendre kerültek, ezért szívesen ajánlom a doktoranduszok szárnypróbálgatásait más tudományterületek érdeklődőinek is a figyelmébe. A konferencia után mégis maradt hiányérzetünk, hiszen alig várjuk a következőt, ahol újabb előadások, és majdan újabb publikációk adnak alkalmat a hallgatóknak a bemutatkozásra. Addig is azonban ajánlom mindenkinek, hogy válogasson az itt közzétett változatos és érdekes olvasmányok közül, és jegyezzük meg a szerzők neveit, hiszen találhatunk közöttük ígéretes kezdőt, gyakorlott szakembert, és már komoly tudományos eredményeket publikálót is. Köztük vannak azok, akik egyszer majd megszervezik a következő konferenciát, és talán majd ők szerkesztik a következő konferenciakötetet is. Kívánok nekik sok sikert az idáig vezető úton, és minden olvasónak kellemes és izgalmas perceket a kötet olvasása során.

**AGRÁRJOGI,
SZÖVETKEZETI JOGI
ÉS
MUNKAJOGI SZEKCIÓ**

Nagy Krisztina

Agrárjog Tanszék

Témavezető: Réti Mária

A MARKETING SZÖVETKEZETEK BEMUTATÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TERMELŐI ÉRTÉKESÍTŐ SZERVEZETEKRE ÉS TERMELŐI CSOPORTOKRA VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS ÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁSRA

Jelen cikk célja a marketing szövetkezet, mint speciális szövetkezeti típus tevékenységének elemzésén keresztül rávilágítani a szövetkezeti társulási forma sajátos működési elveire, gazdasági tartalmára és jogi természetére, kitekintve az Európai Unió termelői értékesítő szervezetekre és termelői csoportokra vonatkozó szabályozására, valamint e szervezeti formákra irányadó hatályos magyar joganyagra.

A téma aktualitását adja, hogy a termelői összefogás ösztönzése napjaink egyik legsürgetőbb feladata, mely alapot biztosíthat a vidéki magángazdaságok fenntartása mellett hatékony, versenyképes piaci fellépésre. Az Európai Unió kiemelten kezeli a szövetkezés, a termelői szervezetek kialakításának ösztönzését, ebben látva a lehetőséget részben agrárpolitikai részben foglalkoztatáspolitikai és nem utolsósorban környezetvédelmi – így különösen agrár-környezetvédelmi – problémák kezelésére. A Bizottság álláspontja szerint különös figyelmet kell szentelni az új tagállamoknak és a tagjelölt országoknak, ahol a kiterjedt reformok ellenére nem megfelelően használják ki a szövetkezetekben rejlő lehetőségeket.¹

Elemzésünk kiindulópontjaként szükségesnek tartjuk rávilágítani a szövetkezetek gazdasági tartalmának, jogi természetének lényegére, főbb működési elveire, melyek világszerte megkülönböztetik a személyek ezen összefogását egyéb társasági formáktól.

A szövetkezet, mint társulási forma kialakulásának történeti gyökerei az ipari forradalom időszakában, a XIX. századi Angliában erednek. Az ipari forradalom eredményeként a túlnyomórészt mezőgazdasági jellegű, kézműiparra épülő gazdaságban kibontakozott a gépi nagyipar, mellyel egyidejűleg gyökeres változás zajlott le a társadalom szerkezetében, a tudományos gondolkodásban és az emberek életmódjában egyaránt. A kor technikai újításai – a gőzenergia hasznosítása, a

¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában. A dokumentumot 2004. február 23-án fogadta el az Európai Unió Brüsszeli Bizottsága. (http://www.misc.meh.hu/binary/5554_sz_vetkezeti_t_rsas_gok_t_mogat_s_r_l_eur_p_ban.doc; letöltve: 2009.04.20.)

gépesítés, új munkaszervezési módszerek bevezetése, a fokozott munkamegosztás – jó alapot adtak a termelési struktúrák átalakításához. Nagyobb termelőegységek jöttek létre, a kisebb műhelyek, bedolgozók helyét átvették a gyárak, mind az ipari, mind a mezőgazdasági termelés gépesítetté vált. Jelentős mértékben nőtt a termelékenység, ugyanakkor a mennyiségi növekedés mellett az előállított termékek minősége is javult. Az ipari termeléssel párhuzamosan – s annak mintegy feltételeként – fejlődött az infrastruktúra, a közlekedés és a távközlés is.

A gazdaság egyes szektoraiban a versenyképesség növelése érdekében jelentős mértékű tőkekoncentráció zajlott le, mely feszített versenyhelyzetet indukált. A fejlődés adta lehetőségekkel sikeresen élni tudó vállalkozók egyre nagyobb vagyona tettek szert, míg a kis- és középtőkések helyzete kilátástalanná vált. Utóbbiak piacra jutása, piaci pozíciójuk megtartása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt. Ezen folyamat a piac szereplőinek versenypozíciók szerinti polarizálódását eredményezte, mely egyben a társadalom tagozódásához is vezetett. Átalakult a társadalom szerkezete, életmódja és világgépe egyaránt.

Az életkörülmények javulása jelentős demográfiai növekedést eredményezett, ugyanakkor a kis- és középtőkével rendelkező társadalmi rétegek szociális helyzete lényegesen megromlott, és az ennek nyomán felvetődő szociálpolitikai problémák (munkanélküliség, éhínség, lakásproblémák) megoldása iránti igény erőteljesebbé vált. A kis- és középtőkével rendelkezők versenyképessége fokozatosan csökkent, amely helyzetből számukra egyetlen megoldás jelentett kiutat: ha egyéni érdekeik egyesítésével, a szervezethez eszközét kamatoztatva javítják versenypozíciójukat, s a tőkekoncentráció nyerteseinek számító nagytőkések partnereiként így próbálnak eredményesen szerepelni a piacon. Nyilvánvalóvá vált, hogy a kis- és középtőkével rendelkező csoportokhoz tartozó gazdálkodók a piaci versenyben csak úgy tudnak érvényesülni, ha egyéni elszigeteltségüket feladják, vagyoni erejüket egyesítik, és érdekeiket közösen juttatják érvényre.²

E gazdasági és társadalmi igényekre válaszolva jelentek meg a XIX. században sajátos gazdasági – jogi tartalmat hordozó vállalkozási formaként a szövetkezetek, amelyek megalakulásuk óta átszövik az európai gazdaság meghatározó szektorait.³

A szövetkezet a kis tőkeerővel rendelkező csoportokhoz tartozó személyeket hivatott tömöríteni, és az egyénben rejlő értékeket igyekszik sikerre vinni az önszegély, az önszerveződés, a kölcsönösség és a kooperáció elvei mentén. A tagokat mindig valamely azonos forgalmi mozzanat mentén fogja össze, tagjai között érdekközösség alakul ki egy közös cél (termelés, értékesítés, beszerzés, közös szolgáltatások szervezése, munkalehetőség biztosítása stb.) iránt, melynek megvalósítása érdekében egyéni erejüket egyesítve lépnek fel a piacon. A szövetkezet a szerzettség eredményeként egy-egy gazdasági folyamat több fázisát,

² RÉTI Mária: Szövetkezeti jog Tansegédlet, Rejtjel kiadó Budapest, 2002, 9-10. o.

³ A szövetkezet, mint társulási forma kialakulásának társadalmi gazdasági szükségszerűségét tárgyalja többek között KAUTZ Gyula: A társulási intézmények a nemzetgazdaságban című munkája, Ráth Mór Kiadó, Budapest, 1887

illetőleg egészét képes lefedni: a termeléstől a forgalmazásig. Az összefogásnak köszönhetően kiiktatható a gazdasági folyamatokból a közvetítő vállalkozó, melynek szerepét a szövetkezet veszi át, s ily módon a megtakarított vállalkozói nyereség a szövetkezetnél realizálódik.⁴

A szövetkezeti tagok által kialakított szoros együttműködés keretében megvalósuló vertikális integráció csökkenti a tagokra háruló piaci kockázatot, lehetőséget ad a nagyobb hozzáadott értékű termékek előállítására, jobb piaci pozíció elérésére, az optimális üzem nagyság kialakítása révén mód nyílik a működési (ún. tranzakciós) költségek csökkentésére, s ennek révén a megtakarítások növelésére.⁵ Röviden így foglalhatók össze azok a gazdasági indokok, amelyek a gazdasági szereplőket szövetkezésre, társulásra vezérlik.

A szövetkezet nem nonprofit társulási forma, ugyanakkor differencia specifikája a többi forprofit társasággal szemben az, hogy az elért gazdasági előnyt az ún. visszatérítési rendszer révén tagjainak juttatja vissza. A szövetkezet a tagok javára működik, nincs a tagságtól elkülönült célja.⁶ A tagokat autonómiájuk megtartása mellett „közös üzemben” egyesíti, melynek révén egy stabil gazdasági alap megteremtésével fokozza anyagi erejüket és piaci versenyképességüket (gazdasági cél), majd az ebből eredő profitot a tagok saját gazdaságainak megerősítésére, valamint a tagok és hozzátartozóik szociális, kulturális, oktatási igényeinek kielégítésére fordítja (szociális cél). E kettős célkitűzés az, ami a szövetkezetet különlegessé teszi a vállalkozások körében. A szövetkezetelméleti kutatók ezt alapvetésként fogadják el, ahogyan erre a jelenkori elemzők közül Veres József is rámutat.⁷

A tőke- és profitképzés tehát elengedhetetlen kelléke, de nem elsődleges célja a szövetkezet működésének. Lényegi rendeletetése az, hogy az önként társult tagokat egy szervezetbe összefogva, azok aktív személyes közreműködése által, az önségély elvét megvalósítva, a tagok társadalmi előmenetelét szolgálja.

E több mint másfél évszázada prosperáló jogintézményt sajátos jogi tartalma, mely szerint alapítói, tagjai gazdasági és szociális szükségleteinek kielégítésére egyaránt törekszik, alkalmassá teszi arra, hogy a gazdaság valamennyi szektorában megfelelő szerveződési kereteket nyújtson tagjai számára közös céljaik megvalósítására. E sokrétűséget az európai szövetkezetektörténet másfél évszázada igazolja,

⁴ IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban, Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt., Budapest, 1937, 401. o.

⁵ SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszergazdaságban, Közgazdasági Szemle XLIX. évf. 2002. március, 239. o.

⁶ Ahogyan ezt NAGY Ferenc A szövetkezetek alapelve – székfoglaló értekezésében (MTA, 1906) megfogalmazza: „...annyi kétségtelen, hogy a szövetkezeteknél a tagok körén túl való üzletki-terjesztés csak mint kivétel szerepel; szabály szerint és elvileg maguk a tagok azok, a kiknek közvetlen szolgálatában a szövetkezet áll. Ebben fekszik a szövetkezet tulajdonképpeni súlypontja, ez a főcriterium, mely a szövetkezeteket minden más társasági alaktól lényegesen megkülönbözteti.” 12. o.

⁷ A szövetkezet jogi minősítésének magyar szabályozástörténeti vonatkozásai tekintetében ld. VERES József: A szövetkezet jogi minősítése, Szövetkezés: 2002/1-2. 55-70. o.

melyet a témában született nemzetközi dokumentumok jelentős hányada, illetve a szervezetelméleti gondolkodók – így többek közt Domé Györgyné⁸ – is hangsúlyoznak.

A szervezet fogalmát, identitását meghatározó elvek és értékek

Az egyes alapvető jogintézmények pontos tartalmának megfogalmazása a jogtudomány valamennyi ágának alapvető célkitűzése. A szervezet fogalmának meghatározását illetően kiemelkedő jelentőségű a Szervezetek Nemzetközi Szövetsége 1995. szeptember 22-én Manchesterben tartott konferenciája, ahol egy a Szövetség által általános érvénnyel elfogadott szervezeti fogalom-meghatározás rögzítésére került sor.

Eszerint a szervezet olyan személyek autonóm társulása, akik önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi és kulturális céljaikat közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalkozásuk útján megvalósítsák.⁹ A szervezetek az önszegély, az egyéni felelősség, a demokrácia, az egyenlőség, az igazságosság és a szolidaritás értékein alapulnak, alapítóik hagyományát követve, a szervezeti tagok hisznek a becsületesség, a nyíltság és a társadalmi felelősség etikai értékeiben és a másokért való törődésben.

A Kongresszus – az angliai Rochdale-ben 1844-ben alapított első, valódi szervezet működési elvei mentén kiindulva – elfogadta továbbá azokat szervezeti elveket, melyek a szervezeti értékek gyakorlatba történő átültetésének vezérfonalát jelentik, és a szervezetet az egyéb társulási formáktól megkülönböztetik. Az ún. manchesteri elvek a következők:

- Önkéntes és nyitott tagság
- Demokratikus tagi ellenőrzés
- A tagok gazdasági részvétele
- Autonómia és függetlenség
- Oktatás, képzés és tájékoztatás
- Szervezetek közötti együttműködés

⁸ DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szervezeti jog, ELTE ÁJK, Budapest, 1999

⁹ A fentiekkel összhangban lévő fogalmi elemekre épül a szervezeti identitás meghatározását illetően a Nemzetközi Munkügyi Szervezet (ILO) 127. számú Ajánlásában megfogalmazott definíció is: A szervezet személyek társulása, akik önkéntesen csatlakoztak egymáshoz egy közös cél elérése érdekében, melyet demokratikusan ellenőrzött szervezet alakításával, a szükséges tőkéhez való méltányos hozzájárulással, és a vállalkozás kockázatának és előnyeinek igazságos megosztásával kívánnak megvalósítani, s amely szervezetben a tagok aktívan részt vesznek. (A Munkügyi Szervezet (ILO) 127. számú Ajánlásának 12. (1) szakasza. Ld. HANS-H. MÜNCHNER: Szervezetfejlesztési stratégia az elkövetkezendő évtizedekre, Szervezés, 1993/1. 65. o. A fogalom-meghatározásra ld. még az ILO 193. számú ajánlásának I. fejezet 2. pontját (letölthető: <http://www.misc.meh.hu/letoltheto/ilo193ajanlas.rf>; letöltve: 2010.04.20.)

– Közösségi felelősség¹⁰

A hatályos magyar szövetkezeti törvény részint ezen nemzetközi alapokra építve a szövetkezetet, mint gazdálkodó szervezetet az alábbiak szerint határozza meg: A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.¹¹

A marketingszövetkezetek gazdasági tartalma, működési elvei

A fentiekre alapozva a továbbiakban részletesen be kívánjuk mutatni az elsősorban a mezőgazdaság területén elterjedt, de ágazati besorolását tekintve a gazdaság termelő, kereskedelmi és szolgáltatási szektorába egyaránt besorolható, meglehetősen komplex funkciók megvalósítására alkalmas szövetkezet típus, a marketing szövetkezet tevékenységét.

A marketing szövetkezet főszabály szerint a termelő tevékenységet végző tagok által előállított áru közös értékesítésére szerveződő szövetkezeti forma, melynek tevékenysége mára igen sokrétűvé vált. E szervezetek alapvetően piackutatási feladatok ellátására, az áru értékesítésére jönnek létre, fejlettebb típusai azonban segítséget nyújtanak termelő tevékenységet végző tagjaik számára a termelési eszközök beszerzéséhez, a megtermelt termékek feldolgozásához, raktározásához egyaránt. A kezdeti áralku folytatásán túl napjainkban mindazon tevékenységeket szervezik (osztályozás, raktározás, csomagolás, szállítás piacszervezés, reklám stb.) melyek ahhoz szükségesek, hogy a termék a piacon versenyképesen eladható legyen.¹²

E szövetkezetek a fejlett mezőgazdasággal rendelkező tagállamokban – mint Dánia, Franciaország, Hollandia, Írország vagy Portugália – igen elterjedtek, s miközben Nyugat-Európa országaiban sikeresen koordinálják a termékpályákat addig Magyarországon piaci részesedésük alacsony. E jelenség egyik oka a termelők közötti, valamint a termelők és partnereik közötti bizalom hiánya lehet. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a piaci versenyben az tud helytállni, aki a megfelelő minőségű árut a lehető legalacsonyabb költségek mellett tudja előállítani és azt a legkedvezőbb feltételekkel tudja a piacra vinni, aki a minőség, az ár és a piacra jutás tekintetében egyaránt meg tud felelni a gyorsan változó fogyasztói igé-

¹⁰ Az egyes elvek tartalmának részleteit érintően ld. Szövetkezetek nemzetközi szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5561_sznszallasfoglasz_veidentitasrol.doc)

¹¹ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 7. §-a

¹² LACZÓ Ferenc a Marketing szövetkezetek működési elvei az Európai Unió tagállamaiban című munkájában a marketing szövetkezetet gyűjtőfogalomként aposztrofálja, mely különféle értékesítő szervezeteket foglal magában az értékesítési ügynökségektől az alkszövetkezeteken keresztül a tényleges marketing szövetkezetekig, sőt a feldolgozó valamint kereskedelmi (beszerző illetve ellátó) szövetkezeteket is e körbe sorolja, Szövetkezetés, 1995/3. 97-98. o.

nyeknek. Ennek a tőkehiánnyal küzdő kistermelők számára legcélravezetőbb eszköze az összefogás, a beszerzés, a termelés, az értékesítés és az ahhoz kapcsolódó marketing tevékenység közös megszervezése.

A marketing szövetkezet működési elveit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy azok tevékenységüket az általunk az előző pontban felvázolt általános szövetkezeti elvek mentén szervezik. A tagok tulajdonosai, igénybevevői a szövetkezetnek és egyben igazgatják is azt, majd az elért haszonból igénybevételük alapján részesednek. A szövetkezet tehát háromféle kapcsolatban állhat tagjaival:

- *Termékkapcsolat*, hiszen a tagok az általuk megtermelt árut a szövetkezetben keresztül értékesítik, igénybe véve annak szolgáltatásait,
- *Tőkekapcsolat*, az által, hogy belépéskor valamennyi tag vagyoni hozzájárulás teljesítésére köteles,
- *Irányítói kapcsolat*, a demokratikus tagi irányítás elvéből eredően a szövetkezet legfőbb stratégiai döntéseiben valamennyi tag élhet szavazati jogával.¹³

A marketing szövetkezet a piaci szereplőkkel kötött külső ügyletekben¹⁴ profitorientált társaságként viselkedik, és az ennek eredményeként realizált hasznot a tagok részére juttatja vissza a szövetkezettel lebonyolított forgalom (beszállítás) arányában. A szövetkezet ezen sajátosságát az intézmény gazdasági tartalmának egyik lényegi rendezőelveként értékeli Ihrig Károly, akinek e tárgyban született részletes elemzését alapvetésként fogadják el a szövetkezeti intézményt mind közgazdasági mind jogi szempontból vizsgáló szakemberek egyaránt. (E körben kiemeljük Szabó G. Gábor¹⁵ és Réti Mária¹⁶ munkáit.)

A tagokkal kötött belső ügyletek keretében a marketingszövetkezetek többsége sajátos rendezőelvet érvényesít, az ún. pooling intézményét, melynek célja a piaci kockázat igazságos elosztása – a költség, a termék és az árak tekintetében – a termelők között. Ez alapján beszélhetünk *költség-poolingról*, melynek keretében a szövetkezet a tagokkal szemben nem az általuk egyedileg beszállított termékhez közvetlenül kötődő költséget számolja fel, hanem a változó költségeket (pl. az eltérő távolságra történő szállítási költségét) is átlagolja, és az egyes tagokra nézve a beszállított termék mennyiség arányában osztja le. A *termék-pooling* azt takarja, hogy a szövetkezet a tagok számára ugyanazt az árat fizeti a termék után, függetlenül attól, hogy milyen formában (eredeti, beszállításkori állapotában, vagy

¹³ FERTŐ Imre – SZABÓ G. Gábor: Változó irányítási struktúrák a magyar mezőgazdaságban az átment során, *Külgazdaság*, XLV. évf., 2001. szeptember, 38. o.

¹⁴ E megállapítás IHRIG Károly e tárgyban született elemzésén alapul, mely szerint a szövetkezet a tagokkal kötött belső ügyletekben az altruizmus vezérli, önköltségi árat számít fel, és a tagokkal szemben nyereségre nem törekszik, míg a külső piaci szereplőkkel kötött, ún. határügyletekben profitelvűség érvényesül, az ebből eredő nyereséget a szövetkezet a tagok részére transzformálja munkabérré, kisvállalkozói nyereséggé, vagy pedig fogyasztói erővé. IHRIG Károly: i.m. 399-407. o.

¹⁵ SZABÓ G. Gábor: i.m.

¹⁶ RÉTI Mária: A szövetkezet gazdasági lényege, *Magyar jog* 2001/1.

nagyobb hozzáadott értéket magában foglaló feldolgozott formában, pl. tejként vagy sajtként) értékesítette. Végül az *ár-pooling* alkalmazásának eredményeként a szövetkezet a tagok számára egy adott időszak (pl. gyorsan romló áruk esetében egy hetes, tárolásra alkalmas, tartósabb cikkek esetében egy, illetve több hónapos időszak vonatkozásában) ugyanazt az árat fizeti, függetlenül attól, hogy az általuk beszállított termék az adott időszakon belül milyen áron sikerült értékesíteni. Általában a tag számára az átvételkor egy bizonyos mértékű alapár kerül kifizetésre, majd az időszak végén az átlagolást követően a szövetkezet árkiegészítést fizet a termelőknek.¹⁷

A nyitott tagság elvéből eredően a marketing szövetkezethez bármely termelő csatlakozhat, aki a jogszabályokban és az adott szövetkezet alapszabályában előírt követelményeknek megfelel. A belépő tag pedig jogosult, és egyben köteles is személyesen közreműködni a szervezet tevékenységében, mely az általa megtermelt termék szövetkezeten keresztül történő értékesítésében manifesztálódik. A szövetkezet a tagoktól érkező árut köteles átvenni, ily módon csökkenti, megosztja egymás között azok piaci kockázatát.

Az 1990-es évektől kezdődően a piaci viszonyokban és az agrárpolitikában jelentkező változások, a tőkeerős gazdasági vállalkozásokkal folytatott versenyben való talpon maradás, és a fogyasztói igényekhez való alkalmazkodás ugyanakkor a szövetkezeteket is új kihívások elé állították, melyek egyre nehezebben voltak összeegyeztethetőek a rochdale-i, illetve manchesteri klasszikus szövetkezeti elvekkel.

A szövetkezetek versenyképességük megőrzése érdekében a tagok által teljesített vagyoni hozzájáruláson túl külső tőke bevonására kényszerülnek, melyet nem tag befektetőktől szereznek be. Ma már egyre erősebb tendencia a szövetkezeti szabályozásokban a személyes közreműködésre nem kötelezhető, csupán vagyoni hozzájárulást teljesítő ún. befektető tag intézményének bevezetése,¹⁸ illetve kamatozó értékpapírok, kötvények kibocsátásának biztosítása.¹⁹

Az egyre heterogénebbé váltó tagság eltérő kockázatvállalása az európai államok tételes jogi szabályaiban a szavazati jog gyakorlásának klasszikus elveit érintően is változást eredményezett. Az Európai Unió tagállamainak többségében valamilyen formában (rendszerint a szövetkezettel folytatott üzleti forgalom arányában) megengedett a többes szavazat intézménye a marketing szövetkezetek esetében, vannak azonban kivételek, ahol továbbra is az egy tag egy szavazat elve érvényesül, például Dániában és Görögországban és hazánkban is.²⁰

Szintén a piaci stabilitás megőrzését szolgálja a szövetkezetek körében is egyre erőteljesebben érvényesülő integráció, fúziók, egyesülések, stratégiai szövetségek alapítása, s a gazdaság méreteinek növekedésével természetesen együtt jár a tag

¹⁷ LACZÓ Ferenc: i.m. 103-104. o.

¹⁸ Erre látunk példát az európai szövetkezet státútumáról szóló 1432/2003/EK rendeletben (14. cikk) illetve a ma hatályos magyar szövetkezeti szabályozásban is (2006. évi X. tv. 60. §)

¹⁹ Ld. az európai szövetkezet státútumáról szóló 1432/2003/EK rendelet 64. cikk

²⁰ LACZÓ Ferenc: i.m. 104-105. o.

és a szervezetek közötti kapcsolat, személyes kötődés lazulása, a közvetlen irányítási/ellenőrzési jog gyakorlásának háttérbe szorulása.

A fentiek alapján egyes szerzők új típusú, ún. vállalkozó szervezeteti modell megjelenéséről írnak, melynek a korábbi ún. piaci ellensúlyozó modelltől való eltérő jellegzetességeiként emelik ki, hogy a méretgazdaságossággal szemben a befektetések ösztönzését helyezi előtérbe, a tagok tevékenységével szemben szigorú minőségi és mennyiségi elővárásokat, termelési előírásokat támaszt, ez által bizonyos fokig a tagokat is versenyezteti, nem megfelelő áru visszautasításának lehetőségét is fenntartja, ennek következtében nem érvényesül maradéktalanul a nyitott tagság, illetve az egy tag, egy szavazat elve.²¹

A klasszikus szervezeteti alapelvek áttörése ugyanakkor nem változtat a szervezet fő célkitűzésén és rendeltetésén, mely a tagok érdekeinek előmozdítását tűzi zászlajára az Ihrig által megfogalmazott üzemkiegészítés elve mentén, miszerint a szervezetnek nincs a tagi gazdaságoktól elkülönült célja, a tagok javára működik, azokat autonómiájuk megtartása mellett összefogja, „közös üzemben” egyesíti.²²

A termelői csoportokra, termelői értékesítő szervezetekre vonatkozó uniós és hazai szabályozás áttekintése

Figyelemmel arra, hogy a szervezetekre egyéb nemzetközi fórumok (ENSZ, ILO, SZNSZ) mellett az utóbbi időben az Európai Unió is kiemelt figyelmet szentel, ehelyütt kitérünk marketing szervezetekkel gyakorlatilag azonos tevékenységet folytató termelői csoportokra, termelői értékesítő szervezetekre vonatkozó uniós és hazai nemzeti szabályozás főbb elemeinek ismertetésére is.

Az említett két intézmény, az Európai Unió agrárpiac szabályozásának részét képezik, melyek formájában az unió kész megoldási javaslatot igyekezett nyújtani a szervezetek gondolatától elidegenedett, a Közösséghez újonnan társult kelet-európai államok mezőgazdaságát sújtó strukturális problémák megoldására. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a kis és közepes méretű termelők többsége egyedül nem képes a termelést hatékonyan folytatni, az EU piaca által támasztott kihívásoknak megfelelni.

Tekintettel arra, hogy az új tagállamokban az önkéntes alapon szerveződő összefogás, szervezetek gondolata, mint a piaci kihívásokra adható válaszlépés a nyugat-európai államokkal szemben – ahol a szervezeteti forma hagyományai és annak eredményei töretlenek – nem volt kézenfekvő, az Unió a termelői csoportokra illetve termelői értékesítő szervezetekre (tész) vonatkozó szabályrendszer kialakításával próbálja ösztönözni a termelőket a közös értékesítésre, beszerzésre, termelészervezésre. Ennek egyik fő eleme, hogy az Unióban csak a Közösség,

²¹ FERTŐ Imre – SZABÓ G. Gábor: i.m. 39. o.; Szabó G. Gábor: i.m. 241-246. o.

²² IHRIG Károly: i.m. 405. o.

illetve az egyes tagállamok által támasztott ún. elismerési feltételeknek megfelelő termelői szervezetek tagjai részesülhetnek támogatásában.²³

A tézsz-ekre vonatkozó uniós szabályozás alapját a Tanács a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 1234/2007/EK rendelete képezi, mely az 1996. évi reform keretében e tárgyban elfogadott 2200/96/EK rendelet, valamint a 2201/96/EK rendelet helyébe lépett.

A termelői értékesítő szervezetek – a marketing szövetkezetekhez hasonlóan – a zöldség-gyümölcs ágazatban tevékenykedő termelők által, elsősorban termékeik termelésének megszervezése, közös áruvá készítése, tárolása és értékesítése céljából önkéntesen létrehozott szervezetek, amelyek meghatározott agrárrendtartási feltételek esetén támogatásban részesülhetnek. E szervezetek a zöldség-gyümölcs-ágazatban különleges szerepet töltenek be. A tézsz-ek gyakorlatilag a piacsabályozás decentralizált alapegységei, amelyeknek fontos szerepük van az értékesítés szervezésében, a piacsabályozásban, a közös anyagbeszerzésekben, a környezetkímélő természetstechnológiák kialakításában egyaránt.

Fontos ugyanakkor rámutatni arra, hogy a tézsz-ek elsődleges előnye nem a támogatások igénybevételének lehetőségében rejlik. A termelés nagyobb volumenéből eredő előnyök, a piaci kockázat csökkentése, a pénzügyi stabilitás megvalósítása és a sikeres gazdálkodás a támogatás mértékéhez képest jóval jelentősebb hasznot eredményez. A termelői szervezeteket a termelők azért működtetik, mert számukra önmagában is gazdasági előnyt, jobb versenyfeltételeket teremt, a támogatás célja, pedig ennek további javítása, illetve a tézsz-ken kívül lévő termelők belépésének ösztönzése.

A tézsz-ek alapításával kapcsolatban hangsúlyozni szükséges, hogy a termelőknek első lépésben létre kell hozniuk egy jogi személyiséget, a magyar szabályozás szerint szövetkezetet, korlátolt felelősségű társaságot vagy részvénytársaságot, mely a jogszabályban rögzített minimális taglétszámra és éves árbevételre vonatkozó feltételek teljesítése esetén kérheti a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési minisztertől a termelői csoportként, illetve szigorúbb előírások teljesülése esetén a tézsz-ként történő elismerést.²⁴ A tézsz-ek többsége az unióban egyébiránt szövetkezetként működik.

²³ BOBVOS Pál: A termelői értékesítő szervezet fogalmi ismérvei, Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 125-135. o.

²⁴ A zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló 67/2009. (VI. 9.) FVM rendelet szerint

Termelői csoportként ismerhető el főszabály szerint az a szövetkezet, illetve jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelynek taglétszáma legalább 10 termelő és a szövetkezet, vagy jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve ezek termelő tagjainak bizonylatokkal igazolt, értékesíthető termékeinek értéke az elismerési terv benyújtását megelőző egy évben meghaladta a 150 millió forintot. A termelői csoportok legfeljebb 5 év időtartamra vonatkozó elismerési tervet kell készítenie, mely tartalmazza, hogy a szervezet hogyan kívánja elérni, hogy a tézsz-ként történő elismerés feltételeinek megfelelően. A tézsz-ként történő elismerés feltétele

A termelői szervezet fő feladata a termelők összefogása, a termelés megtervezésének és a kereslethez való hozzáigazításának biztosítása, különösen a minőség és a mennyiség tekintetében; a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala; a termelési költségek optimalizálása és a termelői árak stabilizálása,²⁵ mely mellett az EU-s támogatások kifizetése, a piacrendtartási intézkedések (pl. intervenciók) foganatosítása is kizárólag e szervezeteken keresztül történik.

A tész-ek rendszerint földrajzi egységenként és termékkörök szerint szerveződnek, gazdasági körzetenként hozhatók létre, és ha a szervezet az adott területen belül reprezentatívnak tekinthető – azaz a termelők legalább kétharmada tagja, akik a terület termelésének legalább kétharmadát adják – akkor a tész tagjait terhelő kötelezettségek a nem tag termelőkre is kiterjeszthetők.²⁶

A tész tagjainak fő kötelezettségei az alábbiakban foglalhatók össze:

- Tagsági viszony csak egy tész-ben létesíthető, a tagság időtartama nem lehet rövidebb egy évnél. A tész korábbi tagja a tész-szel szemben vállalt kötelezettségek maradéktalan teljesítését követő hat hónapon belül nem létesíthet tagsági jogviszonyt zöldség-gyümölcs termelői csoportban ugyanazon termék vagy termékek tekintetében.
- A tag az általa előállított teljes termésmennyiséget a szervezeten keresztül köteles értékesíteni (beszállítási kötelezettség).²⁷
- A tag köteles betartani a szervezet által meghatározott termelési, forgalmazási és környezetvédelmi szabályokat.
- Pénzügyi hozzájárulás fizetése kötelező a forgalmazott termék mennyisége vagy értéke alapján.
- Statisztikai adatok szolgáltatása (terület, hozam, értékesítés) a szervezet számára, amelyet az az állami szervek felé továbbít.

A termelői szervezet köteles gondoskodni a tagi kötelezettségek betarthatóságának elősegítéséről és ellenőrzéséről, biztosítani kell a tagok demokratikus részvételének lehetőségét a szervezet irányításában és ellenőrzésében. Ez utóbbi szabály betartása a szövetkezetek esetében az egy tag egy szavazat elve alapján

legalább 15 termelő csatlakozása, és hogy a szövetkezet vagy jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság bizonylatokkal igazolt, értékesíthető termékeinek értéke az elismerési kérelem benyújtását megelőző egy évben meghaladja a 250 millió forintot. [4. § (1) és 5. § (1) bek.]

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján 2010. január 14-i dátummal közzétett adatok szerint Magyarországon 24 db zöldség-gyümölcs termelői csoport, 48 db zöldség-gyümölcs termelői szervezet és 5 db zöldség-gyümölcs termelői szervezeti társulás működik (forrás: http://www.fvm.hu/doc/upload/201001/tesz_20100127.pdf; letöltve: 2010.04.21.)

²⁵ 1234/2007/EK rendelete 122. cikk

²⁶ 1234/2007/EK rendelete 125. cikk

²⁷ A termelői szervezet és a zöldség-gyümölcs termelői csoport engedélye esetén a termelő tagok termésük és/vagy termékeik legfeljebb huszonöt százalékát közvetlenül a gazdaságukban és/vagy azon kívül a fogyasztók személyes szükségleteinek kielégítésére értékesíthetik. 67/2009. (VI. 9.) FVM rendelet 7. § (4) bek.

érvényesíthető, míg a gazdasági társaságként működő tész, illetve termelői csoport alapszabályában rendelkezni kell arról, hogy egyetlen tag szavazati aránya sem haladhatja meg a leadható szavazatok 30%-át.²⁸

E kötelezettségek a tész-ek koordinációs szerepét emelik ki, egy átlátható és stabil szervezet kialakulását segítik elő, és azt a célt szolgálják, hogy a termelők ne egymástól függetlenül hozzák meg termelési és értékesítési döntéseiket, ami a kereslet, a kínálat és az árak szélsőséges ingadozását eredményezheti.

A tész-ek célkitűzéseiket az ún. működési programban fektetik le. Ez a szervezet 3-5 éves fejlesztési programja, melynek egyebek között kötelezően tartalmaznia kell egy környezetvédelmi programot is. A programnak elsődlegesen a rendelet által megfogalmazott feladatokat kell magában foglalni, melyen túl abban szerepelhet beruházások megvalósítása (pl. gépek beszerzése, ingatlan-beruházások, technológiai fejlesztések stb.) vagy a termelők szakmai ismereteinek bővítése (például tanfolyamok szervezése). A működési programot szintén a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési miniszternek kell benyújtani elfogadásra. A működési program megvalósítását a szervezet a működési alapból finanszírozza. Az alap feltöltése a tagok hozzájárulásából és közösségi támogatás, illetve bizonyos feltételek teljesülése esetén tagállami támogatásokból történik. A működési alap a jogszabályban rögzített keretek között felhasználható a működési program, illetve részben árukivonás (intervenció) finanszírozására is.

A jogszabályok lehetőséget biztosítanak arra is, hogy több tész egymással összefogva szövetséget (társulást) alkosson, és együtt kezeljék működési alapjukat. Ezek célja rendszerint gazdasági tevékenységük összehangolása (például közös marketing programok kidolgozása, esetleg nagy, közös beruházások finanszírozása stb.).

A fentieket összegezve úgy véljük, az Európai Unió zöldség-gyümölcs piaci szabályozásához igazodva – a magyar sajátosságok figyelembevételével – elengedhetetlen a zöldség-gyümölcs termelői értékesítő szervezetek, szövetkezetek létrehozásának ösztönzése Magyarországon is. Ezek a szervezetek az egyre kiélezettebb piaci viszonyok között hozzájárulhatnak a kis- és közepes mezőgazdasági vállalkozások, jellemzően családi munkaerőn alapuló gazdaságok hatékonyabb működéséhez, a minőségi áru-előállításához, az értékesítés zökkenőmentes, költséghatékonyabb lebonyolításához, ennek révén a termelés gazdaságosságának javításához, a termelői jövedelmek növeléséhez, mely a magyar vidék, a helyi közösségek fenntartható fejlődésének biztosítása és a napjainkban jelentkező foglalkoztatáspolitikai kérdések és szociálpolitikai problémák megoldása tekintetében is kiemelkedő jelentőséggel bírhat.

²⁸ A zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló 67/2009. (VI. 9.) FVM rendelet 7. § (1) bek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BECZ Miklós: A mezőgazdasági termelők társas összefogásának az Európai Unió által támogatásban részesülő formái (Szövetkezés XXVII. Évf. 2006/2.)
- BOBVOV Pál: A termelői értékesítő szervezet fogalmi ismérvei, Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére (Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009)
- DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szövetkezeti jog (ELTE ÁJK, Budapest, 1999)
- ERDÉSZ Ferencné: A zöldség és gyümölcs piac szabályozása az Európai Unióban (EU tájékoztató kiadvány, Budapest, 2003) letölthető: <http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200407/zgy.pdf>
- FERTŐ Imre – SZABÓ G. Gábor: Változó irányítási struktúrák a magyar mezőgazdaságban az átment során (Külgazdaság, XLV. Évf., 2001. szeptember)
- HAJÓS László: Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban (Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000)
- MÜNCHNER, Hans-H.: Szövetkezetfejlesztési stratégia az elkövetkezendő évtizedekre (Szövetkezés, 1993/1.)
- IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban (Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt., Budapest, 1937)
- KARÁCSONY Mihály: Új szövetkezeti törvény, azaz lehetőség a társadalmi önszerveződésre és az Önigazgatásra (Budapest, 2005. december. 28.; az interneten megjelent cikk, elérhetőség: http://misc.meh.hu/letoltheto/sz_trv_onsz_oni_rtf)
- KAUTZ Gyula: A társulási intézmények a nemzetgazdaságban. (Ráth Mór Kiadó, Budapest, 1887)
- KUNCZ Ödön: Küzdelem a gazdasági jogért II. kötet (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941)
- KUNCZ Ödön: A rochdale-i elvek, és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása (Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége kiadása Budapest, 1935)
- LACZÓ Ferenc: Marketing szövetkezetek működési elvei az Európai Unió tagállamaiban. (Szövetkezetés, 1995/3.)
- LONGA Anna Zsófia: A hatályos nemzetközi szövetkezeti elvek a vonatkozó magyar szabályozásban (THEMIS Elektronik folyóirat 2008. júniusi szám, letölthető: <http://www.ajk.elte.hu>)
- NAGY Ferenc: A szövetkezetek alapelve – székfoglaló értekezés (MTA, 1906)
- NAGY Krisztina: A szövetkezeti társulási forma elméleti alapjai (SALDO kiadó Budapest 2007. Letölthető: www.meh.hu/tevekenyseg/hatteranyagok/tt20071129.html)
- NAGY Krisztina: A szociális szövetkezetekre vonatkozó általános jogi ismeretek (SALDO kiadó Budapest 2007. Letölthető: www.meh.hu/tevekenyseg/hatteranyagok/tt20071129.html)
- NAGY Krisztina: A szövetkezetek jogi minősítése és sajátosságai, figyelemmel a szociális gazdaság koncepciójára is (ELTE Jogi tanulmányok, Budapest 2009)

PRUGBERGER Tamás: Kereskedelmi szövetkezetek szerepe a közép-kelet európai térségben (Szövetkezés 1994/3.)

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog – Tansegédlet (Rejtjel kiadó Budapest, 2002)

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog – Egyetemi jegyzet ELTE ÁJK Agrárjogi tanszék, (Budapest, 2010)

RÉTI Mária: A szövetkezet gazdasági lényege (Magyar jog 2001/1.)

RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében (Szövetkezés 2002/1-2.)

SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszergazdaságban (Közgazdasági Szemle XLIX. évf. 2002. március)

VERES József: A szövetkezet jogi minősítése (Szövetkezés: 2002/1-2.)

A gyümölcs és zöldségpiacokhoz kapcsolódó fenntartható működési programokra vonatkozó nemzeti stratégia (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2008. szeptember 1.) Letölthető:

http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200909/tesz_nemzeti_strategia_090911.pdf

Valamint a lábjegyzetekben megjelölt jogszabályok és internetes források.

Bak Klára

Agárjog Tanszék

Témavezető: Réti Mária

A SZOCIÁLIS GAZDASÁG INTÉZMÉNYESÍTETT MEGOLDÁSAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZOCIÁLIS SZÖVETKEZETEKRE

I. A szociális gazdaság körülhatárolása

1. A témaválasztásról

Minden tudományágban jellemző sajátosság, hogy egy jelenség vizsgálatának megállapításai esetében ahhoz, hogy azok pontosak legyenek, illetőleg hogy a kutatásból levont következtetések valósak és helytállóak legyenek, elsőként a vizsgált dolog körülhatárolására van szükség, s mint minden tudományterületen, a jogtudomány területén is erre a vizsgált jelenség fogalmának meghatározása az első lépés.

A szociális gazdaság, mint társadalmi-gazdasági jelenség esetében egy homogén definíció képzése lehetetlen annak okán, hogy egy összetett, nemzetgazdaságonként eltérően megjelenő, dinamikusan változó, az állami szektor és a piac közé beágyazódott terület, mely igazodik az adott kor társadalmi, szociális igényeihez és szükségleteihez. Az Ipari, Kisipari és Termelői Szolgáltató Szövetkezetek Bizottságának¹ főitkára, Bruno Roelants szerint „Senki sem ismeri a pontos meghatározását, de mindenki tudja, hogy létezik.” Létezésének bizonyítékaul szolgál, hogy Franciaországban már a '80-as években a francia kormány intézményi keretet biztosított e szektor működéséhez, illetve hogy közösségi szinten az Európai Bizottság 1989-ben közleményt bocsátott ki „Vállalkozások a szociális gazdaságban: Európa határok nélküli piaca” címmel, majd ugyanebben az évben szponzorálta is az első Európai Szociális Gazdasági Konferenciát (Párizs) és a XXIII. Főigazgatóság (Vállalkozás-politika, elosztó kereskedelem, turizmus és szociális gazdaság) keretén belül pedig létrehozta a szociális gazdasági osztályt.

A szociális gazdaság terminus a francia „économie sociale”-ból származik az 1900-as évekből. Különbségek mutatkoznak elnevezése tekintetében világszerte: harmadik szektor, önkéntes szektor, nonprofit szektor, illetve köztes szektor. A különböző elnevezésekkel kapcsolatosan elmondható, hogy mindegyik a szektor

¹ The International Organisation of Industrial, Artisanal and Service Producers' Co-operatives CICOPA, mely párhuzamosan működik az Ipari és Termelői Szolgáltató Szövetkezetek Európai Szövetségével (The European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Co-operatives and Social and Participative Enterprises, CECOP) és a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének (The International Co-Operative Alliance, ICA) szektorális szervezetek

egy-egy lényeges tulajdonságára utal. Véleményünk szerint a harmadik szektor, köztes szektor illetőleg a szociális gazdaság megnevezés tükrözi megfelelően e társadalmi-gazdasági terület sajátosságait. A nonprofit elnevezést nem tartjuk teljes mértékben helytállónak, mert ez a tulajdonság a szektorban tevékenykedők csak egy szeletére minősül valós állításként.

A szociális gazdaság körülhatárolása céljából érdemes megvizsgálni gazdaságban való elhelyezkedését és célkitűzéseit, alanyi körét, tárgyi körét.

2. A szociális gazdaság helyéről és betöltött szerepéről a gazdaságban

A szociális gazdaság elfoglalt helye és célkitűzései tekintetében egységes nézet uralkodik a témával foglalkozók körében. Elnevezései közül néhány utal is gazdaságban betöltött pozíciójára. *E szektor az állami szektor és a piac között helyezkedik el, s olyan társadalmi szükségleteket és igényeket elégít ki, melyeket sem a piaci, sem az állami szektor nem vállal fel, illetőleg melyekre egyik sem alkalmas.* A piaci, más néven forprofit szektor a nyereséget ígérő termelési és szolgáltatási területekre korlátozódik. Az állami szektor pedig országonként különböző fejlettségi szinten a társadalom egészét szolgáló közjavakat biztosítja. Az említett két szektor által végzett tevékenységeket szemügyre véve észrevehető, hogy vannak olyan feladatok, melyeket jellegükből adódóan egyik sem vállal fel, mert vagy nem termelnek annyi profitot, amennyit versenypiaci viszonyok között kellene, figyelembe véve a ráfordított időt és költséget is; vagy olyan mikro szinten lecsapódó, de globálisan megjelenő szükségletek ezek, melyek a lokális sajátosságokat szemmel tartva elégíthetők ki hatékonyan. Hozzáteve azonban, hogy akár állami, akár önkormányzati szinten, a szükséges pénzügyi keret is hiányzik általában megvalósításukhoz. A szociális gazdaság a fenti két gazdasági szféra között olyan szociális-közösségi vállalkozásokból áll – köztes helyet elfoglalva az állam és a piac között – amelyek gazdasági és szociális küldetést egyaránt teljesítenek.² Ezek a vállalkozások pótolják egy adott szolgáltatás hiányát, alkalmat adnak egyes társadalmi csoportok speciális igényeinek kielégítésére úgy, hogy kihatásmentes munkaerőt alkalmaznak az adott tevékenységhez. Így nemcsak a kereslet-kínálat kiegyensúlyozásában játszanak szerepet, hanem társadalmi problémák közösségi szinten történő kezelésére is megoldást jelentenek, mert képesek a hátrányos helyzetű, illetőleg társadalomból kirekesztett személyek társadalomba történő reintegrációjára, s ezzel a társadalmi különbségek csökkentésére.

Annak érdekében, hogy jelen elemzés ne csak elméleti síkon, a valóságtól elrugaszkodottan tárgyalja a szociális gazdaság témakörét, szükségesnek tartjuk konkrét példákkal meghatározni, hogy mely tevékenységek gyakorlása hatékony a szociális gazdaság keretében. Az Európai Unió 1994-ben megjelent Fehér Könyve a szociális gazdaság által gyakorolható feladatok körében többek között az alábbi

² FREY Mária – CSOBA Judit – G. FEKETE Éva – LÉVAI Márta – SOLTÉSZ Anikó: Szociális gazdaság kézikönyv, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007, 19. o.

tevékenységeket említi: otthoni segítség idős és testileg vagy szellemileg fogyatékos embereknek, háztartási alkalmazotti munkák: főzés, mosás, vasalás, takarítás, gyermekfelügyelet, tanulási nehézségekkel küszködő fiatalok korrepetálása, a problémás fiatalok szabadidő és sportprogramjainak szervezése, lakóházak őrzése, portaszolgálat, vidéki, vagy a városközpontoktól távol eső körzetekben boltok üzemeltetése, előregedett épületek felújítása, komfortosítása, őrzése, helyi közlekedés megszervezése, kényelmesebbé, gyakoribbá, elérhetőbbé tétele, szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosítás, természetvédelmi területek gondozása.

E tevékenységeket olvasva helytálló a Frey Mária elemzéseiben is megtalálható gondolat, miszerint a terület által végzett tevékenységek – függetlenül attól, hogy jóléti vagy fejlődő országokat veszünk szemügyre – egységesen két nagy csoportba sorolhatóak. Egyik csoportot alkotják azok, melyeken keresztül a munkaerő-piaci integráció megvalósul azáltal, hogy e feladatok végzésére a társadalomból, a munkaerőpiacról, illetőleg a szociális hálóból kirekesztetteknek adódik lehetőségük. A másik csoportot pedig az állam által megoldatlan szociális és kommunális szolgáltatások képezik. E tevékenységek együtt is gyakorolhatók, mégpedig úgy, hogy a szociális és kommunális szolgáltatások nyújtása képezi a munkaerő-piaci reintegráció terepét.³

3. A szociális gazdaság szereplőiről

A gazdaságban elfoglalt pozíció, illetőleg az ellátott feladatok ismeretében kérdés-ként merül fel, hogy mely szervezeti-jogi keretek között működtethető e szektor hatékonyan, mely szerveződések képesek jellegükből adódóan leghatékonyabban a gazdasági és szociális küldetés együttes véghezvitelére.

Az alanyi kör tekintetében a felfogás nem egységes, általánosságban elmondható, hogy a szövetkezetek, a gazdasági tevékenységet is folytató MRP (Munkavállalói Résztulajdonosi Program) társaságok, az egyesületek és az alapítványok tartoznak ide. Egyesek az alapítványok e szektorban elfoglalt helyét vitatják, míg mások az egyesületek tekintetében csak a gazdasági tevékenységet végzőket sorolják a gazdaság és köztes szektorának szereplői közé.⁴

Az eltérő nézetek az országonkénti természetföldrajzi, gazdasági és kulturális különbségekre vezethetők vissza, hiszen a szervezeti-jogi kereteket az államonkénti egyedi szempontok, tulajdonságok, illetve az adott jogrendszer sajátosságai határozzák meg minden államban. Bruno Roelants szociális gazdaságot elemző tanulmányában⁵ arra a következtetésre jut, hogy a szövetkezetek és az MRP társaságok minden kétséget kizáróan a harmadik szektor részét képezik. Jelen elemzés a téma szerteágazottsága okán csupán a szövetkezetek szociális gazdaságban betöl-

³ FREY: i.m. 25. o.

⁴ RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, egyetemi jegyzet, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 279. o.

⁵ Bruno ROELANTS: Valójában mit is jelent a szociális gazdaság? Szövetkezés, XXIV. évfolyam, 2003/1. szám, 109-113. o.

tött szerepére korlátozódik. A szervezetek tekintetében Bruno Roelants álláspontjának vitathatatlanágát legcélszerűbben úgy érdemes alátámasztani, ha a vizsgáldást az alapelvek, az értékek és a célok szintjén kezdjük.

4. Alapelvekről, értékekről, célokról

A szervezetek alapelvei, értékei és célja vonatkozásában két nemzetközi dokumentum jelent támpontot; a mára nemzetközi szinten elismert és kiindulópontként tekintett roachdale-i szervezetek alapszabálya, mely az európai szervezetek dogmatika alappillére, illetőleg a Szervezetek Nemzetközi Szövetségének⁶ manchesteri kongresszusán 1995. szeptember 22-i hatállyal megszületett Nyilatkozat, mely taxatíván felsorolja a minden szervezet esetén kötelezően kifejezésre juttatandó alapelveket és értékeket.

A Rochdale-ben megfogalmazott alapszabály első pontja a szervezetek céljáról az alábbiak szerint rendelkezik: „A szervezet célja és feladata a tagok anyagi előmeneteléről, továbbá társadalmi, valamint gazdasági helyzetének az elősegítéséről gondoskodni.”

A manchesteri kongresszuson pedig az alábbi szervezetek alapelveket rögzítettek és értékeket fogalmazták meg. Alapelvek: önkéntesség és nyitott tagság, demokratikus tagi ellenőrzés, a tagok gazdasági részvétele, autonómia és függetlenség, oktatás, képzés, tájékoztatás, szervezetek közötti együttműködés, közösségi felelősség. Az elhangzott értékek pedig: önségély; egyéni felelősség; demokrácia; egyenlőség; igazságosság; szolidaritás.

A szervezetek identitást meghatározó manchesteri dokumentum alapelvei közül kiemelendően tartjuk a szervezetek közötti együttműködést kimondó elvet, mely szerint „a szervezetek helyi, nemzeti, területi és nemzetközi együttműködés révén szolgálják a leghatásosabban tagságukat és erősítik a szervezetek mozgalmát”. Ez az elv hangsúlyozza a szervezetek közötti helyi összefogás fontosságát, közvetetten tehát a szervezetek alulról szerveződő lokális jellegét, mely a szociális gazdaság alapvető jellemzőjeként is értékelt sajátosság.

A teljesség igénye végett, a szervezetek alapelvek és értékek felsorolása mellett hangsúlyozni kívánjuk a szervezetnek azt a lényeges tulajdonságát – mely domináns ismérv a szociális szerepvállalás szempontjából, s melyre mások mellett Domé Mária, Prugberger Tamás és Veres József professzorok is több elemzésükben rámutatnak – hogy a szervezet a tevékenységét nem öncélúan, hanem a tagok javára végzi. Azon állítás igazolására, hogy a szervezetek társulási forma a szociális gazdaság számára egy megfelelő társas vállalkozási forma, a szervezetek alapelvei és értékei bemutatásai után meg kell vizsgálni, hogy a harmadik szektor is hasonló értékek mentén végzi-e tevékenységét, mint a szervezetek. Bruno Roelants szociális gazdaságról szóló tanulmányában – lényegében egybehangzóan más elemzőkkel, mint például Frey Mária – a gazdaság köztes szektorára vonat-

⁶ International Co-Operative Alliance (ICA)

kozóan az alábbi értékeket említi: szociális kohézió és szolidaritás, a szociális felelőség és az elkötelezettség, a demokrácia és a részvétel, az autonómia és a függetlenség.

Szükségesnek tartom megemlíteni, hogy a szociális gazdaság saját szervezetei⁷ is megfogalmaztak a harmadik szektorra vonatkozóan egy meghatározást a Szociális Gazdaság Elveinek Chartájában.⁸ A Chartában a következő elvekkel határolják körül szervezetei az említett szektort: az egyéni és szociális célok előtérbe helyezése a tőkével szemben, önkéntes és nyílt tagság, a tagság által gyakorolt demokratikus ellenőrzés, a tagok/felhasználók érdekeinek összeegyeztetése a közérdekkel, a szolidaritás és felelőség elveinek védelme, illetve alkalmazása, autonóm irányítás és az állami hatóságoktól való függetlenség, a nyereség legnagyobb részének a fenntartható fejlődés céljaira, valamint a tagok érdekeit védő, illetve közérdekű szolgáltatásokra fordítása.

A szövetkezetekhez kapcsolódó rochdale-i elméleti alaptételek, illetőleg a manchesteri kongresszuson kinyilvánított alapelvek és értékek ismeretében határozottan kijelenthető, hogy a szövetkezeti alapelvek, értékek és célok a szociális gazdaság, mint a gazdaság köztes területének értékeivel és céljaival összecsengnek. Levonható az említettek alapján *a következtetés, hogy a szociális gazdaság szemléletével, értékeivel való egyezősége alapján, a szövetkezeti forma eszméjét tekintve teljes mértékben alkalmas társas vállalkozási forma a harmadik szektor célkitűzéseinek megvalósítására.*

A szövetkezetek esetében azonban fontos kihangsúlyozni, hogy az értékek és alapelvek menti önazonosság mellett kezdetektől fogva észrevehető differenciálódás tevékenységi körük, és ezen keresztül közvetlen célkitűzéseik tekintetében. Valójában a szövetkezeti identitásról szóló dokumentum elkészítésének egyik fő oka is az volt, hogy tükrözze a sokféleséget, de emellett kifejezze azokat a normákat, melyeknek minden szövetkezetet át kell hatniuk, függetlenül attól, hol és milyen tevékenységet folytatnak.

Leszögezhető a fentiekre tekintettel, hogy minden szövetkezet a tagok számára nyújtott gazdasági előny mellett szociális küldetést is megvalósítani képes társas vállalkozási forma, azonban mint gyűjtőfogalom, magában foglal olyan speciális típusokat, melyeknél a szociális érzékenység jogszabályban meghatározott tulajdonságaikból adódóan az általában vett szövetkezeténél erőteljesebb. Szociálpolitikai célokat kifejezetten előtérbe helyező jogi-intézményi keretnek tekintendő a munkaszövetkezet, az egészségügyi szövetkezet, a szociális szövetkezet.

⁷ A Szövetkezetek, Önszervező Társaságok, Szövetségek és Alapítványok Európai Állandó Konferenciája (CEP-CMAF)

⁸ http://www.amice-eu.org/userfiles/file/2007_08_20_EN_SE_charter.pdf

II. A gazdasági érdekek mellett szociális célokat erőteljesebben megvalósító szövetkezetfajtákról

E szövetkezet típusok kodifikációja tekintetében példaértékűnek mondható többek között a munkaszövetkezetek spanyol, a szociális szövetkezetek olasz és francia szabályozása.

1. A munkaszövetkezetekről

A munkaszövetkezetek, másként nevezve munkavállalói szövetkezetek, avagy munkásszövetkezetek („workers co-operatives”; „cooperativas de trabajo asociado”) a munka, mint társadalmi kohéziós erő középpontba helyezésével képesek hatékonyan a munkanélküliség ellensúlyozására, illetőleg a termelőképesség növelésére. A témát több tanulmányban feldolgozó Prugberger Tamás elemzéseit alapul véve elmondható, hogy nemcsak Európában, hanem az egész világon pozitívan ítéltethető meg tevékenységük. Dél-Olaszországban földbérelő munkaszövetkezetek, Japánban az 1970-es évek fiatal farmerei által szervezett munkaszövetkezetek, Portugáliában és Spanyolországban pedig a jól ismert „Mondragon” munkaszövetkezetek érték el gazdasági sikereket.⁹ Az említett példák közül a spanyol szövetkezetekkel foglalkozunk részletesebben. Spanyolországban a gazdasági célok mellett közvetlenül szociálpolitikai célokra létrejött munkaszövetkezetek, hatékonyságukról akkor tettek tanúbizonyságot, amikor a spanyolországi 1990-1995 években kialakuló nagyfokú munkanélküliség idején képesek voltak sikeresen válaszolni a társadalmi krízisre. Keretükben a munkahelyek száma a válságos időszak ellenére 10 %-ot növekedett. Később ez a speciális szövetkezeti forma világszerte, így Olaszországban, a szociális szövetkezetek hazájában is elterjedt.

Eme állítás ismeretében jogosan tehető fel a kérdés, mi a specialitásuk ezeknek a szövetkezeteknek? Hogyan képesek hatékonyan működni kritikus gazdasági időszakokban szemben más társas vállalkozási formákkal? Az értékek és alapelvek szintjén maradvány, vagyoni jogi illetőleg szervezeti jogi jellemzőket egyelőre figyelmen kívül hagyva, a válasz megadásához Frey Mária által feldolgozott, és hivatkozott, Polányi Károlytól származó gondolatot tekinthetjük kiindulópontnak,¹⁰ mely szerint a kapitalista gazdaság problémája hosszútávon az, hogy középpontjában a haszon, a gazdasági növekedés áll, a munka pedig csupán eszközként szolgál ezek minél nagyobb fokú eléréséhez. A munka nem a természetes létezési mód velejárójaként, és közösségi kohéziót életre hívó jelenségeként tűnik fel itt a mindennapokban, hanem kifejezetten pusztán eszközként. Ennek hatására a hátrányosabb pozícióból indulók képtelenek a versenyben bennmaradni, illetőleg fenn-

⁹ PRUGBERGER Tamás: A magyar mezőgazdaság szerkezetének átalakulása a tervezett földtörvénymódosítás és a már megalkotott kárpótlási- és szövetkezeti törvény hatására, Jogtudományi Közlemény, XLVII. évf. 1993. január, 8. o.

¹⁰ FREY: i.m. 16-19. o.

maradni, s a társadalom kirekesztettjeivé válnak. A kirekesztettek számának növekedése, a munkanélküliség fokozódása szükségessé teszi a probléma megoldását. Ezeknek a leszakadt rétegeknek a felzárkóztatása, társadalomba visszavezetése úgy lehetséges, ha a domináns piaci értékekkel szemben önmagában a munkát, mint önálló értéket helyezzük a középpontba, melynek közösséget kovácsoló, emberi tartást adó ereje vitathatatlan. A munkaszövetkezetek hatékonysága tehát abban rejlik, hogy a szövetkezeti alapelvek és értékek mellett a munka társadalmi tartalmát és a közösségi érdeket helyezik előtérbe.

2. A szociális szövetkezetekről

A szociális szövetkezetek nemzetközi szövetkezeti szabályozása és annak alkotmányjogi alapjai vonatkozásában Réti Mária egyetemi docens elemzése szolgálhatnak az ismertetés alapjául.

A munkaszövetkezetekkel nagy hasonlóságot mutató, a címben is szereplő szociális szövetkezetek e szövetkezetekkel mutatják a legmarkánsabb hasonlóságot. Bruno Roelants szerint a szociális szövetkezetek lényegében a munkaszövetkezetek mátrixából nőttek ki.

Ezek a „különös” szövetkezetek Olaszországban jelentek meg először a munkaszövetkezetekből kinöve, ahol a szövetkezeti formának nagy hagyománya van. Létrejöttük oka, hogy a fentebb, a Polányi-féle tanulmány kapcsán már említett, kapitalista viszonyok között kialakult szociálpolitikai problémák fokozódására – mint például a munkanélküliség, idősök gondozásának kérdése, óvodai, bölcsődei ellátás biztosításának megoldatlansága – alternatív, hatékony válasszal kellett szolgálni. Hozzáteve, hogy az állam Olaszországban számos szociális feladat ellátását nem vállalta fel (például a pszichiátriai betegek ellátását). Sok család így kénytelen volt maga megoldani a problémáját. Olaszországban a szövetkezet, mint alulról szerveződő társas vállalkozási forma azért volt alkalmas vállalkozási forma e probléma megoldására, mert jellege alapján képes arra, hogy a társadalom hátrányos helyzetű tagjai számára esélyt teremtsen a felemelkedésre.

A szabályozással kapcsolatban elsőként azt szükséges megállapítani, hogy Olaszországban (ahogyan Dániában és Portugáliában is), ez a szervezeti forma alkotmányos szinten elismert és védett. Az 1947. évi olasz Alkotmány 45. § (2) bekezdése a szövetkezetéről így rendelkezik: „a Köztársaság elismeri a szövetkezetek társadalmi funkcióját és önszervező jellegét a privát nyereségre törekvés célkitűzése nélkül. A törvény előmozdítja és kezdeményezi, hogy a növekményüket megfelelő eszközökkel elérjék és céljaikat ellenőrzés mellett megvalósítsák.” A probléma szociális jellegére tekintettel pedig a szövetkezeti formán belül egy külön, az említett szociálpolitikai kérdések megoldására alkalmas speciális szövetke-

zet, a szociális szövetkezet jogintézményét hozták létre az 1991. november 8-i 381. sz. törvénnyel.¹¹

Ennek a törvénynek az elfogadása nemzetközi szinten is jelentős, mert Európa számos országa, például Franciaország is, alapul vette saját szabályozása kialakításánál, így szükségesnek tartom részletes bemutatását. Az olasz törvény két típusú szociális szövetkezet megalapítására ad lehetőséget, az A és a B típusúra. Az A típus a nevelési és egészségügyi szolgáltatások területén tevékenykedik, a B típusú pedig a problémás személyek beilleszkedésének előmozdítását célozza meg.

Az A típusú szociális szövetkezet célja a segítségnyújtás. Nem a munka és a jövedelem képezi a tagok elsődleges motivációját. A társaság haszna a hátrányos helyzetűek javát szolgálja, akik általában nem tagjai a szövetkezetnek. A szövetkezeti tagok többnyire a házi ápolást végzik.

A B típusú szociális szövetkezet esetében legalább a tagok 30 %-ának súlyos problémával kell küszködni. Ide tartoznak például a mozgáskárosultak, magatehetetlenek, lelki sérültek, drogfüggők, alkoholisták. A B típus célja: közösen dolgozni egy üzemben és az üzött tevékenységből jövedelmet szerezni. Valamennyi dolgozó tagja a szövetkezetnek. Az állam vállalja a szociális biztosítást a „nehézséggel küszködő személyek vonatkozásában”, s emellett ezek a szövetkezetek adómérséklésben részesülnek. A B típusú szövetkezetek többsége a mezőgazdaság, kereskedelem, kézműipar, ipar és kereskedelem terén tevékenykedik.

A szociális szövetkezetek tagságát a fizetett tagok, az önkéntes tagok, a felhasználó tagok, és az egyéb tagok képezik. A fizetett tagokon belül megkülönböztethetjük a szokásos dolgozó tagokat, akik fizetés ellenében dolgoznak a szociális szövetkezet számára, illetve a fizetett együttműködő tagokat, akik lehetnek szakértők pl. pszichológus, orvos, adminisztrátorok, tanácsadók, stb. Ők a szolgáltatásaiért díjazásban részesülnek. Harmadik csoportot képeznek a fizetett tagokon belül a hátrányos helyzetű dolgozó tagok. Az önkéntes tagok a szövetkezet számára ingyen ajánlják fel a tevékenységüket. A felhasználó tagok alatt arra tekintettel, hogy a szövetkezet nyereség elérésére törekszik, azokat értjük, akik főként előnyökben részesülnek a szövetkezetekből. A támogató tagok pedig azok, akik tőkét biztosítanak a szövetkezet számára, de nem dolgoznak abban. A jogi személy tagok részeseletét jegyezzük a szövetkezet szociális tőkéjéből, így finanszírozva annak a tevékenységét. El kell különítenünk még az inaktív tagok körét, akik alatt a szövetkezet azon megalapítóit vagy szimpatizánsait érthetjük, akik nem vesznek részt a tevékenységben, és nem használják a szolgáltatásokat.

A szociális szövetkezetek gazdasági-tulajdoni helyzete szokatlan a hagyományos szövetkezetekhez vagy cégekhez képest. Az A típusú szociális szövetkezetek bevételeinek többsége abból származik, hogy a szolgáltatásaikat a közigazgatásban értékesítik. Ezek valójában jórészt olyan ügyfeleknek biztosítanak szociális- egészségügyi szolgáltatásokat, akik ezekért nem tudnak fizetni, és amelyeknek a költsé-

¹¹ Les coopératives sociales 1991. nov. 8. 381. sz., Olasz hivatalos közlöny (Gazetta Ufficiale) 283. sz., 1991. december 3-i szám, <http://www.comune.torino.it/it/emploi/les-coopratives-sociales.shtml>

geit ezért egy „harmadik fizető”, egy állami testület állja. A B típusú szociális szövetkezetek bevételeinek a többsége ugyancsak a helyi hatóságok megbízására végzett közösségi szolgáltatásokból keletkezik, a sajátos szociális célkitűzésnek megfelelően. További bevételek származnak termékek és szolgáltatások közvetlen eladásából magánszemélyeknek, háztartásoknak és cégeknek. Az állami és a helyi kormányzati szervek, úgy is mint vevők, segélyeket adnak, szubvencionálják a termelés költségeit, kölcsönöket és kölcsöngaranciákat biztosítanak, valamint segítik az ingó- és ingatlanvagyon felhasználását. A költségeket illetően a legnagyobb kiadásai tétel a személyzeti költség, mivel a szociális szövetkezetek főként szolgáltatásokat nyújtanak. Általános az a gyakorlat, hogy a tőkejavak (különösen az ingatlantulajdon) ingyen vagy bérelt formában kerülnek a szövetkezet birtokába. A szociális szövetkezetek elsődleges vagyontárgya természetesen a munkaerő. Pénzügyi szempontból a szociális szövetkezetek esetében igen nagy gondot jelent a készpénzforgalom a szolgáltatás teljesítése és a hatósági kifizetések közötti időeltolódás miatt. Ezt a problémát forgótőke hiányában általában bankhitelekkel oldják meg, így az összes követelésen belül magas a hitelek és a tartozások aránya.

Hasonló szabályozás figyelhető meg a francia szövetkezeti szabályozásban 2001-től.

III. A szociális szövetkezetre vonatkozó magyar jogszabályi háttér

1. A szövetkezeti szabályozás szintjeiről

A szövetkezetek létjogosultsága a hatályos magyar jogban alkotmányos szinten elismert. A Magyar Köztársaság Alkotmánya rögzíti, hogy „az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát”.¹²

A szabályozás második szintjét „A szövetkezetekről szóló” 2006. évi X. tv. (továbbiakban Sztv.) jelenti. Ez a törvény az általánosságban vett szövetkezetekre tartalmaz rendelkezéseket, melyeket a szociális szövetkezet, mint a szövetkezet egy speciális típusa vonatkozásában is alkalmazni kell, illetve megjelennek benne kizárólag a szociális szövetkezetekre vonatkozó szabályok is.

A szabályozás harmadik szintjét a 141/2006. (VI. 29.) évi „A szociális szövetkezetekről” szóló Kormányrendelet jelenti, melynek hatálya az Sztv. 8. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti szociális szövetkezetekre terjed ki, vagyis az iskola-szövetkezetekre nem. A rendelet fogalom-magyarázatot tartalmaz, illetve felsorolja azokat a jogszabályokat, melyek még háttéranyagként alkalmazandók. Ilyen a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény is, és még más olyan a szociális jogalkotás területére vonatkozó jogszabályok, melyek a szociális szövetkezetek szempontjából lényegesek. Meg kell még említeni 1997. évi CLVI. számú törvényt „A közhasznú szerve-

¹² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 12. § (1) bek.

zetről”, hiszen szociális szervezetet közhasznú szervezeti jogállással is alapítható, továbbá a 1993. évi III. törvényt „A szociális igazgatásról és a szociális ellátásról”.

2. „A szervezetekről szóló” 2006. évi X. tv rendelkezései a szociális szervezetekről

A szociális szervezetekre vonatkozó jogszabályok felsorolása után szükségesnek tartjuk kiemelni a hatályos szervezeteti törvény azon szabályait, melyek konkrétizálják e különös szervezeteti forma mibenlétét, s melyek speciálisak az általános szabályokhoz képest.

2/a. A szociális szervezet fogalmáról

A szociális szervezet fogalmát az Sztv. 8. §-a tartalmazza. A jogintézmény maga újnak minősül a szervezeteti jog keretei között, azonban a szabályozási tartalom régi.¹³ A szociális szervezet fogalma speciális az általános szervezeteti fogalomhoz képest. Azt a sajátosságot, hogy a szervezetet szociálpolitikai és gazdasági célkitűzéseket is megvalósít, az általános szervezeteti definíció jól tükrözi. Ezt alapul véve a szociális szervezet meghatározásakor megjelennek a rá jellemző sajátosságok, a speciális alanyi kör illetve a speciális célkitűzésrendszer.

Meghatározása tehát a következő: nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek amellett, hogy általános célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése, a munkanélküli, illetőleg szociálisan hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételeket teremt, és közösségi alapjából elősegíti tagjai szociális helyzetének javítását, vagy iskolaszövetkezetként működik.

A szociális szervezetnek nevében is viselnie kell a szociális szervezet megnevezést, illetve – iskolaszövetkezet esetében – az iskolaszövetkezet megnevezést.¹⁴ Fontos tehát leszögezni, hogy a szociális szervezet fogalma kizárólag az általános szervezetet fogalmával összefüggésben, azzal együttesen értelmezhető, értelmezendő.

Cizellálásra szorul a definíció abban a vonatkozásban, hogy igaz, a rendelkezésből kettő tűnik ki egyértelműen, de jelenleg három fajta szociális szervezet alapítható hazánkban; iskolaszövetkezet, a gyűjtőfogalommal azonos megnevezésű szociális szervezet valamint a szociális szervezet minősített formáját jelentő közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szervezet, melynek fogalmát sem a 2006. évi X. tv., sem pedig a törvény kiegészítésére hatályba lépett 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet kifejezetten nem tartalmazza, azonban mindkettőben vannak rendelkezések rá nézve.

¹³ RÉTI Mária: Mit biztosít ma a jogszabályi háttér Magyarországon a szociális szervezetekkel kapcsolatban? „A közösségi fejlődés új lehetőségei”; „Nyilvános kommunikáció a szociális szervezetekről” című 2007. november 5-én megtartott konferencia anyag kibővített változata.

¹⁴ „A szervezetekről szóló” 2006. évi X. tv. 8. § (2) bek.

A három típus közül az iskolaszövetkezet speciálisan tanulóknak illetőleg hallgatóknak nyújt, szervez munkalehetőséget, míg a másik kettő a munkanélküliekre és a szociálisan hátrányos helyzetűekre fókuszál. Az utolsó kettő elsődleges, kifejezett célja, ahogy a nevében is szerepel a szociális problémákra, így a munkanélküliségre, társadalmilag hátrányos helyzetre az érintettek aktív közreműködésével megoldást találni.

A közhasznú szervezetekről szóló törvény úgy rendelkezik, hogy bíróság a törvényben meghatározott közhasznú tevékenységet ellátó szociális szövetkezetet közhasznú szervezetté minősítheti, melynek velejárója, hogy a vállalkozási tevékenység során elért nyereség nem osztható fel a tagok között, hanem azt a cél szerinti, közhasznú tevékenység megvalósítására kell fordítani.¹⁵

2/b. A szociális szövetkezet alanyi köréről

Ahogy már fentebb, a jogszabályi háttér témakörben említésre került, a szociális szövetkezetek vonatkozásában az Sztv. és a 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet alkalmazandó. Az Sztv. meghatározza, hogy ki lehet egy szövetkezet – így egy szociális szövetkezet – alapítója, illetve tagja, mik az alapítás személyi feltételei, azonban az általános szabályok mellett tartalmaz a szociális szövetkezetekre nézve különös rendelkezéseket is.

Szociális szövetkezetet legalább hét alapító tag, részjegy jegyzésének kötelezettségével alapíthat. A szövetkezettel ellentétben csak természetes személy tagjai lehetnek, akik lehetnek belföldiek illetve külföldiek.¹⁶

A szociális szövetkezetekről szóló Kormányrendelet¹⁷ a szociális szövetkezetek általános célkitűzéseikhez igazodóan a természetes személy tagokra vonatkozóan még feltételként rögzíti, hogy mivel e szövetkezet típus tevékenységének középpontjában a munkanélküli, álláskereső, szociálisan hátrányos helyzetben lévő, illetőleg tanulói, hallgatói jogviszonyban álló személyek számára munkalehetőségek teremtése, munkafeltételek biztosítása, illetve szervezése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése áll, ezért a tagoknak döntően a fenti személyi körből kell kikerülniük.

Jogi személyek illetőleg jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok nem alapíthatnak a hatályos törvény szerint szociális szövetkezetet. Érthető a tiltó szabály, mert a szociális szövetkezet a természetes személyek szociális gondjainak intézményesített megoldása. A kezdeményezés elsődleges célkitűzése az élethelyzet javítása az érintettek által az érintettek körében a választott tevékenységen keresztül. Azonban a már meglévő gyakorlat egyre jobban igazolja, hogy ezt a korlátozást szűkebb körben kellett volna megszabni, és az önkormányzatok illetve a pénzintézetek, illetve már működő szövetkezetek alapítási jogosultságát szükséges lett volna rögzíteni. Ennek oka, hogy a szociális szövetkezetek tevékenységükből

¹⁵ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI törvény 2. § k) pontja; és 14 §-a

¹⁶ Sztv. 10. §

¹⁷ A szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet)

kifolyólag általában érintkezésbe kerülnek az önkormányzatokkal, hiszen olyan feladatok ellátását vállalják sokszor fel vagy át – ahogy az már az olasz példánál is részletezésre kerül –, melyekre különben a helyi önkormányzatnak kellene megoldást találnia. Fontos még megemlíteni, hogy egy helyi önkormányzat, pénzintézet, szövetkezet alapítóként illetve tagként növelhetné a bizalmat a szociális szövetkezettel szemben a külvilág felé, hiszen az általános megítélés szerint biztosabb anyagi háttérrel rendelkeznek, mint egy magánszemély, és kapacitásuk, eszköztáruk is nagyobb, mint egy természetes személyé.

Megfogalmazódott indokként az is a személyi kör bővítésével kapcsolatban, hogy a jelenlegi természetes személyekből kikerülő alapítói kör valószínűleg nem tudja megfelelően kezelni a szövetkezet alapításával és működtetésével jogszabályoknál fogva, tehát kötelezően együtt járó adminisztratív, vagyoni jogi, cégjogi stb. feladatokat.¹⁸ Így mindenképpen megfontolandó a törvényszöveg módosítása a személyi kör tekintetében is.

A szociális szövetkezet jellegéből adódó másik korlátozás, hogy befektető tagjai nem lehetnek, csak olyan természetes személyeket fogadhat tagjai sorába, akik a szövetkezet tevékenységében aktívan közreműködnek.¹⁹

2/c. A nyereségfelosztás módjáról és mértékéről

A szociális szövetkezetek viszonylatában az általános szabályokhoz képest speciális előírások érvényesülnek a nyereségfelosztás módjára és mértékére, azaz a szövetkezet adózás utáni eredményének felhasználására vonatkozóan is. A közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szövetkezet ugyanis az adózás utáni eredményét – eltérően az általános, valamennyi szövetkezetre irányadó szabályoktól – közhasznú céljának megvalósítására fordíthatja.²⁰ E speciális szövetkezeteknél a részjegy nem jogosítja a tagot a szövetkezet adózott eredményéből részesedésre.²¹ A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel a közhasznú szervezeti jogállás elvét erősíti, mellyel összeegyeztethetetlen lenne a részjegy utáni részesedés.

2/d. A szociális szövetkezet jogutód nélküli megszűnéséről

Az Sztv. úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha szociális szövetkezet jogutód nélkül szűnik meg, a tartozások kiegyenlítése után még rendelkezésre álló vagyont szociális szövetkezeti célra kell felhasználni.²² Ez a szabály elsődlegesen a

¹⁸ „A közösségi fejlődés új lehetőségei”, „Nyilvános kommunikáció a szociális szövetkezetekről” című 2007. november 5-én, Budapesten megrendezésre került konferencia, „A szociális szövetkezet alapítása és működtetése” tárgykörű jogi műhelyén elhangzott észrevételek összefoglalása

¹⁹ Rendelet 4. §

²⁰ Sztv. 59. §. (3) bek.

²¹ Sztv. 50. § (1) Nyilvánvalóan a jogalkotót ezen jogszabályi rendelkezés megfogalmazásakor az a szándék vezette, hogy a közhasznú szervezeti jogállás elvét erősítse, ezzel összeegyeztethetetlen lenne a részjegy után járó részesedés szabálya ezen speciális szövetkezetek esetében

²² Rendelet 5. § (2) bek.

szociális szövetkezet társadalmi rendeltetéséből adódik, biztosítékul szolgálva arra, hogy az általuk termelt vagyon, ne magáncélok forrása legyen.

Összegzésképpen elmondható, hogy a szociális szövetkezetre vonatkozó magyar jogszabályi rendelkezések érthetőek, jól alkalmazhatóak, egyedül a szociális szövetkezet fogalmi meghatározása, illetve a jogintézménynek a kétarcúsága, a társadalmi és gazdasági jelleg összekapcsolódása nem érzékelhető kellőképpen.

IV. Zárógondolat

A szociális gazdaság és a szövetkezeti formák elemzése alapján határozottan kijelenthető, hogy a szövetkezet egy speciális típusát képező szociális szövetkezet a társas-vállalkozási formák közül altruista jellegére és szervezeti-jogi kereteire tekintettel az egyik legalkalmasabb szervezeti forma a harmadik szektor feladatainak ellátására, illetőleg e szektor céljai – melyek egyben magának e szerveződésnek is a céljai – megvalósítására. Képes hatékonyan integrálni a kirekesztett csoportokat a munkába és a társadalomba, munkahelyeket teremt, fenntartható és szolidaritásra alapozott növekedést ösztönöz. Mindezekre tekintettel fontosnak tartjuk az elemzésben elhangzott magyar szövetkezeti szabályozásra vonatkozó észrevételek mérlegelését, illetőleg a szociális szövetkezetek hazai viszonyok közötti elterjedése esetén azok egy, az olasz szociális szövetkezetekre vonatkozó törvényhez hasonló cizelláltságú szabályozását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- DOMÉ Györgyné – Réti Mária: Szövetkezeti jog, ELTE, Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999, 42-52. o., 56-64. o.
- DOMÉ Györgyné: A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és jövője., Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Tóth Károly. Szeged, Officina Ny. 1999. 473. 1999. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. tom. 55. fasc. 1-34.
- FUTÓ Péter – HANTHY Kinga, LÁNYI Pál, MIHÁLY András, SOLTÉSZ Anikó: A szociális gazdaság jelene és jövője Magyarországon, Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2005, 24-57. o.
- FREY Mária – CSOBA Judit – G. FEKETE Éva – LÉVAI Márta – SOLTÉSZ Anikó: Szociális gazdaság kézikönyv, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007, 7-59. o.
- PRUGBERGER Tamás: A magyar mezőgazdaság szerkezetének átalakulása a tervezett földtörvény-módosítás és a már megalkotott kárpótlási- és szövetkezeti törvény hatására, Jogtudomány Közlöny, XLVII. évf. 1993. január, 6-14. o.

- RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti elvek, a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében, Szövetkezés. 2002/1-2. szám 71-83. o.
- RÉTI Mária: A szövetkezetekről, mint a szociális gazdaság legmeghatározóbb tényezőiről, Reformator Iuris Cooperandi Tanulmányok Veres József 80. születésnapjára. Szerk.: Bobvos Pál, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 465-484. o.
- RÉTI Mária: Mit biztosít ma a jogszabályi háttér Magyarországon a szociális szövetkezetekkel kapcsolatban? „A közösségi fejlődés új lehetőségei”; „Nyilvános kommunikáció a szociális szövetkezetekről” című 2007. november 5-én megtartott konferencia anyag kibővített változata
- RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, egyetemi jegyzet, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010
- ROELANTS, Bruno: Valójában mit is jelent a szociális gazdaság? Szövetkezés, XXIV. évfolyam, 2003/1. szám 109-113. o.
- ROELANTS, Bruno: Munkavállalói szövetkezetek, Szövetkezés, XX. évfolyam, 1999/2. szám 130-139. o.
- THIRY, Bernard: A szövetkezetek és a szociális gazdaság az Európai Unióban, Szövetkezés, XX. évfolyam 1999/2. szám 4-17. o.
- A CIRIEC (A Köztulajdonú, Szociális és Szövetkezeti Gazdaság Nemzetközi Kutató- és Tájékoztató központja) által az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részére készített jelentés összefoglalása: A szociális gazdaság az Európai Unióban, 3-18. o.

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
- A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény
- A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény
- A szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet
- Az olasz szociális szövetkezetekről szóló 1991. november 8-i 381. sz. törvény

Kapitány Gabriella

Agrárjog Tanszék

Témavezető: Vass János

A MEZŐGAZDASÁGI VÍZHASZNÁLAT SZEREPE ÉS JOGINTÉZMÉNYEI A VÍZGAZDÁLKODÁS RENDSZERÉBEN

A tanulmány célja, hogy bemutassa a vízgazdálkodás alapvető feladatainak keresztül a mező-gazdasági vízhasználat elemeit, szerepét és a vízgazdálkodás rendszerében elfoglalt helyét.¹ A vizsgálat során a kialakult, illetve kialakuló rendszer kerül bemutatásra, amelynek egyes elemeire vonatkozó törvényi szabályozás elemzésére vállalkozom, azonban sem a nemzetközi egyezmények, sem az európai rendelkezések, sem pedig az alacsonyabb szintű szabályozás jelzés értékű említésénél mélyebb bemutatására a dolgozat keretei nem adnak lehetőséget. A tanulmány három eltérő részre tagolódik. Az első rész a víz környezetvédelmi szabályozásának rendszerét mutatja be a mennyiségi és minőségi védelem elhatárolásával és e két körhöz tartozó jogintézmények elemzésével. A második rész a víz elleni védelem és a víz hasznosításának a mezőgazdasági tevékenység számára legjelentősebb jogintézményéről, a víztársulatról, annak szerepéről, feladatairól és jellegéről szól. Eltérően az első résztől, ez a pont a víztársulat jogintézményével, és a 2010 elején hatályba lépett törvény legfontosabb újításaival foglalkozik. A harmadik rész a víz hasznosításának különböző formáira vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza és az egyes tevékenységekre vonatkozó szabályokat mutatja be utalva az első részben meghatározott jogintézményekre.

A vízgazdálkodási feladatok alapvetően három nagy csoportba gyűjthetők. Egyrészt a víz mint környezeti elem védelme, másrészt a víz mint környezeti elem elleni védelem és harmadrészt a víz mint gazdálkodási eszköz szabályozása jelenti a három sarokpontot. E feladatok, köztük az állam kötelező feladatainak elemzése során három törvényt vizsgáltam: a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt (a továbbiakban: Vgtv.), a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Kvt.) és a víztársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényt (továbbiakban: Vttv.). Az így meghatározott hármas csoportosítás azonban sem a szabályozás, sem a gyakorlat szintjén nem tud tisztán megmutatkozni. Ennek oka, hogy a víz a környezet egy eleme, amelynek védelme, azon belül is leginkább a vízkészletek mennyiségének a védelme, szorosan össze-

¹ A vizsgálat során a kialakult, illetve kialakuló rendszer kerül bemutatásra, amelynek egyes elemeire vonatkozó törvényi szabályozás elemzésére vállalkozom, azonban sem a nemzetközi egyezmények, sem az európai rendelkezések, sem pedig az alacsonyabb szintű szabályozás jelzés értékű említésénél mélyebb bemutatására a dolgozat keretei között nem vállalkozom

függ a hasznosításával. A vizek által okozott károk elleni védekezés (továbbiakban: vízkárelhárítás), ami a vizek többlete vagy hiánya elleni védekezést jelenti, egyik hangsúlyos kérdése pedig, hogy a különböző célú vízhasználatok vonatkozásában miként biztosítható a szükséges víz állandó felhasználhatósága. Ennek következtében a tanulmányban vizsgált jogintézmények több csoportba is sorolhatóak, és elhelyezésük vita tárgyát képezheti. A mezőgazdaság a vízgazdálkodás minden előbb felsorolt területére hatással van. A mezőgazdasági termelő tevékenység színterével, a talajjal a felszín alatti víz szoros egységet képez. Másik oldalról tekintve a víz alapvető termelési eszköz, amelynek mind a többlete, mind a hiánya súlyos károkat okozhat az agrárszektorban. Azt, hogy mennyire fontos a víz a mezőgazdasági termeléshez, jól mutatja, hogy egyes tanulmányok szerint a mezőgazdaság az OECD országokban mintegy 40 %-kal részesedik az összes vízfogyasztásból, míg világviszonylatban ez az arány a 70 %-ot is eléri.²

1. A víz mint környezeti elem védelme

A víz védelmére vonatkozó legfontosabb és legszélesebb körű rendelkezés a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23. napján kelt 2000/60/EK irányelv, a Víz Keretirányelv (a továbbiakban: VKI).³ A VKI legfontosabb rendelkezéseit, valamint a víz védelmének alapszabályait a hatályos magyar joganyagban elsődlegesen a Kvt. és a Vgtv. tartalmazza. Míg a Kvt. a vizet tekintve általános, alapvető szintű előírásokat határoz meg, ehhez képest a Vgtv. részletesebb rendelkezéseket ad. A Kvt. nem foglalkozik a víz elleni védelem és a víz használatának szabályozásával, ami azonban szorosan összefügg a víz védelmével.⁴ A két törvény eltérő szemlélettel közelít, míg a Kvt. a vízről, mint környezeti elemről szól, addig a Vgtv.-ben a víz gazdálkodási elemként jelenik meg, illetve olyan környezeti elemként, amely szélsőséges esetben az életet, vagyoni biztonságot veszélyezteti. A Vgtv.-ben található vízvédelmi előírások is elsősorban a gazdálkodási elem védelmét célozzák, ami természetesen annak fenntarthatóságában jelenik meg. Ebből a víz védelme szempontjából a Vgtv. nem mondana ellent a Kvt.-nek, azonban ez utóbbi a vizet a környezeti rendszer elemeként

² Halászati és Öntözési Kutatóintézet: Közcélú mezőgazdasági vízgazdálkodási feladatok lehatárolásának elvei, a mezőgazdasági vízszolgáltatás árszabályzatainak, a jogszabályok módosításainak kidolgozása 2.0 verzió munkaanyag (kéziratban, Szarvas 2009) 28. o.

³ Ld. erről bővebben BÁNDI Gyula: Környezetjog. Budapest, Osiris Kiadó Kft. 2006, 380-382. o., valamint KURUCZ Mihály: Föld- és vízvédelmi jog Agrárkörnyezeti alapok. Budapest, ELTE JTI, 2002, 423. o.

⁴ A vízügyi szakmai álláspont értelmében a vízkárelhárítás a kárt okozó folyamat jellege szerint négy csoportba sorolható, amelynek részét képezi a vizek káros szennyeződése elleni védelem (B. SZABÓ László – BERTALAN Lajosné – KÁDÁR Imre – KÖSZEGI Tamás – MAJOR Pál – SIMONFAI György – SZOTYORI Pál: Vízhatalom és vízvédelem. Budapest, Vízügyi Dokumentációs és Továbbképző Intézet, 1984

kezeli, és a környezeti rendszer minden elemének védelme feszültséget teremt a két törvény szellemisége és alkalmazása között.

A Kvt.⁵ alapján a víz védelme annak mennyisége, minősége, elhelyezkedése mellett kiterjed a vízparti élővilágra, vízi, vízközei és a felszín alatti víztől jelentősen függő szárazföldi élőhelyekre és élő szervezetekre. Az állam feladata⁶ az, hogy ezt a védelmet biztosítsa a jogi szabályozás, a kapcsolódó jogok és kötelezettségek ellenőrzése, a védelem tervezése és irányítása útján.

1.1. A környezeti elemek védelmének eszközei

A védelem alapja az információ. Az információ megszerzése érdekében a Kvt. és a Vgtv. is az állam kötelező feladataként határozza meg az adatgyűjtést, az adatszolgáltatás elrendelését, a szükséges mérő- és megfigyelő-hálózat létesítését és működtetését. Az információgyűjtés két módon valósul meg: egyrészt az állam különböző szervei⁷ az ágazati céloknak megfelelő monitoring rendszert működtetnek, másrészt pedig a környezethasználó is köteles a tevékenysége folytatásáról és annak a környezetre gyakorolt hatásairól adatot szolgáltatni. A környezet védelmének egyik klasszikus eszköze a hatósági eljárás, amely az adott tevékenység megkezdésének és folytatásának engedélyezésére, illetve annak ellenőrzésére irányul. A tevékenység megkezdéséhez kapcsolódó engedélyek tartalmazzák azokat a határértékeket, amelyeket a környezethasználó nem léphet át. A vízvédelem területén a kibocsátási (emissziós) határértékek a jellemzők, környezetminőségi (imissziós) határértékeket csak szűk körben találhatunk.⁸ Megfigyelhető az EU szabályozásában, hogy ez a tendencia változik.⁹ Számos kérdéssel kell majd szembenézni ennek következtében: miről rendelkezünk megfelelő információval, miként tudnak az emissziós és az imissziós határértékek párhuzamosan működni, kialakításra kerül-e kibocsátási jogok rendszere egy buborékkel alapuló rendszerben, mi történik azok ütközése esetén, kinek a kárára esik az emissziós és imissziós határértékek ütközése, a tevékenység folytatására irányuló, határozott időtartamú jog szerzett jognak minősül-e, és ennek mik a korlátai. Kiemelt szerepük van a gazdasági szabályozóknak, amelyek a víz esetében a Kvt. alapján a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok.¹⁰ A környezetterhelési díjaknak az a szerepe, hogy pénzügyi kötelezettség megteremtésével ösztönözzék a környezethasználót arra, hogy minél

⁵ Kvt. 18-21. §-ai

⁶ Kvt. 38. §

⁷ Többek között a vízügyi igazgatási szervek, a természetvédelmi kezelésért felelős szervek, a vízügyi, a környezetvédelmi, a természetvédelmi és a talajvédelmi hatóságok

⁸ 40/2006. (X. 6.) KvVM rendelet, 6/2002. (XI. 5.) KvVM rendelet

⁹ A vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról, a 82/176/EGK, a 83/513/EGK, a 84/156/EGK és a 86/280/EGK tanácsi irányelv módosításáról és az azt követő hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2008. december 16-i 2008/105/EK irányelv

¹⁰ BÁNDI Gyula: i.m. 179. o.

kevésbé terhelje szennyezésével az érintett környezeti elemet, azaz óvja a környezeti elem minőségét. A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény rendelkezik a vízterhelési és a talajterhelési díjról,¹¹ amelyek a felszíni és a felszíni alatti vizek állapotának védelmét célozzák. Az igénybevételi járulék célja, hogy az érintett környezeti elemből minél kevesebb mennyiség kerüljön felhasználásra. A víz mennyiségi védelmét célzó vízkészletjárulékot a Vgtv. szabályozza.

Meg kell említeni a jogi-gazdasági-műszaki intézkedéseket tartalmazó stratégiákat és koncepciókat, illetve azok környezetvédelmi hatásainak vizsgálatát. A tervek, stratégiák, koncepciók és programok vizsgálatát az állam azon kötelezettségére¹² alapozza meg, miszerint érvényesíteni kell a környezetvédelmi szempontokat az állam más irányú feladatai ellátása során. A vizek jó állapotának elérésére szolgáló legfontosabb eszköz a VKI által előírt vízgyűjtő-gazdálkodási terv,¹³ amely a vizek állapotának felmérésén és meghatározásán túl tartalmazza az azokra vonatkozó környezeti célkitűzéseket és azok eléréséhez szükséges intézkedéseket. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv a vízgazdálkodást az elkövetkező 20-25 évre meghatározó program.¹⁴ A víz mennyiségi védelme körében nem feledkezhetünk meg a vízigény kielégítésének sorrendjéről, amelynek alapjait a Kvt.¹⁵ határozza meg, azonban a sorrendet magát a Vgtv.¹⁶ tartalmazza. A sorrend meghatározza, hogy ha a vízhasználat korlátozása szükségessé válik, akkor egyes tevékenységet milyen sorrendben kell korlátozni.¹⁷

1.2. A mezőgazdaság és a vizek állapota

1.2.1. A mezőgazdaság hatása a vizek minőségi állapotára

A mezőgazdaság különösen kiemelt szerepet játszik a vizek szennyezésében, ami a szabályozásban is megjelenik. Felszíni vizek esetében a bebocsátás oldalán pontszerű szennyezések között a halászatból fakadó tápanyag- és szervesanyag-terhelés és a belvív-elvezetésből fakadó kimosott tápanyagok és sók okoznak szennyezéseket, diffúz szennyező források közül pedig a mezőgazdasági eredetű foszfort, növényvédő szereket és nitrogént kell kiemelni. Felszín alatti vizek esetében a pontszerű szennyezések köréből az állattartó telepek nem megfelelő tárolói által okozott nitrát szennyezést kell kiemelni, a diffúz szennyezések közül szintén a nitrát

¹¹ Mivel a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. tv. 11. §-a alapján talajterhelési díj a lakossági szennyvízre vonatkozik, ezért vizsgálata a továbbiakban szükségtelen

¹² Kvt. 38. § a) pont, valamint a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK irányelv

¹³ A vízgyűjtő-gazdálkodási terv és számos információ róla megtalálható a www.vizeink.hu oldalon

¹⁴ Az országos vízgyűjtő-gazdálkodási tervet egy, a közeljövőben megjelenő kormányhatározat tartalmazza

¹⁵ Kvt. 19. § (2) bek.

¹⁶ Vgtv. 15. § (4) bek.

¹⁷ Ld. erről bővebben KURUCZ Mihály: i.m. 266. o.

tartalmú és a növényvédő szerek okoznak problémát. A vizek minőségére vonatkozó hatások ellensúlyozása érdekében kiterjedt joganyag rendelkezik a mezőgazdasági eredetű szennyezésekről. Ezek elkerülése érdekében elsősorban a mezőgazdasági tevékenység folytatásának módjára határoztak meg szabályokat. A szabályozás egyik nagy csoportját a vizek mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyezéssel szembeni védelmére vonatkozó szabályok,¹⁸ másik nagy csoportját a talaj termőképességének javítására szolgáló szabályok¹⁹ jelentik. A védelem eszközeinek másik nagy csoportja a kibocsátási (emissziós) határértékek rendszere, amelyek felszíni és felszín alatti vizekre vonatkoznak.²⁰ A kibocsátási határértéket vizsgálva megállapítható, hogy a mezőgazdasági tevékenység nem élvez kedvezményezett szerepet a többi termelő tevékenységhez, illetve kibocsátáshoz képest. A szabályozásban meghatározásra kerültek a mezőgazdaságra jellemző anyagok, azonban a határértékek megállapítása során a szabályozás erre vonatkozóan nem tartalmaz könnyítést. A vizek minőségi állapotának védelmét szolgálja a vízterhelési díj, amelynek megállapításának során egyik meghatározó tényező, hogy az esetlegesen keletkező iszap elhelyezésnek módja. Abban az esetben, ha az iszapot mezőgazdasági célra hasznosítják,²¹ a szorzó alacsonyabb, mint egyéb esetben. Ezentúl a díj fizetésének kötelezettsége alól mentességet élveznek az extenzív módon²² üzemeltetett halastavak. Erre magyarázatul nem találunk szakmailag megalapozott érvet.²³

1.2.2. A mezőgazdaság hatása a vizek mennyiségi állapotára

A mezőgazdasági tevékenység a vizek mennyiségi állapotára jelentős hatást gyakorol. A felszíni vizek esetében a vízkivétel oldalán az öntözési, halastavi és a mezőgazdasági célú energetikai vízkivételek jelentenek terhelést, és nem elhanyagolható problémákat jelentenek az éghajlat-változás által okozott szélsőséges vízállapotok (árvíz, belvíz, aszály) és a hasznosítható vízkészletek csökkenése. A felszín alatti vizeket a mezőgazdasági célú és a mezőgazdasági termelés érdekében végzett energetikai célú vízkivételek terhelik nagymértékben, és szintén számolni kell a

¹⁸ A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelv és annak átültetésére szolgáló, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet, valamint az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet és a 43/2007. (VI. 1.) FVM rendelet

¹⁹ A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet, és különösen a talaj védelméről szóló, 1986. június 12-i 86/278/EGK irányelv, 50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet, 36/2006. (V. 18.) FVM rendelet

²⁰ 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet, valamint a 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, a 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet

²¹ Például szántóföldön vagy fásított területen történő felhasználás

²² Az extenzív gazdálkodási módokra jellemző, hogy külső inputokat alig használnak, ezáltal környezeti hatásukban jelentősen különböznek a ma uralkodó intenzív gazdálkodástól

²³ Véleményem szerint a környezetvédelem támogatásának, amilyen az extenzív halgazdálkodás vízkészlet-járuelék alóli mentessége, nem ez a megfelelő módja, sokkal inkább a gazdálkodók által igénybe vehető támogatásokban kellene megjelenniük

belvízelvezetés és az éghajlatváltozás által okozott nehézségekkel is. A fenntartható vízhasználatok ökológiai alapelveit a VKI rögzíti: mind a felszíni, mind a felszín alatti vizek esetében érvényes, hogy a vízhasználatok (vízkivételek vagy egyéb vízelvonással járó vízhasználatok) nem befolyásolhatják jelentős mértékben a víztől függő ökoszisztémák állapotát. A vízkivételekkel szembeni védelem gazdasági ösztönző eszköze a vízkészletjárulék, amelyet a Vgtv. szabályoz. E jogintézmény célja, hogy a vízkivételek mennyiségét csökkentse azáltal, hogy a vízhasználat mennyisége után igénybevételei járulékot kell fizetni. A szabályozás során a jogalkotó szabadon tudja érvényesíteni preferenciáit azáltal, hogy más súllyal esnek latba a vízkészletek jellege, illetve azokon túl a kivétel különböző céljai. A Vgtv.²⁴ értelmében mentesül a vízkészletjárulék megfizetésének kötelezettsége alól az a vízhasználó, aki öntözési, rizstermelési és halgazdasági céllal vesz ki vizet. Ha megvizsgáljuk a vízkészletjárulék alóli mentesség többi esetét, akkor megállapíthatjuk, hogy azokat az élet- és a vagyonsvédelem,²⁵ a környezetvédelem, azon belül a fenntartható vízgazdálkodás és a természetvédelem²⁶ vagy a kismértékű vízkivétel szankció alóli mentesítése²⁷ indokolja. A mentességi körben az öntözési, rizstermelési és halgazdasági célú vízkivétel az egyetlen termelő tevékenység, amely egyébként a megtermelt termék árában is képes lenne megjeleníteni a vízkivétel díját.

Tekintettel az alapjárulék alacsony mértékére, vízkészletjárulék nem képes betölteni azt a szerepet, amit a jogalkotó szánt neki: a takarékos vízhasználatra történő ösztönzést. Ezt még tovább fokozza, hogy a mezőgazdasági célú vízhasználatok teljes egészében mentesülnek a járulék megfizetésének kötelezettsége alól. Ha figyelembe vesszük a mezőgazdaság vízszükségletét, megállapítható, hogy a vízgazdálkodás céljait alapjaiban lehetetleníti el ez a rendelkezés. A mezőgazdasági vízhasználók nemcsak abban nem érdekeltek, hogy takarékos vízhasználati módokra térjenek át, de a teljes mentesség miatt a vízkészletek alapvető védelmét sem kell figyelembe venniük, és ennek következtében a legértékesebb, később ivóvízbázisként is szolgálni képes felszín alatti vizeket használják bármilyen, akár esőztető típusú öntözésre. Ezt a jelenséget viszont csak abszolút tiltással lehet ellensúlyozni, így egyes, meghatározott vízkészletek mezőgazdasági célú²⁸ felhasználása olyan területeken is tiltott, ahol csak ez az egyetlen mód a mezőgazdasági termelés folytatására.²⁹ További problémát okoz, hogy a mentességet élvező vízhasználók nem teljesítik a Vgtv.-ben³⁰ rögzített bejelentési kötelezettségüket, és így

²⁴ Vgtv. 15/C. § (1) bek. l) pontja

²⁵ Vgtv. 15/C. § (1) bek. b), e) és k) pontok

²⁶ Vgtv. 15/C. § (1) bek. a), d), f), g), h) és i) pontok

²⁷ Vgtv. 15/C. § (1) bek. c) és j) pontok

²⁸ Például öntözés vagy halastavak vizének pótlása

²⁹ Ld. 379/2007. Korm. rendelet 36. § a) pontja

³⁰ Vgtv. 15/C. § (2) bek.-e

a vízmérlegért felelős szervek nem rendelkeznek pontos adatokkal a szabad vízkészletek pontos meghatározására.

A mennyiségi védelem során meg kell említeni a vízigények kielégítési sorrendjét.³¹ Ez alapján a létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási, valamint a gyógyászati és lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő- és szolgáltató tevékenységgel járó vízhasználatot az állatitatósi és haltenyésztési vízhasználat követi. Ez azt jelenti, hogy egy fellépő vízhiány esetén először a sport, rekreációs, üdülési, fürdési és idegenforgalmi célú, azt követően a gazdasági, majd a természetvédelmi célú vízhasználatot kell előbb korlátozni, mint az állatitatóst és a haltenyésztést. A sorrendben elfoglalt előkelő helyet indokolja, hogy vízkorlátozás esetén nemcsak az elmaradt haszon jelentkezne kárként, hanem az elhulló állatok értéke is. Továbbá a vízhasználatok mértékénél az állatitatósi célú vízhasználat nem jelentős mértékű, a haltenyésztési célú vízhasználat pedig időszakos jellegű. Mindezek alapján megállapítható, hogy a vízigényre meghatározott sorrendben a kiemelt mezőgazdasági célú igények helye indokolt és megalapozott.

2. A vizek által okozott károk elleni védelem

Tekintettel arra, hogy a víz hasznosításához kiszámítható és egyenletes vízmennyiségre van szükség, ami azonban nem biztosítható minden (különösen felszíni) víz esetében, a víz kártételei elleni védelem és a víz hasznosítása szorosan összefügg, amely kölcsönhatás a jogi szabályozásban is megjelenik. Mindkét területet a Vgtv. és a Vttv. szabályozza.

A vizek által okozott károk elhárításának rendszerét a Vgtv. határozza meg. A Vgtv.³² vízkárnak tekinti mindazokat a károkat, amelyek a vizek többletéből vagy hiányából származnak. E kettős szemléletű fogalom ellenére a vízigények fentiekben bemutatott sorrendjén túl a vizek hiánya miatt keletkező károkról és azok elhárításáról – a mezőgazdasági termelés vonatkozásában az aszályról –nem rendelkezik a törvény,³³ ez az abban érdekelt feladata. A Vgtv. a vizek kártételei elleni védekezés körében taglalja azonban a víz minőségében bekövetkezett károkat is, amelyek elkerülése érdekében hozott rendelkezésekről az előző részben szó esett. Mindezekre tekintettel a következőkben a leginkább a vizek többletéből, azaz az árvízből és a belvízből fakadó károk elleni védekezés kerül bemutatásra. A Vgtv.

³¹ KURUCZ Mihály is a mennyiségi védelem egyik eseteként sorolja fel a vízigény kielégítési sorrendjét. KURUCZ Mihály: i.m. 266. o.

³² Vgtv. 1. számú melléklet 28. pont

³³ A 2009. október 7. napján megtartott Aszály és szárazodás konferencia záródokumentuma alapján (amely elérhető a <http://www.vahavahalozat.hu/files/Kecskemet/Állásfoglalás.pdf> oldalon, letöltve 2010. április 10. napján) az érintettek az Országgyűléstől várják egy aszálystratégia elfogadását, amelynek kidolgozása már 2005 óta folyamatban van, azonban a mai napig nem készült el

értelmében a vizek kártételei elleni védekezés feladata osztott: terheli az államot, a helyi önkormányzatot és a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekeltet is.³⁴ Az állami feladatokat a vízügyi igazgatási szervek, a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok látják el. A helyi önkormányzatokat a feladataikat elláthatják a saját szervezetükön belül. Fő szabályként a kötelezettségek az ingatlanulajdonosokat terhelik. A feladatok ellátása érdekében víztársulatok hozhatóak létre, amelyek a működési területükön átvállalják az érdekeltek, az önkormányzatok és az állam feladatait is.

2.1. A víztársulatok

A Vttv. 2010. január 2. napján lépett hatályba. A víztársulatok, illetve a hatályos Vttv. elemzéséhez, illetve annak nehézségeinek megértéséhez szükséges a törvény születésének körülményeit bemutatni. A Vízgazdálkodási Társulatok Országos Szövetsége 2007-ben kereste meg először a szabályozásért felelős minisztert a víztársulatokról szóló önálló törvény igényével és tervezetével.³⁵ A törvényjavaslatot végül 2008. október 28. napján nyújtotta be 4 párt egyéni képviselője az Országgyűlés elé. A Kormány a tervezetet nem támogatta, ennek ellenére az Országgyűlés 2009. december 18. napján azt elfogadta.³⁶ A tervezet Kormány általi elutasításának indokai között szerepelt, hogy a tervezet ellentétes a Vgtv.-vel mind dogmatikai megközelítésben, mind fogalmi szempontból, továbbá a kodifikációs hibák miatt helyenként értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan, és azok kijavítására nincs lehetőség, mert lényegében újra kellene írni a tervezetet. E hibák a Vttv. elemzését nagymértékben megnehezítik, mert az elemzőre vár annak eldöntése is, hogy egyes rendelkezések jogalkotói hiba miatt születtek vagy pontosan tükrözik a jogalkotói akaratot.³⁷ A továbbiakban megkísérlem elemezni a Vttv.-t, és bemutatni azokat a rendelkezéseket, amelyek a víztársulatokat kivételezett helyzetbe hozzák.

³⁴ Vgtv. 16. § (1) bek.

³⁵ A miniszter az igény megalapozatlansága és a tervezet kidolgozatlansága miatt elutasította a kérést

³⁶ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_FOTIP=null&P_CIM=vizitarsulat

³⁷ Ilyen eldöntendő kérdés például: A Vttv. 1. § 5. pontja értelmében érdekeltnek minősül az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki, illetve amely a társulat működési területéhez (az a földrajzi terület, amelyen társulat működik) *nem tartozó* ingatlanulajdonnal rendelkezik, illetve ingatlant használ. A Vttv. 18. § (5) bek.-e értelmében a társulat megalakulásával az érdekeltek taggá válnak. Tehát ennek értelmében a Vttv. alapján megalakuló társulatnak minden magyar, ingatlant használó állampolgár taggá válik? Minden bizonnyal nem tízmillió tagról álmodozott a jogalkotó, amikor így rendelkezett. Sokkal inkább az érdekeltségi területen található ingatlanulajdonosokra irányult a jogalkotói gondolat, azonban ez nem jelent meg szövegszerűen.

2.1.1. Közécl, közérdek mértéke, közfeladat meghatározása

Annak az állításnak az alátámasztása érdekében, hogy a Vttv. ellentétes a Vgtv.-vel, a két törvény alapvető fogalmait kell megvizsgálni: mi a közécl és mi a közfeladat.

Mindkét törvény csak közvetve határozza meg azt, mit tekint közéclnek. A Vgtv. értelmében közécl³⁸ az állam, illetve a helyi önkormányzat törvényben meghatározott vízgazdálkodási feladatainak ellátása. Ezek a feladatok³⁹ a klasszikus állami szabályozó, irányító feladatokon túl a vízkészletek megismerésére és védelmére, a vízellátás biztosítására és a vízkárelhárítási tevékenység szabályozására és irányítására terjednek ki. A Vttv.⁴⁰ alapján közéclnek kell tekinteni a több ingatlantulajdonost vagy használtót érintő vízgazdálkodási célt. Megállapítható, hogy a két törvény e téren nem áll összhangban egymással. Nem világos a Vgtv. és a Vttv. alapján a közfeladat meghatározása, elhatárolása. A Vgtv. értelmében közfeladatnak az államnak, a helyi önkormányzatnak és a társulatnak a Vgtv.-ben megjelölt feladatai, továbbá a tulajdonukban, illetve használatukban lévő vizek és vízellátási létesítmények tulajdonlásából vagy használatából eredő feladatai minősülnek. Ezzel szemben a Vttv. alapján közfeladat a társulat tagjainak érdekeit szolgáló vízgazdálkodási tevékenység, a kizárólagos állami tulajdonban lévő vizek és vízellátási létesítményekkel összefüggő feladatok a vízügyi hatósági hatáskör gyakorlása kivételével. A Vgtv. az általa meghatározott⁴¹ feladatokat tekinti közfeladatnak, ezzel szemben a Vttv. a tagok érdekeit szolgáló tevékenységet határozza meg, ami – a társulat vállalkozási lehetőségeire is figyelemmel – elég széles kört ölel fel. A Vgtv. állami és önkormányzati feladatok között a vízkészletek megismerésére, megóvására, valamint a lakosság ellátására, védelmére, továbbá az állami, önkormányzati tulajdonban álló vízellátási létesítmények üzemeltetésére irányuló kötelezettségeket nevesíti. A Vttv. értelmében a víztársulat feladata a vízrendezés, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, mezőgazdasági vízhasznosítás, öntözővíz biztosítása mezőgazdasági termelők számára, vízpótlás, vízszolgáltatás halastavak számára, vízvisszatartás és vízpótlás. A feladatok egy része a termelő tevékenység elősegítésére, azaz a termelők költségeinek csökkentésére (közvetve bevételeinek növelésére) szolgál.

Összességében tehát megállapítható, hogy míg a Vgtv. a köz érdekében végzett feladatként határozza meg a közfeladat fogalmát, a Vttv. közfeladatként a saját haszonra végzett tevékenységeket jelöli meg. Tekintettel arra, hogy a törvényben rögzített állami feladatok finanszírozhatóak az állami költségvetésből, megállapítható, hogy a mezőgazdasági termelők közvetlen állami támogatásban részesülhetnek. Ez alapján a társulat a tagok társulati hozzájárulásából, az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb (nem nevesített) támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi közéclű

³⁸ Vgtv. 1. számú melléklet 26. a) pont

³⁹ Vgtv. 2. § (1) bek., 4. § (1)-(2) bek.

⁴⁰ Vttv. 1. § 14. pont

⁴¹ Vgtv. 2. § és 4. §

tevékenységét,⁴² amelyről a fentiekre utalva megállapítható, hogy nem csak köz-célú, hanem magáncélú is.

2.1.2. A vízitársulatok megalakulása

A vízitársulatok – a víziközmű társulatokhoz, erdőbirtokossági társulatokhoz hasonlóan – kényszertársulásnak minősülnek. Ennek értelmében a működési területén ingatlantulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant a tulajdonos által feljogosított használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, egyéb szervezetek tagokká válnak, amennyiben az előbb felsorolt személyeknek az érdekeltségi egység aránya szerint számított több mint kétharmada az alakuló gyűlésen elfogadja a társulat alapszabályát, kimondja a társulat megalakulását, valamint megválasztja a küldötteket. Ezentúl a működési területen található a települési önkormányzatok a település teljes belterületével is tagokká válnak.⁴³ A vízgazdálkodási társulatok kényszertársulási jellegét vizsgálta az AB is, és azt nem találta ellentétesnek az Alkotmánnyal. Bár az indítványok víziközmű társulatokra irányultak, ugyanazon rendelkezések vízitársulatra is vonatkozó tartalma megalapozza, hogy vizsgáljam a 26/2001. (VI. 29.) AB határozatot. Az AB határozat értelmében a vizek hasznosítását, hasznosítási lehetőségeinek megőrzését és kártételeinek elhárítását szolgáló, az államnak, a helyi önkormányzatoknak és a társulatnak a Vgtv.-ben megjelölt feladatait, továbbá a tulajdonukban, illetve használatukban lévő vizek és vízilétesítmények tulajdonlásából eredő feladatait „ítélheti a törvényalkotó olyan fontosnak és kiemelkedő jelentőségűeknek, hogy a végrehajtásukra szolgáló szervezet megalakítását (egyáltalán létrejövetelét) nem bízza teljes egészében az érdekeltek belátására”,⁴⁴ és így előírhatja a működési területen ingatlanal rendelkező személyek tagsági jogviszonyának az érintett akaratától független létrejöttét.

2.1.3. A vízitársulatok feladata és azok pénzügyi forrásai

A vízitársulatok feladatait a Vttv.⁴⁵ tartalmazza. A társulatok⁴⁶ a feladataik elvégzése érdekében vízilétesítményeket létesítenek, üzemeltetnek, és vízfolyásokat tartanak fenn és üzemeltetnek. Ezek a vízilétesítmények a társulat tulajdonában, vagyonkezelésében vagy használatában, a vízfolyások a társulat vagyonkezelésében vagy használatában állnak. A társulati műveken a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – mint a művek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – szintén a társulat kötelezettsége.⁴⁷ A 2.1.1. pontban már felsorolásra kerültek a vízitársulat szakmai feladatai,

⁴² Vttv. 41. § (1) bek.

⁴³ Vttv. 5. §

⁴⁴ 26/2001. (VI. 29.) AB hat. 3.2.

⁴⁵ Vttv. 3-4. §

⁴⁶ Vttv. 3. § (2) bek.

⁴⁷ Vttv. 4. § (3) bek.

úgy mint a vízrendezés, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, mezőgazdasági vízhasznosítás, öntözővíz biztosítása mezőgazdasági termelők számára, vízpótlás, vízszolgáltatás halastavak számára, vízviSSzatartás és vízpótlás. A társulat a vizek kártételei ellen a társulati műveken önálló védelmi tevékenységet végez: védekezik a belvíz ellen, területi vízkárelhárítást végez, védekezik a kisvízfolyások árhullámai-val szemben.⁴⁸ A víztársulat a törvényben meghatározott szakmai feladatain túl a közfeladatait elősegítő vállalkozási tevékenységet is folytathat.⁴⁹ A társulat tevékenységét a tagok társulati hozzájárulásából, az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi.⁵⁰ Tekintettel arra, hogy az állami tulajdonú művek fenntartásához szükséges ellenértékről szerződésben kell rendelkezni, az állami normatív hozzájárulás szerepe a víztársulatok támogatásán túl kérdéses. A normatív támogatás felső határa a közcélú érdekeltségi hozzájárulás és a társulat hektárban kifejezett működési területének szorzatának fele.⁵¹ Ez a meghatározás önkényes, hiszen nem ad egyértelmű számítási módot, sem szempontot arra, hogy a pontos nagyság mitől függ, továbbá irányt sem arra vonatkozóan, hogy mely állami szerv köteles biztosítani a hozzájárulást.⁵² A tagok társulati hozzájárulása alap- és differenciált hozzájárulásból áll, amelyek összegét a küldöttgyűlés állapítja meg.⁵³ Az alaphozzájárulás célja, hogy a társulat közfeladatait szolgálja. A törvény adós marad annak meghatározásával, hogyan kell meghatározni az alaphozzájárulás összegét, mert azt csak az előző évi hozzájáruláshoz viszonyítja. A differenciált hozzájárulás célja, hogy a társulat által vállalt többlet közfeladatok ellátását biztosítsa. Sajnos sem a többlet közfeladat tartalma, sem a differenciált hozzájárulás megállapításának szabályai nem kerültek meghatározásra a törvényben. A tagok társulati hozzájárulásának fontosságát az adja, hogy adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek.⁵⁴ A hozzájárulást a tagok a közfeladatok elvégzését megelőzően kötelesek megfizetni. Az Alkotmánybíróság a fent bemutatott határozatában a társulati hozzájárulás köztartozásnak történő minősítését is vizsgálta, és megállapította, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal.

⁴⁸ Vttv. 4. § (3) bek.

⁴⁹ Vttv. 3. § (3) bek.

⁵⁰ Vttv. 41. § (1) bek.

⁵¹ Vttv. 41. § (1) bek.

⁵² A Vgtv. alapján az állami tulajdonban lévő vizeket és vízilétesítményeket a vízügyi igazgatási szervek kezelik, akiket a vízgazdálkodásért felelős miniszter irányít, kivéve a mezőgazdasági vízgazdálkodási célokat szolgáló vizeket és vízilétesítményeket, amelyekről földművelésért felelős miniszter gondoskodik

⁵³ Vttv. 47. § (1) bek.

⁵⁴ Vttv. 48. §

3. A víz hasznosítása

A víz hasznosítására vonatkozó rendelkezések egyrészt a víz védelmének szempontjából kerültek meghatározásra, amelyekről már esett szó, másrészt az egyes hasznosítások módjára vonatkozóan az egyes tevékenységeket szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A mezőgazdasági vízhasználatok körében az öntözés, a halastavi és a geotermikus vízhasználat jellemző. Mindhárom hasznosítási forma során főként a vízkészletek mennyiségére gyakorolt hatást kell vizsgálni, amelynek egyik legfontosabb jogintézményéről, a vízkészletjárulékról már szó volt. A vízkészletek mennyiségének védelme érdekében a Vgtv. már a VKI hatályba lépése előtt rögzítette az alapelveket, valamint 2004. január 7. napjától a termálvizek esetében a visszasajtolási kötelezettséget is. A víz hasznosítása céljából végzett tevékenység, vízhasználat a Vgtv.⁵⁵ értelmében vízjogi engedély-köteles tevékenység. Az engedély megadásának feltételei között rögzíti a törvény, hogy a tevékenység nem veszélyeztetheti a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket. Ahhoz, hogy eldönthető legyen, mi veszélyezteti a vízkészleteket, a vízgyűjtő-gazdálkodási terv nyújt tudományos és jogi megalapozottságot azáltal, hogy tartalmazza az egyes víztestek mennyiségi állapotának meghatározását.

3.1. Az öntözés

Az öntözési tevékenység folytatásának módjára vonatkozó vízgazdálkodási szabályokat a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó szabályokról szóló 379/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) tartalmazza, amire már történt utalás. A nem megfelelő vízgazdálkodás miatt, a vízpazarlás visszaszorítás érdekében nem lehet öntözést folytatni felszín alatti vízből, csak felszíni vagy talajvízből. A szükségesnél nem nagyobb igénybevételt célozza az a rendelkezés, hogy öntözőtelep létesítése során energia- és víztakarékos technológiákat kell alkalmazni. Az igénybevétel indokoltságát alá kell támasztani azzal, hogy az öntözővíz igénybevételére vonatkozó 5 éves keresletet kell igazolni.⁵⁶

Az öntözés a mezőgazdasági szabályait a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat szabályai,⁵⁷ valamint a támogatások igénybevételének feltételeit meghatározó szabályok⁵⁸ tartalmazzák. Az öntözés során a vizek jó állapotának megőrzése érdekében a magas talajvízállású területeken található belvízelvezető és megcsapoló csatornák működését felül kell vizsgálni, és ennek alapján módosítani kell azoknak a csatornáknak a működését, amelyek a felszín alatti vizeket a vízvédelem által indokoltnál nagyobb mértékben csapolják meg. Emellett az öntözési vízigényeket csökkenteni

⁵⁵ Vgtv. 28. § (1) bek.

⁵⁶ Kormányrendelet 36. §

⁵⁷ 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet

⁵⁸ 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet, 34/2008. (III. 27.) FVM rendelet

kell szárazságtűrő növények termesztésével, a területen visszatartott víz mennyiségének növelésével (talajban, lokális mélyedésekben, tározókban), és víztakarékos öntözési technológiák alkalmazásával.

3.2. A halastavi vízhasználat

A halastavi vízhasználat esetében – az öntözéshez hasonlóan – megtalálhatóak a vízgazdálkodási és a mezőgazdasági előírások. Vízgazdálkodási szempontból a már hivatkozott kormányrendelet tartalmaz korlátozást. Ennek értelmében tavak feltöltésére, illetve táplálására csak felszíni vizet szabad felhasználni. E rendelkezés oka szintén a vízkészletjáruléklól adott mentességben keresendő, valamint abban, hogy szintén nagy mennyiségben került felszín alatti víz igénybevételre a halastavak feltöltése céljából. A tevékenység folytatására irányuló szabályokat szintén a támogatások igénybevételének feltételeit meghatározó szabályok⁵⁹ tartalmazzák.

3.3. A termálvíz használata

A termálvizet a mezőgazdaság legnagyobb mértékben geotermikus energiaként hasznosítja. Jelenleg Magyarországon az igénybevett geotermikus energia nagy része a mezőgazdasági termelésben (például kertészetekben) kerül hasznosításra. Az energetikai célú termálvíz-kitermelés szabályozása a felszín alatti vízkészletek mennyiségének védelmére szolgál. Az egyes törvények környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseinek módosításáról szóló 2003. évi CXX. törvény módosította⁶⁰ a Vgtv.-t⁶¹ úgy, hogy az energetikai célból kitermelt termálvizet vissza kell táplálni. A kategorikus előírás oka a környezetvédelmi elővigyázatosság alapelveinek érvényesítése. Mivel a felszín alatti vízkészletek állapotáról nem rendelkezünk pontos információkkal, azért azok mennyiségének védelme érdekében szükséges a kivett víz pótlása. Tekintettel arra, hogy a vízhasználatok nagy részére jellemző, hogy a víz minőségére is hatást gyakorol, csak azokra a hasznosítási módokra vonatkozik a kötelezettség, amelyek nem szennyezik a felhasznált vizet. Ez pedig csak az energetikai célú felhasználás során biztosított, amikor csak a víz hőmérsékletét hasznosítják. A nem pontos és egyértelmű megfogalmazás miatt, valamint a több évtizede működő vízhasználók (jellemzően kertészetek) érdekeinek védelmében a visszatáplálásra vonatkozó előírás alkalmazásának elhalasztása céljából különböző értelmezések láttak napvilágot. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2009. évi XCIX. törvény⁶² felmentést fogalmazott meg a visszatáplálás kötelezettsége alól a vízhasználók egy csoportja

⁵⁹ 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet, 34/2008. (III. 27.) FVM rendelet

⁶⁰ A módosítás 2004. január 7. napján lépett hatályba

⁶¹ Vgtv. 15. § (3) bek.

⁶² 2009. október 19. napján fogadta el az Országgyűlés, és 2009. október 22. napján jelent meg a Magyar Közlönyben

számára. Azonban a törvény kodifikációs hiba miatt nem tudott hatályba lépni.⁶³ A kodifikációs hiba kijavításra⁶⁴ került, így azok, akik a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkeztek energia hasznosítási célú termálvíztermelés esetében kérhetik a vízügyi hatóságtól a visszatáplálás mellőzésének engedélyezését a meghatározott feltételek fennállta esetén. A feltételek a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlyának minőségi károsodás nélkül történő megmaradásra és a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények teljesülésére vonatkoznak. Ennek értelmében felszín alatti vizet, így termálvizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel ne haladja meg a vízutánpótlás mértékét.

Összegzés

A tanulmány összegzésekképpen megállapítható, hogy a bemutatott szabályozási rendszer nem koherens, nem felel meg sem a vízgazdálkodás, sem a mezőgazdasági termelés egyértelmű és világos céljainak. A jogalkotás a rendszerszintű szemlélet és felelős döntéshozói irányítás helyett az érdekek és ellenérdekek csatájának terepe lett. Az inkohereciának több oka van.

A rendszer meghatározásának nehézségét, amelyről a bevezetőben esett szó, az adja, hogy míg a víz védelmének általános rendező elvként kellene befolyásolnia a vízkárelhárításra és a vízhasználatokra vonatkozó szabályokat, mégis intézményszerűen jelenik meg. Ennek következtében a mai napig nem, vagy csak kismértékben figyelhető meg a szabályozásban az az intengráns szemléletmód, amely szükséges lenne ahhoz, hogy a környezetvédelmet, ezen belül a víz védelmét, mint rendező elvet érvényesítse az egyes szabályozási kérdésekben.⁶⁵ Véleményem szerint megoldást az jelentene, ha a környezetvédelem horizontálisan tudna megjeleni úgy, hogy a gazdasági fejlődést, az élet- és vagyónvédelmét ésszerű módon befolyásolja, azonban alapjaiban nem hátráltatja.

A rendszer ellentmondásainak másik oka, hogy egyes, a törvény- és döntéshozói szinten megjelenő érdekcsoportok bármilyen számukra kedvező döntést el tudnak érni. Ha megvizsgáljuk a fent említett legkirívóbb példákat, a vízkészletjárulékot, a termálvizek visszatáplálásának kötelezettségét, a vízitársulatok szabályozásának

⁶³ Ennek oka az, hogy a törvény 3. §-a csak az 1. és a 2. §-ok hatálybalépéséről rendelkezik, azonban pontosan ezen szakasz hatálybalépéséről nem gondoskodott az előterjesztő. Tehát mivel a hatálybalépést előíró rendelkezés nem lépett hatályba, így maga a törvény sem lépett hatályba.

⁶⁴ <http://www.parlament.hu/irom38/10934/10934-0025.pdf> letöltve: 2010. február 25. napján

⁶⁵ Hozzájárul ehhez az is, hogy megfigyelhető a szakma széttagoltsága: míg a vízkárelhárítás és a víz hasznosítása megoldandó műszaki kérdésként fogalmazódik meg, a környezetvédelem amolyan „úri huncutság”, amelynek csak előírásai tűnnek fel, azonban szemlélete idegen marad. Természetesen másik oldalról is megfigyelhető az a nézet, hogy a mérnökök nemtörődöm módon járnak el, és két lábbal tiporják a védett természeti értékeket.

módosítását – nem is említve más példákat⁶⁶ –, megfigyelhető, hogy mindegyik esetben egyéni képviselői indítványként került benyújtásra a törvényt módosítási javaslat. Az egyes javaslatok nemcsak céljukban, hanem sok esetben az egyes rendelkezéseikben is ellentmondtak a hatályos szabályozásnak. Véleményem szerint mindegyik esetben a végső probléma – a gazdálkodók terheinek csökkentése a vízkészletjárulék és a visszatáplálás esetében, valamint a vízitársulatok anyagi bizonytalansága – más módon is orvosolható lett volna. Jelenleg is megtalálhatóak azok a támogatási formák, amelyek a környezetvédelmi szempontok megvalósítása miatt kompenzálják a gazdálkodókat, amelyek segítséget nyújtanak beruházások elvégzéséhez, és a költségvetési törvényben lehetőség van a vízitársulatok anyagi forrásainak rendezésére is. Abból, hogy nem ezekkel a módszerekkel kerültek a problémák orvoslásra, megállapítható, hogy a környezetvédelem és a vízgazdálkodás minden nyilatkozat ellenére nem éri el a többi, termelő ágazat fontosságát és súlyát.

Összességében megállapítható, hogy amíg egyértelmű és hosszú távú döntés nem születik a környezetvédelem általános elvként történő megjelenítéséről, addig a fent említett anomáliák meglétével mindig számolni kell. Ez pedig messze túlmutat a jogalkotás kérdésein.

⁶⁶ Ld. a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. tv. módosításáról szóló 2010. évi II. tv.

Bárdos Rita

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: Lehoczkyne dr. Kollonay Csilla

A MUNKÁLTATÓ LEGFÉLTETTEBB TITKAI

I. Bevezetés

A piacgazdaságban a gazdasági verseny a vállalkozások – egyenrangú piaci szereplők – között valósul meg, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény is e szereplők közötti versenyt védi. Munkaviszonyban a munkavállaló a munkáltató számára és érdekében fejti ki tevékenységét, ezzel összeférhetetlen piaci versenytársként megjelenése. Ezért, szemben az általános munkajogi megközelítéssel, amikor is a gazdaságilag gyengébb fél, a munkavállaló jogos érdekei kapnak védelmet a munkáltatóval szemben, a munkajogi versenytilalom a gazdaságilag erősebb fél, a munkáltató érdekeit hivatott szolgálni.

A munkaviszonyban a munkavállaló azért, hogy munkaerejét a munkáltató rendelkezésére bocsátja, mintegy lemond az önálló gazdasági tevékenységről, egyúttal azonban mintegy „részévé” válik a munkáltatói szervezetnek és a munkáltató érdekében történő tevékenysége kapcsán fontos információk, adatok, megoldások birtokába juthat, hiszen a munkáltató kénytelen ezen titkait megosztani vele ahhoz, hogy a munkavállaló feladatait megfelelően teljesíteni tudja. Akár olyan tudást is megszerezhet, amelyen a munkáltató gazdasági léte alapul, amely tehát a munkáltató számára felbecsülhetetlen értéket képvisel. Sokszor maguk a munkavállalók sincsenek tisztában azzal, hogy mekkora kincs birtokába kerültek és nem szentelnek kellő figyelmet a titkok megóvására, vagy fordítva, nagyon is tudatában vannak az információk jelentőségének, amit kihasználnak.

Ezáltal a munkajogra jellemző alaphelyzet megfordul: a munkáltató az, aki ki van szolgáltatva a munkavállalónak. Megnő a jelentősége annak, hogy megfelelő szabályozás bástyázza körül a munkáltató legféltebb titkait, és védje attól, hogy a munkavállaló ezeket a munkáltató jövőbeli versenytársaként vagy ilyenhez szegődve használja fel. Kiindulásként azonban meg kell vizsgálni, hogy a munkáltató gazdasági érdekeinek védelme és a munkavállaló foglalkozás szabad megválasztására irányuló jogának korlátozása mennyire egyeztethető össze a verseny szabadságának alkotmányos védelmével.

Az Alkotmány Preambuluma és a 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága piacgazdaság. A 9. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát. Az Alkotmánybíróság több határozatban foglalkozott a piacgazdaság és az alkotmányos-

ság összefüggéseivel. Egyik ilyen határozatában leszögezte, hogy „A liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára”, másrészt egy „adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság”. Emellett alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból. Az ilyen korlátozásnál vizsgálni kell az azt elvileg igazoló ok meglétét.¹

A munkavállaló üzleti titok tiszteletben tartására és konkurens tevékenységtől való tartózkodására vonatkozó kötelezése, amely szabad vállalkozási tevékenységének korlátozását jelenti, a munkaviszony fennállása alatt jogszabályon (a Munka Törvénykönyvében – továbbiakban Mt. – rögzített, valójában az alapelvi jellegű jöhízemű együttműködés kötelezettségén) alapul, míg a megszűnést követően jogszabályon és a felek ennek felhatalmazásával létrejött megállapodásán alapul. Az első esetben a kérdés, hogy a jogszabályi tilalom, annak személyi, tárgyi és időbeli hatálya körében mutatható ki az alapelvi együttműködés körébe vonást igazoló ok, érdek. A munkaviszony megszűnése utáni időszak alatt az üzleti titok védelme továbbra is jogszabályon (ám ekkor már polgári jogi, büntető jogi, versenyjogi, szakmaspecifikus stb. normákon) alapul, amikor is az egykori munkáltatói egyéni érdek védelmének a közérdek szab határt. A versenytilalom ezzel szemben jogszabályi felhatalmazás és feltételek mellett megkötött magánjogi szerződés alapján áll fenn. Mivel a jogszabály csak lehetőségként kínálja fel a versenytilalmi megállapodás megkötését, a munkavállalónak szabadságában áll eldönteni, hogy felvállalja-e a többlet terhet vagy sem.

Egyes jogrendszerek alkotmányossági alapon *ab ovo* tilosnak, ezáltal semmisnek tartják a versenytilalmi megállapodást, és csak nagyon kivételes körülmények között ismerik el érvényesnek. Ilyennek tekinthető USA Kalifornia Állam bírói gyakorlata, amely szerint a konkurencia-tilalom általában kikényszeríthetetlen, mert a munkavállaló szabad mozgáshoz és jóllétéhez fűződő jogát sérti.² Kivételes esetben, ha a versenytilalom egy vállalkozás eladásával, feloszlásával, valamely tag

¹ Ld. A közúti közlekedés rendjéről szóló 1998. évi I. tv.-nek (a taxiengedélyek száma korlátozásának módjáról szóló rendelkezése) alkotmányellenességét megállapító 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, amely a továbbiakban rögzíti azt is, hogy a „A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a „piacgazdaságot” nyilvánvalóan lehetetlené nem teszik.

² With a few exceptions, „every contract by which anyone is restrained from engaging in a lawful profession, trade, or business of any kind is to that extent void”. (Californias’s Business and Professions Code Section 16600)

kiválásával függ össze, vagy az érdekelt üzleti titkainak megóvása érdekében szükséges, tekinti a bíróság érvényesnek.³

Az Európai Unió tagállamain belül is igen sokszínű megítélés alá esik az üzleti titok védelmezhetősége és a konkurencia tilalom megengedhetősége. Általánosságban az állapítható meg, hogy valamennyi országban ismerik és jogszabály vagy bírói gyakorlat által körvonalazott feltételek mellett elismerik a munkavállaló konkurens tevékenységének munkáltatói gazdasági érdekek védelmében történő korlátozását.

Angliában például csak meghatározott munkakörben alkalmazott munkavállalókkal lehet versenytildalmi megállapodást kötni, amely csak abban az esetben érvényes, ha a munkaviszony nem a munkáltató szerződésszegése vagy egyéb jogellenes magatartása folytán szűnt meg. Az egy évet meghaladó tartamú tilalmat csak különleges körülmények és egyértelmű bizonyítékok mellett fogadja el a bíróság,⁴ és az angol jogalkalmazás ismeri a konkurencia-tilalmi megállapodás részleges érvénytelenségét is.

Franciaországban tételes jogi szabályozás nem vonatkozik a versenytildalomra, csak esetjog. Általános elvárásként azt fogalmazták meg, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekeit kell szolgálania, nem zárhatja ki teljesen a munkavállaló saját területen történő elhelyezkedését, időben és földrajzilag korlátozott, emellett kötelező ellenérték kikötése. A bíróság arra fókuszál, hogy a munkavállaló munkához való joga mennyiben sérül, tehát a tilalom nem zárhatja ki olyan tevékenység végzését, amely a munkavállaló végzettségével, képesítésével és szakmai gyakorlatával konzisztens. A bíróság mérlegeli a munkavállaló ismereteinek szélességét és azt, hogy mennyire nehéz találni a másik szektorban állást. A tilalom indokoltságánál a francia bíróságok azt is vizsgálják, hogy a munkavállaló a munkaviszonya alatt mennyire mély kapcsolatban állt az ügyfelekkel, mennyiben fért hozzá az érzékeny üzleti információkhoz és a munkáltató tulajdonának minősített know-how-hoz. Általában 12-24 hónapos tilalmakat elfogadottak. A bíróságnak lehetősége van a szerződésben kikötött időtartam és területi hatály korlátozására.

Németországban alapvető követelményeket fogalmaztak meg ahhoz, hogy a versenytildalmi megállapodás érvényes legyen. A munkáltató jogos gazdasági érdekeit kell szolgálania, nem korlátozhatja a munkavállalót indokolatlanul az életvitelében, kötelező az ellenérték (kivéve a vezető állásúaknál), legfeljebb 2 évre szólhat, írásban kell megkötni és a munkáltató köteles bizonyítani, hogy a munkavállaló a szerződésből egy eredeti példányt átvett.

³ D'Sa, v. Playhut, Inc., 85 Cal. App. 4th az 935

⁴ Thomas v. Farr plc & Hannover Park Commercial Ltd. (2007) EWCA Civ 118. Ebben az esetben a Bíróság elutasította azt a korábban elfogadott érvet, hogy amennyiben a munkáltató egy versenytildalmi „non-competition” megállapodást és egyben egy „non-solicitation” záradékot kényszerít a munkavállalóra, az előbbinek kell rövidebbnek és az utóbbinak a hosszabb időtartamúnak lennie (pl. 6 és 12 havi). A 12 hónapos versenytildalmi megállapodás „a munkáltatóra vonatkozó bizalmas információ piaci elavulása konzervatív megítélésén alapulónak”, és ennek folytán ésszerűnek minősült.

Olaszországban is kötelező írásba foglalni a versenytalmai megállapodást, ellenértéket fizetni, a korlátozásnak ki kell terjednie a cél, időbeli és területi hatály meghatározására, és szakmától ill. munkakörből függően legfeljebb öt évre szólhat.⁵

A külföldi példák azt mutatják, hogy a joggyakorlat sokkal inkább a munkaviszony megszűnése utáni, majd az az alatti időszakra koncentrál. A versenyjogi megállapodás tartalmi követelményeit sok esetben a bírói gyakorlat alakította ki és formálja mind a mai napig, ami igaz azon országok esetében is, ahol egyébként jogszabályi szintű szabályozás is létezik. Ennek oka, hogy – hasonlóan a magyar helyzethez – a jogalkotó csak nagy vonalakban ad iránymutatást a konkurencia tilalmi szerződéssel szembeni tartami elvárásokra nézve. A másik következtetés, hogy az üzleti titok és a konkurens tevékenység határvonalát a legtöbb jogrendszerben nem húzták meg, a munkáltatónak az üzleti titkaihoz fűződő érdeke a munkaviszony megszűnése után nem részesül munkajogi védelemben, a munkáltató csak szerződés útján tudja bebiztosítani magát, és csak korlátozott mértékben és feltételek mellett.

A magyar munkajogi szabályozás is eltér attól függően, hogy a munkaviszony fennállta alatti vagy megszűnése utáni időszakról van szó, ezért a további vizsgálatás ebben a két irányban folytatódik.

A munkaviszony fennállása alatti időszakban a munkavállalót a munkáltató gazdasági érdekeivel kapcsolatban háromfajta kötelezettség terheli: egyrészt köteles a munkáltató üzleti és egyéb titkait megőrizni, másrészt köteles bejelenteni, ha további munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt kíván létesíteni, harmadrészt pedig nem veszélyeztetheti a munkáltató jogos gazdasági érdekeit. Ezeket a pontokat a tanulmány egyenként tárgyalja és ebben a körben ismereti a vezető állású munkavállalókra vonatkozó eltérő szabályokat is, továbbá felvázolja a jogsértő magatartás esetén alkalmazható szankciókat.

A munkaviszony megszűnése után a volt munkavállaló bizonyos körülmények fennállása esetén köteles a munkáltató üzleti és egyéb titkait megőrizni, ill. meghatározott feltételek mellett a konkurens magatartástól tartózkodni.

II. A munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme a munkaviszony fennállása alatt

1. Az üzleti titok megőrzésére irányuló kötelezettség a munkaviszony fennállása alatt

Először is szükséges magának az üzleti titoknak a meghatározása. A Mt. nem tartalmaz definíciót, hanem a Ptk.-ra utal, amely szerint üzleti titok a gazdasági tevé-

⁵ A megszorítás időtartama vezetők esetében nem haladhatja meg az öt évet, egyéb esetekben pedig a három évet. Amennyiben a felek ennél hosszabb időt kötöttek ki, az az említett időtartamra csökken (ld. olasz Codice Civile, 2125. cikkely)

kenységgel kapcsolatos minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedést megtette.

Ez a meghatározás újabb kérdést vet fel: mi minősül szükséges intézkedésnek, pl. a belépési kódot alkalmazó munkáltató ráutaló magatartással megteszi-e a szükséges intézkedést? Vagy kizárólag az írásba foglalt, az üzleti titok megőrzésére vonatkozó kötelezettségre való figyelemfelhívás tesz eleget ennek a feltételnek? Amennyiben igen, úgy milyen jellegű és tartalmú okiratról van szó? Kétoldalú megállapodásról, pl. munkaszerződésről, vagy egyoldalú előírásról, pl. a munkáltató belső szabályzatáról?

A Mt. a jogviszony jellegéből adódóan túlmutat a polgári jogi szabályozáson és védeni rendeli a munkáltatóra, ill. tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat is. A munkavállaló ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amely közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járna. Ilyennek minősülhet pl. a magánklinikában foglalkoztatott aszisztensnő által megismert, a páciensekre vonatkozó orvosi titok. Egyes ágazatokban (biztosítás, pénzügyi tevékenység stb.) éppen e harmadik személyekre tekintettel speciális titokvédelmi előírásokkal találkozhatunk.⁶

A Mt. – összhangban más jogszabályokkal – az üzleti titok védelmét megvonja a közérdekű adatoktól és közérdekből nyilvános adatoktól. Eltérően szabályozza a Mt. a Ptk.-hoz képest az üzleti titoksértés elkövetési magatartását is. Míg ez előbbi egyszerűen megőrzési kötelezettséget ír elő a munkavállaló számára, addig a Ptk. alapján titoksértés nyilvánosságra hozattal, illetéktelen személyek általi hozzáféréssel vagy felhasználással valósítható meg. A passzív magatartás (pl. belenyugvá az üzleti titok sérelmébe) a titoknak való illetéktelen személy által történő hozzáférés esetén képzelhető el, míg a nyilvánosságra hozatal és a felhasználás aktív magatartást feltételez.

2. A munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetése

A munkáltató jogos gazdasági érdekeit a Mt. kétféleképpen védi. Az egyik típusú védelem a további munkaviszony létesítésének előzetes bejelentésére vonatkozó kötelezettség rögzítése, a másik pedig az egyéb jogellenes magatartás (pl. konkurrens tevékenység) tiltása.

⁶ Pl. a biztosítási titok tekintetében, időbeli korlátozás nélkül – ha törvény másként nem rendelkezik – titoktartási kötelezettség terheli a biztosítót, a független biztosításközvetítőt, a biztosítási szaktanácsadó tulajdonosait, vezetőit, alkalmazottait és mindazokat, akik ahhoz a biztosítóval kapcsolatos tevékenységük során bármilyen módon hozzájutottak

A további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony engedélyeztetésére vonatkozó kötelezettséget már az 1967. évi II. törvény is ismerte, ráadásul sokkal részletesebben szabályozta, mint a hatályos jogszabály. Megkülönböztette a további jogviszonyt és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt. Rögzítette, hogy mikor minősül a főálláson kívüli egyéb jogviszony összeférhetetlennek (ha a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmára vonatkozó szabályba ütközik, alá-fölérendeltségi viszonyban lévő két államigazgatási szervnél vagy hozzátartozóval kerülne a munkavállaló munkakapcsolatba). Meghatározta a másodállás fogalmát, amely jogviszonyt csak a munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásával lehetett létesíteni (mivel a munkaidők fedték egymást) és amely munkáltatói döntés ellen munkaügyi jogvita nem volt kezdeményezhető. Definiálta továbbá a mellékfoglalkozást, amelyet előzetes bejelentéshez kötött, és amely összeférhetetlenség esetén volt megtiltható, s amely intézkedés ellen munkaügyi jogvita volt kezdeményezhető.

A hatályos munkajogi szabályozás szerint a munkavállaló köteles a munkáltatónak bejelenteni a további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését. Eltérő megállapodás hiányában akkor tilthatja meg a munkáltató, ha a másik jogviszony jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. A veszély nem csak konkurens tevékenység kifejtése esetén áll fenn, hanem pl. abban az esetben is, ha a munkavállaló főállása mellett éjszakai munkát vállal és fáradtsága miatt nem tudja megfelelően ellátni a munkáját. (Ilyen volt pl. az a titkárnő, aki másodállásban éjszaka pókversenyeken osztóként tevékenykedett.)

A Mt. lehetővé teszi, hogy a további jogviszony létesítését a felek már magában a munkaszerződésben kizárják. Egyéb, a munkáltató gazdasági érdekeit veszélyeztető magtartás alatt elsősorban a konkurens tevékenység értendő, amelyet jól példáz az alábbi jogeset.

A munkavállaló minőségi borok értékesítésével foglalkozó ügynökként tevékenykedett. Alapított egy betéti társaságot, amelyben kültagként vett részt. A társaság tevékenységi köre jelentős részben megegyezett a munkáltatóéval. Amikor a munkáltató ezt megtudta, a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntette. Ezt támadta meg a munkavállaló arra való hivatkozással, hogy a betéti társaság eltérő márkájú borokat forgalmaz. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek a veszélyeztetése megállapítható abban az esetben is, ha a munkavállaló közreműködésével tevékenykedő konkurens cég azonos jellegű, de eltérő márkájú terméket forgalmaz. Azt is kimondta a Legfelsőbb Bíróság, hogy azáltal, hogy a betéti társaság döntéshozatalában a felperes részt vesz és döntéseit a munkáltatónál megszerzett üzleti információk és üzletpolitikai ismeretek birtokában tudja meghozni, képes a munkáltató gazdasági érdekeinek veszélyeztetésére, így a rendkívüli felmondást jogszerűnek minősítette.⁷

⁷ EH 113.

3. A vezető állású munkavállalókra vonatkozó eltérő rendelkezések

A vezető állású munkavállalók titoktartására és konkurens tevékenységére nézve a gazdasági társaságokról szóló törvény is tartalmaz rendelkezéseket. Ezen törvény és az Mt. szabályozásbeli eltérései által keletkező ellentmondások azoknál a vezető állású munkavállalóknál kerülnek előtérbe, akik munkaviszonyban állnak. Az általánosság szintjén megállapítható, hogy az Mt. rendelkezései lényegesen részletesebbek, emellett több, azonos típusú magatartás esetében szigorúbb előírásokat támasztanak, mint a gazdasági társaságokról szóló törvény.

A munkaviszonyban álló vezető állású munkavállalóval szemben a Mt. ötféle kötelezettséget különböztet meg:

3.1. Egyéb jogviszony létesítésének tilalma

A vezető további munkaviszonyt, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt nem létesíthet. Szemben az általános rendelkezések hatálya alá tartozó munkavállalókra vonatkozó rendelkezéssel, ez egy abszolút tilalom, amely alól csak a tudományos, oktatói, ill. szerzői jogi védelem alá eső tevékenységre létesített jogviszony képez kivételt, azonban munkaszerződésben ez is megtiltható, előzetes bejelentéshez vagy engedélyhez köthető.

A gazdasági társaságokról szóló törvény tilalma ennél sokkal szűkebb, eszerint az érintett nem lehet vezető tisztségviselő a társaságéval azonos főtevékenységet is végző más gazdálkodó szervezetben. Ez a rendelkezés tehát nem zárja ki pl. megbízási jogviszony létesítését a konkurenszal.

3.2. Részesedésszerzés tilalma

Az Mt. értelmében a vezető nem szerezhethet részesedést – a nyilvánosan működő részvénytársaságban való részvénytulajdonlás kivételével a munkáltatóéval azonos vagy hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdálkodó szervezetben. Ezzel szemben a gazdasági társaságokról szóló törvény e téren is sokkal enyhébb tilalmat fogalmaz meg, amely szerint a vezető tisztségviselő nem szerezhethet részesedést azonos főtevékenységet is folytató más gazdálkodó szervezetben.

Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy a másik társaságnak ténylegesen ki kell-e fejtenie a konkurens tevékenységet ahhoz, hogy a tilalom fennálljon? Amennyiben az a cég, amelyben a vezető tisztségviselő megbízatása fennáll, nem gyakorolja főtevékenységét, érvényes-e a megszorítás? Munkajogi megközelítésben mit tekintünk hasonló tevékenységnek? A bírói gyakorlat ezeket a kérdéseket részben megválaszolta. A Legfelsőbb Bíróság egyik döntése értelmében ugyanis közömbös, hogy megrendelés hiányában vagy más okból egy adott időpontban éppen nem fejt ki a társaság a konkurens tevékenységet, hiszen így az összeférhe-

telenségnek nem lenne értelme. Ezért a cégjegyzékben szereplő adatokat kell összevetni és amennyiben fennáll a tevékenységek közötti részbeni vagy teljes átfedés, úgy az összeférhetlenség fennáll. A társasági jogi szabályok változása azonban újabb kérdést vet fel, ugyanis már nem kötelező a TEAOR szerinti tevékenységeket feltüntetni a társasági szerződésben és a cégjegyzékben, így az, hogy két cég versenytársnak tekintendő-e, megítélésem szerint már csak a tényleges tevékenységük alapján dönthető el.

3.3. Ügyletkötés tilalma

A vezető állású munkavállaló a Mt. szerint nem köthet a saját nevében vagy javára a munkáltató tevékenységi körébe tartozó ügyleteket. Ez a rendelkezés összhangban van a társasági jogi szabályozással. Itt ugyanaz a probléma merül fel, mint a részesedésszerzés esetében, hogy tudniillik mi tekintendő a munkáltató tevékenységi körének.

3.4. Közeli hozzátartozóra vonatkozó bejelentési kötelezettség

A Mt. hatálya alá tartozó vezető állású munkavállaló köteles bejelenteni, ha közeli hozzátartozója tagja lett a munkáltatóéval azonos vagy hasonló tevékenységet folytató vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társaságnak, ill. vezetőként munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesített. Figyelemre méltó, hogy míg a részesedésszerzés esetében gazdálkodó szervezetről van szó, addig a közeli hozzátartozó esetében gazdasági társaságról. Emellett a Mt. közeli hozzátartozó meghatározása tágabb kört ölel fel: kiterjed az egyeneságbeli rokon házastársára, jegyesre, házastárs testvérére és a testvér házastársára is. Mind a Mt., mind a gazdasági társaságokról szóló törvény alapján lehetőség van a munkavállalót mentesíteni a bejelentési kötelezettség alól.

3.5. Titoktartási kötelezettség

A vezető állású munkavállalókra vonatkozó titoktartásra a Az Mt. külön rendelkezést nem tartalmaz, tehát ebben a körben rájuk is az általános szabályok vonatkoznak. Eltérés a gyakorlatban jelentkezik, amellyel kapcsolatban általánosságban megállapítható, hogy a vezető állás folytán fokozott elővigyázatosságot követeltek meg a munkavállalótól. Másrészt a vezető bizalmi pozícióban van, amelynek révén szélesebb körben van lehetősége üzleti titok birtokába jutni.

4. A munkáltató jogos gazdasági érdekeibe ütköző magatartás, az üzleti titok megsértése miatt a munkavállalóval szemben alkalmazható jogkövetkezmények

A munkáltató által alkalmazható szankciók eltérőek lehetnek attól függően, hogy vezető állású munkavállaló követi-e el a jogsértést vagy az általános szabályok alá tartozó dolgozó. A legkézenfekvőbb a munkaviszony megszüntetése: mindig az adott tényállástól függ, hogy rendes vagy rendkívüli felmondással él-e a munkáltató. A gyakorlatban ez utóbbi a jellemző, ami mutatja, hogy mennyire érzékeny területről van szó. A munkaviszony megszüntetése során az utóbbi időben egyre óvatosabbnak mondható munkáltatók üzleti titok sérelme vagy konkurens tevékenység esetén általában minden további nélkül nyúlnak a rendkívüli felmondás eszközehez, hiszen a további károk megelőzése érdekében elsődleges szempont, hogy a munkavállalót azonnali hatállyal eltávolítsák. Másrészt a munkáltatók rendkívül durva jogsértésként élik meg a bizalommal való visszaélést, ez a magatartás nemcsak anyagi szempontból érinti őket súlyosan, de erkölcsileg is mélységesen elítélendőnek tekintik.

A munkaviszony megszüntetése mellett másik eszköz a kártérítés, amely azonban gondatlan károkozás esetén még akkor is, ha vezető állású munkavállaló idézi elő, limitált, ezáltal a tényleges károkat aligha fedezi. Noha szándékos károkozás esetén ilyen limit nincs, továbbá a vezetői tevékenység körében okozott kárért a polgári jogi szabályok szerint tartozik a munkavállaló felelősséggel, kielégítő megoldást a munkavállalók vagyoni helyzete miatt a kártérítés, mint jogkövetkezmény szinte soha nem nyújthat.

Némileg szélesebb lehetőséget biztosít a munkáltató számára a vezető állású munkavállaló esetében, hogy kártérítés helyett azt is követelheti, hogy a munkavállaló a saját részére kötött ügyletet engedje át vagy a más számlájára kötött ügyletből eredő hasznát adja ki, vagy arra vonatkozó követelését a munkáltatóra engedményezze. Ez az intézmény azonban szintén számtalan gyakorlati kérdést vet fel, amelyek elsősorban a harmadik személlyel kötött ügyletekkel kapcsolatos bizonyítási nehézségekből fakadnak. Másrészt eljárási és érvényesíthetőségi problémába is ütközhet az ilyen tartalmú keresetet elbíráló határozat megszüvegezése, majd ezt követő végrehajtása.

A Mt. emellett lehetőséget biztosít azon munkáltatók számára, akiknél kollektív szerződés létezik, egyéb jogkövetkezmények alkalmazására. E szabályok azonban egyrészt a vezető állású munkavállalókra nem vonatkoznak, másrészt a szankciók sem jelenthetnek megfelelő kielégítési alapot, inkább preventív funkciójuk van. A munkavállaló figyelmeztetésben részesítése, a jutalom megvonása aligha alkalmas a munkáltatónak okozott kár kompenzálására, emellett a munkaviszony megszüntetésével való párosítása a kétszeres szankcionálás tilalmába is ütközhet. A Mt. jogkövetkezményeinek alkalmazása mellett tényállástól függően lehetőség van a büntetőjogi felelősségre vonásra is, az üzleti titok megsértése büntett, amely 3 évi szabadságvesztéssel büntetendő. Amennyiben a munkáltató valamely szakmai

testület tagja, amelynek kompetenciája a munkavállalókra is kiterjed (pl. az ügyvédi kamara jogosult szankciót alkalmazni az ügyvéd munkáltatóval munkaviszonyban álló ügyvédjelölttel szemben is) akkor adott esetben kellő visszatartó erőt jelenthet e testület felügyeleti tevékenysége.

5. A munkavállalót a munkáltató jogos gazdasági érdekeivel kapcsolatban terhelő kötelezettségek a munkaviszony megszűnése után

Ezek a kötelezettségek azonosak az általános szabályok hatálya alá tartozó és a vezető állású munkavállalók esetében is. Ennek azért érdemes figyelmet szentelni, mert van olyan jogrendszer (pl. a német), ahol még a munkaviszony megszűnése utáni időszakra nézve is eltérő rendelkezéseket állapítanak meg a vezetőkre.

A Mt. értelmében a munkavállaló nem veszélyeztetheti a munkáltató jogos gazdasági érdekeit a munkaviszony megszűnése után sem, feltéve, hogy ezt ilyen tartalmú, ellenérték fejében kötött megállapodásban rögzítik, amely legfeljebb 3 évre szólhat. Erre a megállapodásra a polgári jog szabályai az irányadók. Első kérdésként az merül fel, hogy az üzleti titok megőrzésére vonatkozó kötelezettség is ebbe a körbe tartozik-e, tehát ahhoz, hogy az egykori munkavállaló megőrizze a munkáltató titkait szükség van-e megállapodásra, ellenértékre, van-e ennek időbeli korlátja? A munkaviszony megszűnése után a versenytilalom körében a polgári jog, versenyjog, büntetőjog szabályai irányadók azzal, hogy bizonyos ágazatokban egykor dolgozókra szakmaspecifikus előírások is vonatkoznak. Gondolok itt pl. a pénzügyi intézményekre, tőkepiacról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek alkalmazottaira, biztosítótársaságok munkatársaira stb. Őket amellet, hogy a munkáltató ügyfeleire vonatkozó bank-, biztosítási, pénztártitok megőrzési kötelezettség terhel időbeli korlát nélkül, kötelesek úgyszintén korlátlan ideig minden további nélkül a munkáltatóra vonatkozó üzleti titkokat is megőrizni. Azon munkavállalók esetében, akik nem tartoznak speciális szabály hatálya alá, a Ptk., a Tisztességtelen piaci magatartásról szóló törvény és a Btk. rendelkezései irányadók. Mivel a Ptk. alapján a korábban ismertetettek szerint ahhoz, hogy az üzleti titok törvényi védelemben részesüljön, a titokban tartáshoz szükséges intézkedést a jogosultnak meg kell tennie, a munkáltatónak ezt valamilyen formában teljesítenie kell ahhoz, hogy a munkaviszony megszűnése utáni, egykori munkavállalója által elkövetett üzleti titoksértés miatt fel tudjon lépni. Ezen intézkedés mikéntjére a szintén korábban kifejtettek szerint még keresendő a konkrét válasz. Annak meghatározása is nyitott kérdés, és mind jogalkotói, mind jogalkalmazói szemszögből kihívást jelent, hogy miképpen, milyen ismérvek alapján lehet elhatárolni, hogy mikor van szó üzleti titokról és mikor pusztán a munkáltatónál megszerzett gyakorlatról, kifejlesztett képességekről, amelyek nem tekinthetők a munkáltató jogos gazdasági érdekei szempontjából védendőnek.

A még kiforrottnak nem mondható bírói gyakorlatból az vonható le, hogy önmagában az egykori munkáltatóéhoz hasonló vagy azzal azonos tevékenység folyta-

tása, amennyiben ahhoz valamilyen többletelem nem társul, nem jogellenes. A többletelemek fennállta leginkább a versenytörvény alapján vizsgálható, a bírói gyakorlat e körben elég „elnézőnek” mondható. A volt kollégák átcsábítása például önmagában nem jogellenes, mivel a versenyjog szemszögéből ez a piaci verseny kieleződését biztosíthatja. Jogszerűtlenné akkor válik ez a magatartás, ha tisztességtelen módon és eszközökkel történik, például a volt munkáltatót lejáratják, az új munkáltatót szédelgően feldicsérik annak érdekében, hogy a munkavállalót rábeszéljék a váltásra. Tisztességtelen az is, ha a volt munkáltató üzleti titkainak felhasználásával fejtik ki a konkurens tevékenységet. A versenytörvény külön is nevesíti azt az esetet, amikor az üzleti titokhoz bizalmi viszony, mint pl. munkaviszony során jutnak hozzá.

5.1. Versenytilalmi megállapodás

Abban az esetben, ha a munkáltató a jövőre nézve is szeretné biztosítani, hogy egykori munkavállalója bizonyos, korlátozott ideig még tisztességesen se fejtsen ki konkurens tevékenységet, ezt a Mt. alapján a munkavállalóval kötött külön megállapodásban teheti meg. Erre a munkaviszony fennállása alatt bármikor sor kerülhet. Gyakran a hosszabb távú együttműködés során kerül a munkavállaló abba a helyzetbe, hogy a munkáltatótól komoly ismereteket sajátítson el vagy a ranglétrán emelkedve sikerül elmélyíteni és kibővíteni tudását. Ilyenkor csak később merül fel a munkáltató részéről az az igény, hogy az értékes munkavállaló konkurens tevékenységével szemben óvintézkedést tegyen, erre nyújthat megoldást a versenytilalmi megállapodás. Mivel a Mt. csak néhány támpontot ad e szerződés tartalmára nézve, az arra vonatkozó további ismérvek a bírói gyakorlat során kristályosodtak ki.

5.2. A tilalom körülhatárolása

Egyik legnagyobb feladatot a tiltott tevékenység, magatartás körvonalazása jelenti, ami megtörténhet konkrét tevékenység megnevezésével (pl. pénzügyi tanácsadói tevékenység), a munkáltató tevékenységi köréhez való hasonlítással (pl. nem helyezkedhet el a munkáltató főtevékenységét gyakorló munkáltatónál), ágazattól való eltiltással (pl. a szalámi-mester nem helyezkedhet el a húsipar- és kereskedelemben), meghatározott versenytársak felsorolásával, területi korlátozással. Olaszországban megengedett az olyan tevékenység tiltása is, amelyet a munkáltató nem fejt ki, ez azonban nem akadályozhatja meg a munkavállalót a munkaviszonyt megelőzően szerzett képesítése, tapasztalata felhasználásában.

5.3. Ellenérték

Elgondolkodtató, hogy kielégítő-e a Mt. azon megoldása, hogy nem határozza meg az ellenérték mértékét. Franciaországban például a kollektív szerződésekből szokták az ellenérték mértékét meghatározni, amely átlagban az utolsó átlagkereset 50 %-a a tilalmi időszakokra. Ha csak egy tevékenységet érint a tilalom, akkor ez 33 %, ha többet 66 %, amennyiben pedig az érintett időszak hosszabb, mint két év, az ezt meghaladó időtartamra a munkavállalónak a teljes korábbi átlagkeresete jár.

A sok jogász által tényként kezelt magyar bírói gyakorlat által meghatározott ellenérték a havi átlagkereset 50 %-a. Gyakran figyelmen kívül hagyják, hogy az ellenérték kívánatos mértékét számtalan tényező összevetésével lehet csak megállapítani, amihez olykor még a piac elemzése is szükséges lenne. Amiben egyértelmű a bírói gyakorlat, az annak a megítélése, hogy mik a jogi következményei annak, ha hiányzik az ellenérték:

A munkáltató és a munkavállaló egy évre versenytildalmi megállapodást kötött, amelyben nem rendelkeztek az ellenértékről. A munkaviszony megszűnése után a munkavállaló nem helyezkedett el konkurensnél. Majd az egy év eltelté után pert indított 6 havi átlagkereset iránt, mert megítélése szerint ez az összeg lett volna megfelelő kompenzáció a tilalom betartásáért. Érvelését a Ptk. 237. § (1) bek.-re alapította, mely szerint az érvénytelen szerződés esetén a megkötése előtti helyzetet kell visszaállítani. A Legfelsőbb Bíróság a keresetet elutasító I. és II. fokú ítélet hatályában fenntartotta, mert indokolása szerint a perben nem merült fel adat arra – és erre maga a munkavállaló sem hivatkozott –, hogy reális lehetősége lett volna a konkurens munkáltatónál elhelyezkednie.⁸ Ebből a döntésből látható, hogy az ellenérték hiánya olyan érvénytelenségi ok, amelyet a bíróság nem tud kiküszöbölni, ellenben amennyiben a munkavállaló teljesítést tud igazolni, a bíróság mérlegeléssel megállapíthatja az ellenérték összegét és kötelezheti a munkáltatót annak megfizetésére.

Az ellenérték mértékénél többek között az alábbi tényezőket kell figyelembe venni: munkakör, pozíció, időtartam, a tilalom súlyossága, az átlagkereset mértéke, megsértés esetére kikötött szankcióval való arányosság, stb..

5.3.1. Az ellenérték esedékessége

Mivel a Mt. az ellenérték esedékességére nézve sem nyújt támpontot, arra a gyakorlat több megoldást is talált, amelyek közül mindegyiknek megvan az előnye és hátránya, s amelyek külön elemzésre is érdemesek. A leggyakoribb lehetőségek:

- a munkáltató egy összegben fizeti ki a tilalmi időszak eredményes lejárata után
- a munkavállaló előre kapja meg a munkaviszony megszűnéskor
- havi részletekben a munkaviszony megszűnése után történik a kifizetés
- havi részletekben, a munkabérral együtt folyósítják

⁸ BH 2007.308

- eshetőlegesen, a munkáltató döntése alapján fizetik ki. Ezt a frappáns megoldást szemlélteti az alábbi jogeset:

Alperes munkavállaló vezető programozó volt a felperesnél. Szerződést kötöttek, hogy a munkaviszony megszűnése után egy évig köteles bejelenteni, ha munkavégzésre irányuló bármilyen jogviszonyt kíván létesíteni, amit az alperes ezen időszakon belül megtilthat. Ebben az esetben az utolsó átlagkereset 50 %-a jár havonta a munkavállalónak az egy év leteltéig. E szabály megszegése esetére 1.000.000,- Ft kötbért kötöttek ki a felek. A munkaviszony megszűnése után alperes saját vállalkozást alapított és annyit közölt a munkáltatóval, hogy fő üzleti iránya egy harmadik ország lesz, amely Magyarországot és Ausztriát nem érinti, azonban konkrét üzleti partnert nem nevezett meg titoktartási kötelezettségre hivatkozva. Felperes az 1.000.000,- Ft iránt perelt, aminek a Legfelsőbb Bíróság helyt adott, mivel az alperes előzetes és konkrét bejelentésre volt köteles, amit elmulasztott, hiszen a felperes csak konkrétumok birtokában tudott volna dönten, hogy megtiltja-e a konkurens tevékenységet.⁹

5.3.2. Szanciók

Érdekes vizsgálódási területet jelent a megállapodásban kiköthető jogkövetkezmények körének feltárása. Mivel a megállapodásra a Mt. szerint a polgári jog szabályai irányadók, így a bírói gyakorlat által is elfogadottan van lehetőség a bizonyítási nehézségekbe ütköző kártérítés mellett kötbér kikötésére is. Amennyiben pedig a konkurencia tilalom megsértéséhez többletelemelek is társulnak, pl. üzleti titoksértés, tisztességtelen magatartás stb., felmerülhet – a szerződésben meghatározottakon túlmenően – a polgári jog és versenyjog biztosította egyéb jogkövetkezmények alkalmazása is.

5.3.3. Elállási lehetőség

Sajátos jellegéből adódóan a versenytilalmi megállapodást nem lehet felmondani.

A felek két éves konkurencia tilalmat kötöttek ki, ellenértékként az utolsó átlagkereset 25 %-ában állapodtak meg havonta történő teljesítéssel. A munkáltató kikötötte a felmondás jogát. A munkaviszony megszűnése után egy hónappal, mivel a felperes gyés-en volt, az alperes felmondta a megállapodást, mert szerinte a felperes azt úgysem teljesíthette volna. A felperes keresetében kérte a felmondás érvénytelenségének megállapítását és a munkáltató megállapodás szerinti ellenérték megfizetésére való kötelezését. Az I. és II. fokú bíróság arányos, egy havi átlagkereset megfizetésére kötelezte az alperest, mert egy hónap elteltével mondott fel. A Legfelsőbb Bíróság szerint azonban csak az elállás jogát lehetett volna kikötni, amely a másik fél teljesítésének megkezdéséig állt volna fenn. Miután a felperes gyés-en volt, bármikor dönthetett volna úgy, hogy újra elkezd dolgozni, aminek korlátját képezte volna a versenytilalmi megállapodás, így nem lehet azt állítani,

⁹ BH 2005/31

hogymég nem kezdte meg a teljesítést. Ezért már érvényesen elállni nem lehetett, felmondani pedig egyáltalán nem lehetett volna egy ilyen megállapodást, így a bíróság a munkavállaló javára a teljes ellenértéket megítélte.¹⁰

Egy másik esetben abban állapodtak meg a felek, hogy a munkavállaló egy évig nem folytathat a munkáltató tevékenységi körébe tartozó vagy ahhoz hasonló tevékenységet, ezért 6 havi átlagkeresetnek megfelelő mértékű egyszeri juttatást kötöttek ki. A munkaviszony megszűnése előtt néhány nappal a munkáltató felmentette a tilalom alól a munkavállalót és nem fizette ki a 6 havi ellenértéket. A munkavállaló ez iránt indított pert. Az alperes előadta, hogy a körülmények időközbeni változása miatt a felperes nem tudta volna veszélyeztetni az alperes jogos gazdasági érdekeit még abban az esetben sem, ha a munkaviszony megszűnése után azonnal elhelyezkedik. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a tilalmi megállapodással összefüggő kockázat nem teszi lehetővé, hogy arra bármelyik fél utóbb hivatkozzon. Így a megállapodás egyoldalú megszüntetésére – külön rendelkezés hiányában – jogszerűen nem volt lehetősége a munkáltatónak.

Az elállás joga tehát akkor gyakorolható, ha azt a megállapodásban kikötik, mégpedig addig az időpontig, amíg a másik fél a teljesítést meg nem kezdi, ez az időpont pedig a munkaviszony megszűnését követő nap. Amennyiben azonban munkáltatói rendes felmondással szűnik meg a munkaviszony, ez a munkavégzés alóli felmentés első napja, mert ettől a pillanattól kezdve a munkavállaló elvileg már el is helyezkedhetne egy másik munkáltatónál. Végül, de nem utolsósorban megemlítendő, hogy ennek az „átfedésnek” problémáját korábban elfedte az, hogy az Mt. eredeti szövege munkáltatói rendes felmondás esetére nem tette lehetővé a korlátozás érvényesítését az alkalmazottal szemben. Mind a jogszabálmódosítások eredményeként kialakult jogalkalmazási kérdőjel, mind pedig maguk a törvénytörvényeken végrehajtott módosítások a norma mögötti bizonytalanságot, és változó értékrendet, megítélést jelzik.

III. Összegzés

Az 1992-ben megalkotott Munka Törvénykönyvének versenytilalmi szabálya piacgazdasági tapasztalatokra kevésbé támaszkodhatott. A külföldi jogrendszerekből bántortalanul és felemásan átvett norma az időközben történt módosítások ellenére, és a magánjogi és versenyjogi környezet – szabályaival együtt alkalmazva sem alkalmas a jelenlegi gyakorlat és esetjog tükrében arra, hogy betöltse rendeltetését. Nevezetesen azt, hogy az autonóm magánjogi piaci aktorok világának és a vezetési-függőségi viszonyban, valamint eltérő alkupozícióban levő munkáltató-munkavállaló viszonyban ezt a sajátos összefonódását – hazai gazdasági társadalmi hagyományokon alapulva, de a nemzetközi tapasztalatokra és követelményekre is

¹⁰ EH 1532

figyelemmel rendezze. A szabályozással szembeni követelmény – mint minden e körbe tartozó életviszony jogi rendezésével szemben –, hogy az a felek arányos érdekeinek figyelembevételével és a piaci verseny közérdeket jelentő szabadságának biztosítása mellett jogalkalmazási bizonytalanságok és következtetlenségek nélkül, olajozottan működjön. E követelményeknek megfelelő munkavállalói versenytilalmi jog kidolgozása az eddigi tapasztalatokon és további kutatásokon alapulva a munkajog előtt álló egyik időszerű feladatnak tekinthető.

Petrovics Zoltán

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: Lehoczkyné Kollonay Csilla

NEMZETKÖZI PÁRHUZAMOK A MUNKÁLTATÓI FELMONDÁS KÖRÉBEN

I. A munkajog erodálódása és a munkajogviszony megszüntetése

Napjainkban a munka világával foglalkozó tudományokat, így a munkajogot is egyre inkább foglalkoztatja a kérdés, vajon fenntarthatók-e a munkajog másfél évszázados fejlődése során kialakult munkafeltételek. A gazdasági verseny globalizációja ugyanis állandó „nyomás” alatt tartja a munkajogi szabályozást, melynek következtében azt hol gyengébb, hol erősebb „eróziós hatások” érik. E folyamatok egyik fő támadási pontja a munkajogviszony megszüntetésének rendszere. A sikeres támadások eredményeként nem csupán az állás-biztonság meglévő szintje csökken, hanem a munkavállalók egyéb területeken fennálló munkajogi védelme is, mely felgyorsítja a munkajog egészének lebontására irányuló folyamatokat. A munkajogviszony önkényes megszüntetése elleni védelem éppen ezért bír oly különös jelentőséggel napjainkban.¹

Mindezek alapján elgondolkodtatónak tartom azt, hogy paradox módon, a hagyományosan alacsonyabb védelmet biztosító *common law* országok egyes vonatkozásokban lassanként megközelítik a kontinentális államok által biztosított védelmi szintet, s nem egy esetben ez utóbbiak kezdenek a védelmi szint markáns bontásába. Noha ennek a folyamatnak a teljes feltárására e dolgozat nem vállalkozhat, vizsgálódásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a gazdasági verseny globalizációjából folyó hatások ellentétesen hatnak a két rendszerre. A kontinentális jogrendszerekben a globalizáció erősödése az állásbiztonság meglévő szintjének csökkenéséhez vezet, az angolszász típusú jogokban azonban a védelem bővítése irányába hat.

Dolgozatomban arra a kérdésre keresem a választ, vajon a kontinentális és az angolszász jogrendszerekben mit tekinthetünk az önkényes elbocsátásokkal szembeni védelem alapjának, s milyen szerepe lehet a munkához való jognak a munkajogviszonyok megszüntetésének rendszerében. Ezt követően a magyar munkajogi szabályozással párhuzamba állítva kísérlem meg bemutatni az önkényes elbocsátással

¹ Ld. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 158. sz. Egyezményét, valamint 166. sz. Ajánlását a munkaviszonynak a munkáltató kezdeményezésére történő megszüntetéséről, valamint a Módosított Európai Szociális Karta 24. cikkét, mely a védelemhez való jog biztosításáról szól azokban az esetekben, amikor megszűnik a foglalkoztatás

szembeni védelem egy-egy jogintézményét az angol és az amerikai munkajogban (*unfair dismissal* és *just cause*), s bizonyítani kívánom, hogy az irodalomban leginkább a kontinentális jogrendszer ellentétpárjaként bemutatott angolszász jogrendszerek egyes jogintézményei lényegi hasonlóságot mutatnak a magyar munkajog megoldásaival.

II. A munkáltató felmondási jogának korlátozása és a munkához való jog

A munkához való jog hagyományos, klasszikus alkotmányjogi értelmezése szerint az pusztán a munka, a foglalkozás, a hivatás szabad megválasztásának és gyakorlásának szabadságát jelenti,² melynek biztosítása érdekében – kissé leegyszerűsítve – az államnak elegendő a jog gyakorlásához szükséges feltételrendszert, a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai intézményeit, az oktatási rendszert, a képzés és a szakképzés intézményes kereteit fenntartani. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog azonban nem jelenti egyben azt is, hogy az egyén tetszőlegesen vagy bármely kööttség nélkül folytathatná az általa kiválasztott foglalkozást, sem pedig azt, hogy az állam köteles lenne mindenki számára munkát biztosítani.³ E felfogás a munkához való jog tekintetében az egyéni alanyi jogot csak mint az egyén – kényszertől és diszkriminációtól mentes – szabad választáshoz való jogát ismeri el, pozitív értelemben azonban nem tekinti azt egyéni alanyi jognak.

A munkához való jog államszocialista értelmezése ezzel szemben egyéni, állampolgári jogként értelmezi azt, mely kifejezetten magában foglalja a magántulajdontól megfosztott – és ezért megélhetéshez csak „dolgozó”-ként jutó – állampolgárok számára a foglalkoztatás, a „munkaalkalom” állam általi biztosítását is.⁴ A munkavégzés e felfogás szerint nem csupán jogosultság, hanem kötelezettség is egyben, melynek ellenőrzése és „kikényszerítése” a nemzetgazdaság és a termelési egység szintjén egyaránt az állam feladata. A hagyományos felfogással ellentétben, ahol az állam makroszinten csupán az általános kereteket határozza meg, a munkáltatók döntései pedig nem pusztán végrehajtásai az állami döntéseknek, e körben az „állami” döntés közvetlenül tetten érhető a munkáltatói minőségben tevékenykedő állami vállalatok és egyéb szervezetek cselekvéseiben.

² 21/1994. (IV. 16.) AB hat., ABH 1994. 117, 121. Az AB-nak a munkához való joggal kapcsolatos döntései kritikáját ld. KOLLONAY LEHOCZKY, Csilla: The Hungarian Constitutional Court and Social Protection, In: Studi sul Lavoro. Scritti in Onore di Gino Giugni. Tom. II., Cacucci (Bari), 1999, 1453-1472. o.

³ HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett Alkotmány, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 684. o., illetve 327/B/1992. AB hat., ABH 1995. 604, 610. o.

⁴ GARANCY Gabriella: A munkajogviszony megszüntetése, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970, 15-20. o. A tulajdon(tól) megfosztás) és az állampolgári autonómia összefüggéséről ld. még: SAJÓ András: A materiális természetű jog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. A szociális jogok és a gazdasági megszorítások, Magyar Jog, 1996/4, 220. o., az AB 64/1993. (XII. 22.) hat.-áról.

A munkához való jogot több nyugati piacgazdaságból származó szerző (Frederic Meyers, Charles Reich) is összehangolhatónak látja a klasszikus piacgazdasági és a klasszikus alkotmányjogi nézetekkel.⁵ Ezen elméletek közös vonása, hogy a munkához való jogot – elsősorban nem mint általában vett állampolgári jogot, hanem a konkrét, meglévő álláshoz való jogot – a tulajdonhoz való joggal társítják, a jogrendszerrel pedig annak valamiféle alapjogi védelmét várják el. E megközelítés értelmében az állam feladatai közé nem csupán a munka megválasztásának és gyakorlásának szabadságát biztosító feltételrendszer kiépítése és működtetése tartozik, hanem a már meglévő foglalkozás zavartalan birtoklásának biztosítása is, ami elsősorban a munkajogviszony megszüntetésének rendszerén keresztül garantálható, és amelynek alapkövetelménye a munkáltató általi megszüntetés önkényességének kizárása. (A racionális, azaz nem-önkényes munkáltatói megszüntetések korlátozása, meghatározott munkavállalói csoportok fokozott védelme már ezen túlmegegy.)

Lehoczkyné Kollonay Csilla a munkához való jog pozitív oldalát hangsúlyozva rámutat arra, hogy a munkához való jog pozitív tartalmával kapcsolatos aggályok hangoztatása során figyelmen kívül maradni látszik az, hogy sem a „tulajdon”, sem a „munka, mint tulajdon” (sem, amint a magyar Alkotmánybíróság fogalmaz, a „vállalkozás”) nem *jog* abban az értelemben, hogy az bárkinek igénye lehetne arra, hogy egyéni jogérvényesítés útján – akár közigazgatási akár bírói (vagy mindkettő) eljárásban – tulajdonhoz vagy munkához, munkaalkalomhoz jusson. Azonban mindkettő, és így a munkához való jog is *kikényszeríthető jog* abban az értelemben, hogy a „tulajdont” (legyen az egy állás vagy egy vállalkozás), ha már megszerzték, és valaki azt bírja, egy felsőbb hatalom – az állam, vagy a munkáltató – már nem veheti el, csakis a megfelelő eljárásban: megfelelő, törvényben szabályozott indok, megfelelő kompenzáció és bírói felülvizsgálat lehetősége mellett.⁶

Az „*ownership of jobs*” analógiája, a foglalkozás „tulajdonszerű birtoklásának” gondolata vezet el e „birtoklás” szociális rendeltetésének gondolatához. A munkavállalót ugyanis csak abban az esetben lehet jogszerűen „birtokától” megfosztani, ha a „birtoklás” módja nem egyeztethető össze a rendeltetésével, vagy ha maga a munkajogviszony elveszítette a rendeltetését. Míg az első esetben a munkajogviszony úgy szűnik meg, hogy közben az állás továbbra is fennmarad (ld. a kötelezettségzegések egyes eseteit, a munkavállaló magatartására, képességeire, alkalmazhatóságára alapított megszüntetéseket), addig a másodikban a munkajogviszony megszüntetésével maga az állás, a konkrét munkahely is megszűnik (ld. a munkáltató működésével kapcsolatos gazdasági, technikai, szervezeti okokra visszavezethető megszüntetéseket). A munkához való jog ilyen felfogása értelmében a megszüntetési

⁵ MEYERS, Frederic: *Ownerships of Jobs: A Comparative Study*, Monograph Series II., Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles, 1964., REICH, Charles A.: *The New Property*, Yale Law Journal, 1964, 73 (5), 733-787. o.

⁶ KOLLONAY LEHOCZKY, Csilla: *The Hungarian Constitutional Court and Social Protection*, In: *Studi sul Lavoro. Scritti in Onore di Gino Giugni*. Tom. II., Cacucci (Bari), 1999, 1471. o.

rendszer kialakítása során az egyensúlyt a munkavállalói, a munkáltatói érdekek között a munkajogviszony szociális rendeltetésére figyelemmel szükséges megtalálni.

A munkajogviszony szociális rendeltetésének elemzésére – hasonlóan a tulajdon szociális rendeltetéséhez – ebben a dolgozatban nincs mód kitérni. Mégis releváns annyiban, hogy ennek megfogalmazása mentén is elkülöníthetők, osztályozhatók a munkához való joggal, és ennek kapcsán a felmondással kapcsolatos nézetek. Így pl., az előzőekben említett szerzőkkel szemben a hasonlóan angolszász-liberális alapokon gondolkodó Hugh Collins álláspontja szerint a munkáltatói felmondási jog korlátok közé szorítását nem a foglalkoztatás tulajdon jogszerű védelme, hanem az emberi méltóság és a személyes autonómia követelményeinek érvényre juttatása indokolja.⁷

III. Nemzetközi párhuzamok – Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok és Magyarország

Az egész posztoszocialista kelet-európai régió és benne Magyarország munkajogi jogalkotását a szüntelen útkeresés, a folytonos útirányváltások, az ötletszerűség, *ad hoc* kényszerekre reagálás jellemzi anélkül, hogy tetten érhető lenne a világos koncepció és a konzisztencia.⁸ Noha a külföldi jogrendszerek összehasonlító elemzése általában is gyümölcsöző, hiszen az egyes jogintézmények lényegének teljesebb megértéséhez és a saját jogrendszer jobb megismeréséhez, ezzel pedig a meglévő problémák megoldásához is közelebb vezethet,⁹ különös jelentőséggel bír a jogösszehasonlítás az ilyen útkereső országokban.

Noha az angol és az amerikai munkajogi struktúra és annak jogintézményei jelentős mértékben eltérnek a magyar munkajogtól, több, funkciójában azonos szerepet betöltő jogintézmény tekintetében párhuzamra lelhetünk. Annak ellenére igaz e megállapítás, hogy mind az angol, mind pedig az amerikai munkajog hagyományosan a kötetlen – vagyis az indokoláshoz nem kötött – felmondási rendszer talaján áll, azaz az *employment-at-will* elvére épül. A munkajogviszonyt bármelyik fél, bármilyen indok alapján, vagy akár indokolás nélkül is megszüntetheti.

A munkajogi rendszerrel szemben elvárható konzisztenciát és rugalmasságot, mely egyfelől megköveteli azt, hogy a szabályok világosak, egyértelműek és kiszámíthatóak legyenek, másfelől feltételezi a normák azon képességét, hogy azok

⁷ Ld. COLLINS, Hugh: *Justice in Dismissal. The Law of Termination of Employment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 9-21. o.

⁸ Elegendő utalni a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.), valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) csaknem két évtizedes történetére, amely számos átgondolatlan módosítás kézjegyét is magán viseli

⁹ Ld. ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994²

bármely konkrét életbeli tényálláshoz hozzáigazíthatók legyenek, e két jogrendszerben is az írott jog, a törvények és adminisztratív normák, de ezzel egyenrangúan, vagy azt megelőzve a bírói gyakorlatban kimunkált általános elvek és ún. tesztek hivatottak megvalósítani.¹⁰ Az alábbiakban a munkáltatói felmondási jog korlátai, közelebről két jogintézmény, az angol *unfair dismissal* és az amerikai *just cause* felmondási feltételek bemutatásával azt kívánom igazolni, hogy a nyilvánvaló jogrendszeri különbségek ellenére a jogintézmény gyökerét, funkcióját tekintve számos hasonlóságot fedezhetünk fel a magyar munkáltatói felmondási jog és e két jogrendszer között.

A *common law* hagyományosan abszolút módon tiszteletben tartja a munkáltató (illetve mindkét fél) felmondási jogát. E felfogás szerint a munkajogviszony a szerződési szabadság abszolutizált elvére épülő *contract law* része, így az azonnali hatályú felmondás (*summary dismissal*) esetét kivéve a munkáltatónak csupán méltányos felmondási időt (*reasonable notice*) kell biztosítani a munkajogviszony felmondással történő megszüntetése alkalmával. A magyar munkajog írásbeliséget megkövetelő rendelkezéseivel ellentétben az angol és az amerikai jog általánosan nem követeli meg a megszüntetésre irányuló jognyilatkozatok írásba foglalását sem.

A *common law* szerint a jogellenes felmondás (*wrongful dismissal*) tárgyában a munkavállaló csak abban az esetben terjeszthet elő keresetet, ha a munkáltató mellőzte vagy nem megfelelően határozta meg és adta ki a felmondási időt, illetve ha a munkáltató a felek között létrejött munkaszerződés valamely rendelkezését szegte meg. Az *employment at will* elvének megfelelően a munkavállaló azonban nem tarthat igényt a felmondás indokolására, s a jogellenes megszüntetés megállapítása esetén sem kérheti munkajogviszonyának helyreállítását. A *common law* szemléletétől ugyanis távol áll a szerződési viszonyokba történő minden olyan beavatkozás, amely a jogviszony folytatására akarattuk ellenére köteleznél a feleket.¹¹ Ezt a felfogást tükrözi szemléletes módon az angliai High Court-nak az *Alexander v. Standard Telephones & Cables Ltd.*¹² ügyben hozott ítélete is, amely rámutat arra, hogy amennyiben munkáltató munkavállalóba vetett bizalma egyszer megrendült, azt egyetlen bírói döntés sem képes újjáéleszteni, ezért nincsen ér-

¹⁰ Vö. EDWARDS, Martin: *Dismissal law. A practical guide for management*, 2nd edition, Kogan Page, London, 1991

¹¹ Ezzel kapcsolatban azért meg kell említeni, hogy a „szerződésbe ütköző” felmondás kereteit – éppen a munkaszerződés formátlansága és az „implied terms” (hallgatólagos feltételek) szükségképpen szélesebb köre folytán – a várakozásaikban csalatkozott elbocsátott munkavállalók az USA-ban a bírói gyakorlaton keresztül viszonylag sikeresen tágitották. (Amelynek reakciójaként viszont a munkáltatói nyilatkozatok, tájékoztatók, munkavállalói kézikönyvek váltak számottevően óvatosabbá, a „hallgatólagos feltételek” – pl. ígéret arra, hogy jó munkavégzés esetén az alkalmazott tartós foglalkoztatásra számíthat – bizonyíthatóságát elkerülendő.)

¹² (1990) IRLR 55. A későbbiekben ezzel ellentétes tartalmú felsőbbirósági döntés is született, és az irodalmi nézetek is kritikusak a munkáltatói szempontok ilyen szélsőséges tiszteletben tartásával szemben. Ld. DEAKIN – MORRIS: *Labour Law*. Hart Publishing, Oxford, 4th edition, 2005, 385. o.

telme a jogviszony folytatását rákényszeríteni a felekre, annak ellenére, hogy a munkáltató formailag megsértette szakszervezetekkel kialakított „*last-in first-out*” szabályt, és a később jött alkalmazottakat megtartotta, míg a hosszabb ideje nála levő *Alexandert* létszámfölöttiként elbocsátotta.

1. Az *unfair dismissal*

A *common law* hagyományos megközelítésén az Egyesült Királyságban elsőként a törvényhozás ütött nagyobb rést, amely lehetőséget biztosított arra, hogy a munkavállaló meghatározott feltételek fennállása esetén jóval szélesebb körben tartson igényt az önkényes munkáltatói felmondás elleni védelemre.¹³ Ha ugyanis a felek között a megszűnés időpontjában legalább már egy éve folytonosan fennáll munkajogviszony, a munkavállaló jogosult a törvényben biztosított – jogellenes felmondás (*unfair dismissal*) elleni – védelemre, illetve kérheti a munkáltatói felmondás indokainak írásban történő rögzítését.¹⁴ Ha a felmondás jogellenes volt, a munkavállaló igényt tarthat akár az eredeti munkakörbe történő visszahelyezésére is.

Ahhoz, hogy megnyugtatóan lehessen állást foglalni a jogellenes felmondás tekintetében, a brit bíróságok (*tribunals*) háromszintű vizsgálatnak vetik alá az esetet. Az eljárás során a munkavállalónak elsőként bizonyítania kell, hogy a munkáltató munkajogviszony-megszüntetése a *dismissal* törvényi fogalma alá tartozik. Ezt követően a munkáltatónak kell feltárnia a *dismissal* tényleges okát. Az indok akkor megfelelő, ha kellőképpen lényeges, vagyis ha általában véve megalapozhatja az adott munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkajogviszonyának megszüntetését. A jogszerű felmondási indok – hasonlóan a magyar munkajoghoz – a munkavállaló képességeivel, képzettségének hiányával, vétkes kötelezettségszegésével vagy a munkáltató gazdasági helyzetével lehet összefüggésben. A feltárt indokolást a bíróság az ésszerűség vizsgálatának veti alá, melynek célja annak felderítése, hogy a munkáltató életbeli tényállásra adott válasza – vagyis maga a felmondás – az eset valamennyi körülményét figyelembe véve belül, avagy kívül helyezkedett-e azokon a határokon, amelyek a munkáltatók ésszerű reakcióit elhatárolják a nem ésszerű reakcióktól.¹⁵

¹³ Ld. az 1971-es Industrial Relations Act rendelkezéseit. A hatályos szabályozásra nézve ld. Employment Rights Act (1996), section 92-110 http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/ukpga_19960018_en_1

¹⁴ Employment Rights Act (1996), section 92 és 108. Az egy éves feltételnek bizonyos esetekben azonban nem kell fennállnia [ld. Employment Rights Act (1996), section 108. subsection (2) és (3)]

¹⁵ COLLINS: i.m. 41-42. o. Hugh Collins e három lépésőt különbözteti meg a brit bírói gyakorlat elemzése alapján, vizsgálatának középpontjában azonban a *Matthewson v. R. B. Wilson Dental Laboratories* ügy áll. A tényállás szerint a munkavállaló az ebédszünet alatt az utcán összefutott egyik ismerősével, akitől saját használatra kis mennyiségű cannabis vásárolt a hétvégére. Nem sokkal ezután a rendőrség őrizetbe vette kábítószer birtoklása miatt, így egy óras késéssel térhetett csak vissza a munkahelyére. A munkáltató még aznap azonnali hatállyal felmondott *Matthewsonnak*. A tribunal úgy ítélte meg, hogy a munkáltató intézkedése nem esett az

Az *unfair dismissal* megállapítása iránti eljárásban előtérbe kerül a *dismissal* tényleges okának érdemi vizsgálata, a *common law* szabályaihoz képest a törvényi jog tehát megköveteli a munkáltatótól, hogy a felmondási jogát csak lényeges indokok esetén, ésszerűen gyakorolja.¹⁶ Az angol jog e körben – lényegében a magyar munkajoggal azonos tartalommal – szükségessé teszi a valós és a világos indokolást, az ésszerűség vizsgálatának pedig a magyar okszerűség kritériuma feleltethető meg. A magyar munkajogi szabályozás értelmében a munkáltatói felmondás kizárólag akkor tekinthető okszerűnek, ha abból megalapozottan lehet következtetni arra, hogy munkajogviszony további fenntartása a munkáltatótól nem volt elvárható. A felmondás indokolásának – figyelembe véve az eset összes körülményeit – kellően komolynak és meggyőzőnek kell lennie. Az ésszerűség és az okszerűség követelménye voltaképpen egyaránt annak feltárására irányul, hogy mennyire volt adekvát a munkáltató felmondása.

Az ésszerűség vizsgálata csak a felmondás oka és az egyéni munkaviszony megszűnése (rendeltetésvesztése) viszonyában vizsgálható. A brit bíró nem terjeszkedhet ki a munkáltató üzleti döntései ésszerűségének felülvizsgálatára, és a magyar bíróság sem jogosult arra, hogy a munkáltató vezetésének körébe tartozó kérdések eldöntésébe beavatkozzék. Ily módon nem vizsgálhatja azt, hogy az átszervezés vagy a létszámcsökkentés indokolt, célszerű avagy eredményes volt-e, illetve hogy a munkáltató miért éppen az adott munkavállaló munkajogviszonyát mondta fel, és miért nem egy másik munkavállalót.¹⁷

A brit jogban nem kell minden részletre kiterjednie az indokolásnak, a legfontosabb tényeket azonban egyértelműen rögzítenie kell. Ugyanez a szemlélet érvényesül a magyar munkajogi gyakorlatban is: az összefoglaló indokolás értelmében a munkáltató a jogvitában az indokolás keretein belül részletezheti, vagy további tényekkel és körülményekkel egészíthet ki, illetve támaszthatja alá a felmondásban közölt összefoglaló okokat. A felmondás indokát alátámasztó bizonyítás azonban nem lépheti túl a felmondás indokolásának kereteit.¹⁸ A magyar gyakorlathoz hasonlóan a *dismissal* tekintetében sem vehetők figyelembe olyan indokok, amelyek a felmondás után következtek be, vagy melyek előtte fennálltak ugyan, ám a munkáltató számára ismeretlenek voltak. A magyar munkajog ezt úgy fogalmazza meg, hogy a munkáltatói rendes felmondás indokolása véglegesnek tekinthető, azt utólag

ésszerűség határain kívül, ezért a felmondást jogszerűnek fogadta el. A fellebbezés folytán eljárt Employment Appeal Tribunal (EAT) is megerősítette a döntést [ld. *Matthewson v. R. B. Wilson Dental Laboratories* [1988] IRLR 512 (EAT)]. Ld. COLLINS: i.m. 7-9. o.

¹⁶ Employment Rights Act (1996), section 98 subsection (4)(a). Napjainkban a *common law* és a *statute law* rendszere, azaz a *wrongful dismissal* és az *unfair dismissal* párhuzamosan érvényesül, a munkavállaló pedig választhat, hogy melyik alapján nyújtja be a keresetét

¹⁷ MK 95. I. b) pont, LB Mfv. II. 10830/1996/3, BH 1993. 329., BH 2001. 341

¹⁸ Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. számú állásfoglalása (a továbbiakban: MK 95.) II. pont, EBH 2003. 899

kiegészíteni, kibővíteni vagy megváltoztatni nem lehetséges, és nincs helye olyan új ok bizonyításának sem, amelynek írásba foglalt közlése nem történt meg.¹⁹

2. A *just cause* követelménye és a magyar munkajog²⁰

Az önkényes elbocsátások elleni védelem megteremtésében a törvényi jog mellett jelentős szerepet tölt be a felek kollektív szerződési szabadsága is. Az Amerikai Egyesült Államokban ugyanis amennyiben a kollektív szerződés (*collective bargaining agreements*) rendelkezése alapján a munkajogviszony megszüntetésének meg kell felelnie a *just cause* (*proper, good cause*) követelményének, a munkavállaló csak „jogos indok” alapján bocsátható el, vagy vonható feyvelmi felelősségre az általa elkövetett kötelezettségszegésekért. Ebben az esetben a munkáltató köteles bizonyítani a munkajogviszony-megszüntetés jogszerűségét. Amennyiben bebizonyosodik, hogy a munkajogviszony megszüntetése nem minősült jogszerűnek, lehetőség van egyebek mellett a munkavállaló munkajogviszonyának helyreállítására is. Noha az Egyesült Államokban a munkavállalók hozzávetőlegesen 15 százaléka áll valamely kollektív szerződés hatálya alatt, a „jogos indok” munkáltatói felmondási joggal szemben támasztott követelménye azonban szinte valamennyi kollektív szerződésben megtalálható.²¹ Az általános írásba foglalt kötelezettség hiányából következően a kollektív szerződések többsége tartalmazza ez utóbbi követelményt is.²²

A *just cause* jelentésével összefüggésben több értelmezés is ismeretes, kétségkívül mind közül Carroll R. Daugherty döntőbíró hét kérdésből álló tesztje²³ a

¹⁹ MK 95. III. pont

²⁰ A szerző köszönetét fejezi ki a Rézler Gyula Alapítványnak, amelynek kutatói ösztöndíja jóvoltából 2008-ban egy szemesztert tölthetett el az Amerikai Egyesült Államokban (University of New Mexico, Albuquerque)

²¹ KOVEN, Adolph M. – SMITH, Susan L.: *Alcohol-related misconduct*, Coloracre Publications, Inc., San Francisco, California, Kendall/Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa, 1984, 1., MCKELVEY, Jean T.: *Discipline and Discharge*, In: ZACK, Arnold M. (ed.): *Arbitration in Practice*, Cornell University, United States of America, 1984, 89. o.

²² Az Amerikai Egyesült Államokban nem csupán a kollektív szerződések, hanem számos törvény is védelmet biztosít az önkényes munkáltató felmondás ellen. Ld. HUNT, James W. – STRONGIN, Patricia K.: *The Law of the Workplace. Rights of Employers and Employees*, The Bureau of National Affairs, Inc., Washington, D. C., 1994³ 37-41. [Ld. Labor Management Relations Act (LMRA), National Labor Relations Act (NLRA), Federal Occupational Safety and Health Act (Fed-OSHA), Fair Labor Standards Act (FLSA), Employee Retirement Income Security Act (ERISA), Consumer Credit Protection Act, Civil Rights Act, Age Discrimination in Employment Act (ADEA), Pregnancy Discrimination Act, Vocational Rehabilitation Act, Americans with Disabilities Act (ADA), Vietnam Era Veterans' Readjustment Assistance Act, Energy Reorganization Act, Clean Air Act, Water Pollution Control Act, Civil Service Reform Act, Bankruptcy Reform Act, Family and Medical Leave Act (FMLA).]

²³ *Enterprise Wire Company*, 46 LA 359 [1966]

legetterjedtebb.²⁴ Ahhoz, hogy a munkáltatói felmondás jogszerűnek minősüljön, a teszt valamennyi kérdésére igenlő választ kell adni, ennek hiányában a munkáltató döntése önkényesnek tekinthető.²⁵ Noha a – munkavállalói kötelezettségszegésre alapított felmondások vizsgálatára kidolgozott – teszt egyes kérdései a maguk teljességében közvetlenül nem jelennek meg a magyar bírói gyakorlatban, valamennyi elem tekintetében lelhettünk párhuzamokra.

Az első kérdés arra irányul, hogy vajon a munkavállaló tudatában volt-e, és megértette-e azokat a szabályokat, amelyeket megszegett, s ismerte-e a magatartásának lehetséges következményeit. E kérdésre válaszolva az amerikai gyakorlat értelmében elsődlegesen azt kell eldönteni, vajon egy, a munkavállalóval azonos helyzetben lévő ésszerűen gondolkodó személy milyen következtetést vont volna le az adott helyzetben. Figyelemmel arra, hogy a magyar munkajogban a munkáltatót általános tájékoztatási kötelezettség terheli, a munkavállaló számára pedig a munkavégzéshez szükséges tájékoztatást és irányítást is meg kell adni, általában véve kijelenthető, hogy a magyar jogban is relevanciával bír a munkavállalóra vonatkozó világos elvárások, szakmai szabályok írott és íratlan rendszerének ismerete, valamint az egyértelmű utasítások szükségessége.²⁶

A második kérdés arra vonatkozik, hogy vajon a munkáltató hatékony és biztonságos működését szolgálják-e azok az előírások, amelyeket a munkavállaló megszegett, és olyan követelményeket tartalmaznak-e, amelyeket a munkáltató jogosan elvárhat. Bár e követelmény sem jelenik meg közvetlenül a magyar jogban, a megszegett szabályok és a munkáltató jogos gazdasági, illetve egyéb érdekei közötti kapcsolat – mintegy logikai előfeltételként – leginkább az okszerűség követelményével összefüggésben mutatható ki. A munkáltató rendes felmondása ugyanis csak akkor tekinthető okszerűnek, ha abból megalapozottan lehet arra következtetni, hogy a munkavállaló munkájára a továbbiakban nincs szükség. A kellően komoly és meggyőző indoklás közvetetten feltételezi a munkáltatói érdeksérelem súlyát, illetve annak fokát.²⁷

A harmadik kérdés célja annak feltárására, hogy tett-e a munkáltató erőfeszítéseket arra, hogy a munkajogviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatát megelőzően felderítse, vajon a munkavállaló valóban megszegte vagy figyelmen kívül hagyta a kérdéses szabályokat. A negyedik kérdés alapján pedig arról kell állást

²⁴ Az elmúlt évtizedekben a just cause követelményének értelmezését dolgozta ki pl. Lawrence Stessin, Jean T. McKelvey, (ld. MCKELVEY, Jean T.: i.m. 90-91. o.) és Irvine L. H. Kerrison (ld. BAER: Discipline and Discharge Under the Labor Agreement, American Management Association, New York, 1972, 28. o.), Carroll R. Daugherty tesztje azonban mind a mai napig „egyeduralkodónak” tekinthető. (Ld. KOVEN, Adolph M. – SMITH, Susan L.: Just Cause: The Seven Tests, Revised by Kenneth May, Bureau of National Affairs, Inc., Washington, D. C., 2006³, ill. BAER, Walter E.: i.m. 29. o.)

²⁵ BAER: i.m. 29. o.

²⁶ Mt. 3. § (2) bek., 102. § (3) bek., Vö. KULISITY Mária (et al.): A munkajog nagy kézikönyve, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 1057. o.

²⁷ MK 95. I. a) pont

foglalni, vajon a munkáltató vizsgálata kielégítette-e a tisztességes és objektív eljárás követelményét. Az Mt. rendszerét figyelembe véve e két kérdés kevésbé tekinthető központinak, noha a Kjt.-ben és a Ktv.-ben a fegyelmi eljárásokkal kapcsolatban (elbocsátás, hivatalvesztés) jelentős szerep jut a fair eljárásnak. Noha a munkavállaló munkavégzésére vagy magatartására alapított rendes felmondás esetében még az Mt. alapján is lehetőséget kell adni a munkajogviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozat közlése előtt a munkavállaló számára a vele szemben felhozott kifogások elleni védekezésre, attól mégis el lehet tekinteni, ha ez az eset összes körülményeiből következően a munkáltatótól nem várható el.²⁸ Nyilvánvaló azonban, hogy a munkáltatónak törvényi kötelezés hiányában is érdeke az ügy korrekt és alapos felderítése – különös tekintettel arra, hogy a valóságnak nem megfelelő, megalapozatlan indoklás a rendes felmondás hatályon kívül helyezésre vezethet.

A teszt ötödik kérdése annak eldöntésére irányul, hogy vajon a munkáltató által lefolytatott eljárás során nyert bizonyítékok alátámasztották-e összességében a munkavállaló terhére rótt kötelezettségszegést. A munkajogviszony-megszüntetés ennek alapján akkor lesz jogszerű, ha a munkavállaló munkájával vagy kötelességeivel összefüggő magatartása egyben a munkajogviszonyból származó kötelezettségeinek lényeges vagy alapvető megsértését jelenti. A magyar munkajogban mindez az okszerűség követelményén túl a valós indokolással is összefügg. A munkáltatói rendes felmondás ugyanis csak abban az esetben lehet jogszerű, ha az abban megjelölt körülmények és tények megfelelnek az objektív tényszerű valóságnak, vagyis az indoklás valós.²⁹

A hatodik kérdés arra vonatkozik, vajon a munkáltató hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazta-e a munkavállaló terhére rótt kötelezettségszegés, illetve az általa tanúsított magatartás megítélésének alapjául szolgáló szabályokat és előírásokat, valamint magát a munkáltatói felmondást. A magyar bírói gyakorlat szerint szintén jogellenesnek minősül a munkajogviszony munkáltató általi megszüntetése, ha arra az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző módon kerül sor.³⁰

A teszt utolsó kérdése értelmében mérlegelni kell azt, hogy a munkajogviszony megszüntetése okszerűen következett-e a munkavállaló által elkövetett kötelezettségszegés jellegéből, súlyosságából, továbbá azt, hogy a döntés során a munkáltató figyelembe vette-e a munkavállaló „előéletét”. E kérdésből fakadó követelmény voltaképpen a magyar munkajogban is megjelenik, hiszen a rendes felmondás jogszerűségének megállapításához is szükség van arra, hogy az egyébként tényszerűen fennálló indokból elfogadhatóan arra lehessen következtetni, hogy a munkavállaló munkájára a munkáltatónál a továbbiakban valóban nincs szükség.³¹ Ezen

²⁸ Mt. 89. § (5) bek.

²⁹ MK 95. I. a) pont

³⁰ Mt. 100. § (3) bek. a) pontja, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. 21. § c) pontja, LB Mfv. II. 10480/1996/10, Vö. KULISITY (et al.): i.m. 986-988. o.

³¹ MK 95. I. a) pont

túlmenően a magyar ítélkezési gyakorlat is figyelembe veszi a munkavállaló „előéletét”, korábbi magatartását, az általa elkövetett kötelezettségszegések gyakoriságát, súlyát, valamint a munkavállaló munkakörével, beosztásával járó nagyobb felelősséget.³²

Amint az látható, számos hasonlóság létezik a magyar munkajog egyes megoldásai, valamint az angol és az amerikai jog bizonyos elemei között. Megállapítható tehát, hogy e jogrendszerek között szinte átjárhatatlannak tűnő különbségek ellenére a hasonló élethelyzetek által felvetett hasonló problémák, hasonló megoldásokhoz vezetnek. Megítélésem szerint akár a munkához való jogból, akár a szerződési szabadságból vezetik le az önkényes munkáltatói felmondási elleni védelmet, az mindhárom – az angol, az amerikai és a magyar – jogrendszerben is létezik, az ésszerűség és a méltányosság talaján álló jogrendszerek ugyanis nem engedhetnek szabad utat az önkényes felmondásnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAER, Walter E.: Discipline and Discharge Under the Labor Agreement, American Management Association, New York, 1972
- COLLINS, Hugh: Justice in Dismissal. The Law of Termination of Employment, Clarendon Press, Oxford, 1992
- CROTTY, Malcolm – DAVENPORT, Geoff – TORRES, Patricia – TREBILCOCK, Anne – VEGA RUIZ, Mari Luz: Termination of Employment Digest. ILO, Geneva, July 2000, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/term/digest.pdf>
- DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian: Labour Law. Hart Publishing, Oxford, 4th edition, 2005
- EDWARDS, Martin: Dismissal law. A practical guide for management, Kogan Page, London, 1991²
- GARANCZY Gabriella: A munkajogviszony megszüntetése, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970
- HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett Alkotmány, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000
- HUNT, James W. – STRONGIN, Patricia K.: The Law of the Workplace. Rights of Employers and Employees, The Bureau of National Affairs, Inc., Washington, D. C., 1994³
- KOLLONAY LEHOCZKY, Csilla: The Hungarian Constitutional Court and Social Protection, In: Studi sul Lavoro. Scritti in Onore di Gino Giugni. Tom. II., Cacucci (Bari), 1999

³² KULISITY (et al.): i.m. 981. o., LB Mfv. II. 10480/1996/10

- KOVEN, Adolph M. – SMITH, Susan L.: Alcohol-related misconduct, Coloracre Publications, Inc., San Francisco, California, Kendall/Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa, 1984
- KOVEN, Adolph M. – SMITH, Susan L.: Just Cause: The Seven Tests, Revised by Kenneth May, Bureau of National Affairs, Inc., Washington, D. C., 2006³
- KULISITY Mária (et al.): A munkajog nagy kézikönyve, CompLex Kiadó, Budapest, 2006
- MCKELVEY, Jean T.: Discipline and Discharge, In: ZACK, ARNOLD M. (ed.): Arbitration in Practice, Cornell University, United States of America, 1984
- MEYERS, Frederic: Ownerships of Jobs: A Comparative Study, Monograph Series II., Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles, 1964
- REICH, Charles A.: The New Property, Yale Law Journal, Vol. 73, No. 5, Apr. 1964
- SAJÓ András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. A szociális jogok és a gazdasági megszorítások. Magyar Jog, 1996/4
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: Introduction to Comparative Law, Clarendon Press, Oxford, 1994²

Kártyás Gábor

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: Gyulavári Tamás

KÖLCSÖN MUNKAVÁLLALÓ VISSZAJÁR A MUNKAERŐ-KÖLCSÖNZÉSRE IRÁNYULÓ MUNKAVISZONY MEGSZÜNTETÉSE

A munkaerő-kölcsönzés olyan háromoldalú atipikus munkaviszony, ahol a munkavállaló nem azzal a munkáltatóval áll munkaviszonyban, akinél ténylegesen munkát végez (kölcsön-vevő), hanem azzal az ügynökséggel, aki őt ehhez a munkáltatóhoz kikölcsönözte (kölcsönbeadó). A munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetése kapcsán több sajátosságot kell kiemelni. Egyrészt, a jogviszony háromoldalú szerkezetéből eredően el kell határolni a munkaviszony és a foglalkoztatás megszűnését: nem feltétlenül eredményezi ugyanis a munkaviszony végét, ha a munkavállaló foglalkoztatása az aktuális kölcsönvevőnél véget ér. Másrészt, a jogviszony hárompólusú szerkezetéből eredően a munkaviszony megszüntetése körében is szétbomlik a munkáltatói jogkör és felelősség. Az e sajátosságok igényelte speciális szabályozást csak részben érhetjük tetten a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó rendelkezéseiben. Bár a kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetésére számos, az általánostól eltérő szabály vonatkozik, ezek indokoltsága sok esetben megkérdőjelezhető. Az alábbiakban összefoglalom, a munkaerő-kölcsönzés mely vonásai miatt van szükség a munkaviszony megszüntetésének speciális előírásokra, és megvizsgálom, ennek mennyiben felel meg a hazai szabályozás.

1. A kikölcsönzés megszüntetése és kihatása a munkaviszonyra

Egy munkavállaló kikölcsönzése két esetben érhet véget. Egyrészt, ha maga a munkaerő-kölcsönzési szerződés szűnik meg akár automatikusan, akár a felek akaratából. Másrészt, egy konkrét munkavállaló foglalkoztatása megszűnhet úgy is, hogy a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő közötti megállapodás hatálya fennmarad. Ide tartozik, amikor a kölcsönvevő mintegy szavatossági igényt érvényesít, és ha bármilyen okból a munkavállaló nem látja el feladatait, úgy vagy egy másik munkavállaló kikölcsönzését kéri, vagy e részében felmondja a szerződést. Erre alapvetően azért van mód, mert a munkaerő-kölcsönzési szerződés nem perszonifikált, azaz tipikus esetben a kölcsönbeadó nem egy név szerint megjelölt, konkrét munkavállaló rendelkezésre bocsátására vállal kötelezettséget, hanem csak arra, hogy

munkaerőt biztosít a kölcsönvevőnél egy adott munkakör betöltésére, egy adott időre. Ha a kikölcsönzött munkavállaló nem alkalmas ennek a szolgáltatásnak a megvalósítására, úgy a kölcsönvevő – hibás teljesítés alapján – nem köteles elfogadni ezt a kölcsönbeadó részéről teljesítésnek. Mivel e körben a munkajogi szabályok nem relevánsak, a kölcsönvevő akkor is szavatossági igényt érvényesíthet, ha a munkavállaló jogszerű mentesülés miatt nem végez munkát, például mert keresőképtelen beteg, terhes, vagy valamilyen elháríthatatlan akadály miatt nem tud a munkahelyén megjelenni. A munkaerő-kölcsönzés jelentette rugalmasság egyebek mellett éppen abban jelentkezik, hogy – a hagyományos munkaviszonnyal szemben – ezek a kockázatok nem a tényleges foglalkoztatót, hanem a kölcsönbeadót terhelik.

Akkor is a kölcsönzési szerződés hatályának fennmaradása mellett szűnik meg a kikölcsönzés, ha a kölcsönvevő működésével összefüggő okból – tehát nem a munkavállaló nem megfelelő munkavégzése, vagy magatartása miatt – küldi vissza a kölcsönzött munkavállalók egy részét. Olyan megállapodás is lehetséges ugyanis, amely alapján a kölcsönvevő – bizonyos létszámkeretek között – szabadon változtathatja az aktuálisan kikölcsönzött létszámot.¹ Ilyen esetben a kölcsönzött munkavállaló visszaküldése csak akkor jár egyben a kikölcsönzési szerződés megszűnésével is, ha egy adott időszakban a leépítés aránya eléri a megállapodásban megadott mértéket (pl. 50 %-ot). Az is a felek megállapodására bízott kérdés, hogy a kölcsönvevő milyen esetekben, milyen előzetes értesítés mellett stb. küldhet vissza egy munkavállalót a kölcsönbeadóhoz.

A munkaerő-kölcsönzés egyik legfontosabb sajátossága tehát, hogy ha megszűnik a kikölcsönzés, ez a munkavállaló munkaviszonyát nem érinti.² A változás csak annyit eredményez, hogy a munkavállaló nem lesz foglalkoztatva addig, amíg a kölcsönbeadó egy másik kölcsönvevőhöz újra ki nem kölcsönzi; munkaviszonya viszont ezen átmeneti időszak alatt is fennmarad. A kölcsönbeadó számos kölcsönvevővel fennálló kapcsolatrendszerre garanciát jelenthet arra, hogy az aktuális foglalkoztatójukat érintő gazdasági visszaesés ellenére sem szűnik meg munkaviszonyuk, mivel munkájukat egy másik kölcsönvevőnél – esetleg egy másik ágazatban – folytathatják. Másrészt, ebből ered a munkaerő-kölcsönzés több olyan sajátossága, amelyet a hagyományos munkaviszonyhoz képest előnyének lehet tekinteni a munkavállaló szempontjából. Ide tartozik a dinamikus munkakörnyezet, a tapasztalatszerzési lehetőség, és feladatokat változtatossága, miközben a munkaviszony folyamatossága fennmarad.³

¹ Ezt a konstrukciót nevezik angol terminológiával labour pool-nak

² Hozzá kell tenni, hogy az összefüggés fordítva sem áll fenn. Tehát, a munkaviszony megszűnése sem jelenti feltétlenül a kölcsönzési szerződés végét, hiszen mód van a munkavállaló cseréjére, pótlására. Ez különösen abban az esetben fordulhat elő, ha a munkaviszonyt a munkavállaló szünteti meg, éppen egy kikölcsönzés tartama alatt. Ilyen esetben a kölcsönbeadó egy másik munkavállalót küld a kölcsönvevőhöz.

³ CIETT 2002, 8. o.

Egyes országok munkajogában ismertek olyan szabályok, amelyek kimondottan arra irányulnak, hogy a munkaerő-kölcsönzés e sajátossága a gyakorlatban valóban érvényesüljön. Például, a német jogban 1972-től egészen 2004-ig érvényesült az ún. szinkronizálási tilalom, amely szerint a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaszerződés időtartama – a nagyon rövid időtartamú kikölcsönzések kivételével – nem lehetett azonos a kikölcsönzési szerződésével, hanem az előbbinek legalább 25 %-kal hosszabbnak kellett lennie.⁴ Ez garantálta, hogy a kölcsönzött munkavállalónak legyen elvi lehetősége arra, hogy több kölcsönvevőnél is foglalkoztassák. Ezt a szabályt azonban a gyakorlatban számos kritika érte, amit jól mutat, hogy a kölcsönbeadók a szektor terjeszkedése előtti legfőbb akadálnak tekintették.⁵ A szinkronizálási tilalom ellenére a kikölcsönzések időtartama továbbra is rövid maradt – a kilencvenes években az esetek kétharmadában nem haladta meg a három hónapot –, így az ezredfordulón a szabályozás átfogó felülvizsgálata során hatályon kívül került.⁶ A német reform új koncepciója inkább a kölcsönzött munkavállaló státuszát, törvényi védelmét közelítette az általános szabályok szerintihez, és ezzel párhuzamosan lebontotta a kölcsönzés előtti korábbi korlátozásokat és tilalmakat.⁷

Az első kikölcsönzésen túlnyúló munkaviszony elvben azzal is garantálható, ha a kölcsönbeadó csak akkor köthet szerződést a kölcsönvevővel, ha az annak teljesítéséhez szükséges munkaszerződéseket már megkötötte. A két szerződés szoros tartalmi összefüggése miatt azonban a szerződéskötés időrendjére vonatkozó előírások álláspontom szerint aligha érhetnek el jelentős gyakorlati hatást. Hiába tekinti a szabályozás a munkaszerződést a kölcsönzési szerződés jogi előfeltételének, ha egyébként a pontos munkaerő-igényt (pl. szakértelem, gyakorlat vonatkozásában)

⁴ ANTONI, Manfred – JAHN, Elke J.: Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Work Agencies? IZA Discussion Paper No. 2343, 2006, 5. o.

⁵ A munkavállaló foglalkoztatási esélyeinek javítása mellett ugyanis a szinkronizálási tilalom jelentősen megnehezítette a kölcsönzési tevékenységet, különösen a gyakori keresleti ingadozással járó szektorokban, ahol a munkáltatók rendszertelenül, rövid időre, de egyszerre általában nagy létszámú munkavállalót kölcsönöznek. A tilalom gondot jelentett a speciális szakértelmű munkavállalók kölcsönzésénél is, akiket egy-egy konkrét munkáltatón kívül máshol nem lehet elhelyezni. Éppen e nehézségeknek köszönhető, hogy a szabály alól számos kibúvót talált a gyakorlat, például azzal, hogy a kikölcsönzés végeztével a munkaviszonyt próbaidő alatt, vagy – formálisan, valamilyen ellenszolgáltatásért cserébe – a munkavállaló által szüntették meg. ANTONI, Manfred – JAHN, Elke J.: i.m. 7. o.; WEISS, Manfred: Germany. In: BLANPAIN, Roger (szerk.): Temporary Agency Work and the Informational Society. (Bulletin of Comparative Labour Relations) Kluwer Law International, 2004, 131. o.

⁶ AHLBERG, Kristin: AHLBERG, Kerstin: Germany: „Premature Implementation” of the Draft Directive – In Spite of Resistance in the Council. In: Ahlberg ed alt. (eds.): Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work. Peter Lang Publishing 2008, 123. o.

⁷ SCHIEK, Dagemar: Agency Work – from Marginalisation towards Acceptance? Agency work in EU Social and Employment Policy and the „implementation” of the draft Directive on Agency work into German law. German Law Journal, Vol. 05. No. 10. 2004, 1249. o.

az utóbbi rögzíti, illetve az alapvető munkafeltéteket is ez határozza meg.⁸ Így ez a megoldás több gyakorlati nehézséget szülne, mint amennyivel elősegítené a munkavállaló védelmét.

A francia szabályozás arra az esetre ad védelmet a munkavállalónak, ha a kikölcsönzés a kölcsönvevő súlyos szerződésszegése miatt, a kölcsönbeadó azonnali hatályú felmondása miatt szűnik meg. Ilyenkor a kölcsönbeadó a munkavállalónak három napon belül azonos időtartamú, másik kikölcsönzést köteles biztosítani, vagy ki kell fizetnie a kiesett időre járó bért. Mivel ezt az esetet a kölcsönvevő súlyos szerződésszegése alapozza meg, a kölcsönbeadó a munkavállalónak teljesített kifizetést kárként átháríthatja a kölcsönvevőre.⁹

Végül, a munkaviszony és a kikölcsönzés időtartamának egymástól való eltávolítását szolgálja az a magyar előírás, amely szerint a kölcsönbeadó csupán arra tekintettel, hogy a munkavállalót nem tudja kikölcsönözni, csak akkor élhet felmondással, ha ez az időszak meghaladja a 30 napot.¹⁰ Hasonló megoldást a holland jog is ismer. A munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó törvényi szabályozás felhatalmazásával élve a nemzeti szintű szociális partnerek olyan kollektív szerződést fogadtak el, amely hosszabb idejű kikölcsönzést tesz lehetővé, mint a törvény, de amelyhez a munkaviszony időtartamának növekedésével arányosan több garancia és védelem társul. Így a huzamos tartamú munkaviszony esetén a munkavállalónak a kikölcsönzések között is jár bérezés, amely alól csak akkor mentesül a kölcsönbeadó, ha megfelelő új kikölcsönzést ajánl fel számára. Figyelmet érdemel, hogy ha nincs felajánlható állás, úgy a munkaviszony megszüntetésére csak a munkaügyi hatósági engedélyvel kerülhet sor.¹¹

2. Munkáltatói jogok és kötelezettségek a munkaviszony megszüntetése körében

A munkáltatói jogok és kötelezettségek megosztása sem egyszerű, amely egy amerikai szerző megfogalmazása szerint szinte szükség szerint azzal jár, hogy egyes munkáltatói kötelezettségek „elvesznek a zavarodásban”.¹² Ez a „zavarodás” a munkaviszony megszüntetése körében abban áll, hogy az általánosan mondható

⁸ VIGNEAU, Christophe: Temporary Agency Work in France. Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 23:45 2001, 50. o.

⁹ VIGNEAU, Christophe: VIGNEAU, Christophe: France: Another Approach to Flexicurity. In: Ahlberg ed alt. (eds.): Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work. Peter Lang Publishing, 2008, 93-94. o.

¹⁰ Mt. 193/J. § (3) bek. c) pont

¹¹ VISSER, Dieuwke – PLESSEN, Willem – JACOBS, Antoine: The Netherlands. In: Blanpain Roger (szerk.): Temporary Agency Work and the Informational Society. (Bulletin of Comparative Labour Relations) Kluwer Law International, 2004, 239-240. o.

¹² GONOS, George: The Contest over „Employer” Status in the Postwar United States: The Case of Temporary Help Firms. Law and Society Review, Vol. 31. No. 1. 1997, 86. o.

koncepció szerint a munkaviszony a kölcsönbeadóval áll fenn,¹³ ezért a munkaviszony megszüntetésére is ő jogosult, ám a munkavállaló erre alapot adó magatartását, eljárását a kölcsönvevő tudja nyomon követni, megítélni és adott esetben bizonyítani. Ezért a munkaviszony megszüntetése során a kölcsönvevőnek is van – kellene, hogy legyen – bizonyos felelőssége, szerepe. Ebből ered az a sajátosság is, hogy bár formálisan egyenlőséget biztosít, mégsem elegendő, ha a munkaviszonyra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni a munkaerő-kölcsönzés megszüntetésére is. A jogviszony jellegére tekintettel ugyanis óhatatlanul szükség van speciális szabályokra is.¹⁴

Miközben a magyar jog szerint is a kölcsönbeadó átruházhatatlan joga a munkaviszony megszüntetése – és ezzel párhuzamosan a munkavállalónak is vele kell közölnie megszüntető nyilatkozatát¹⁵ –, az Mt. egy helyen a kölcsönvevő szerepére is utal. Kimondja, hogy a kölcsönvevő által közölt ok alapján az azonnali hatályú felmondásra akkor kerülhet sor, ha a kölcsönvevő a munkavállaló vétkes magatartásáról a tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül, írásban tájékoztatja a kölcsönbeadót. Ebben az esetben a kölcsönbeadónak az azonnali hatályú felmondás gyakorlására nyitva álló tizenöt napos határideje az írásbeli tájékoztatás kézhezvételétől számít.¹⁶ Észre kell venni azonban, hogy ez a szabály csak a nyilatkozattételi határidőkről szól, de ebből nem következik, hogy a kölcsönvevő köteles lenne az információkat átadni. Nem véletlen, hogy a gyakorlatban a kölcsönvevő csupán visszaküldi, „leépíti” a kölcsönzött munkavállalót, másikat kérve helyette, anélkül, hogy ezt részletesen indokolná. Ellenkező esetben ugyanis az indok valós, okszerű voltáért felelősséget kellene vállalnia, ha annak alapul vételével a kölcsönbeadó felmondást, vagy azonnali hatályú felmondást közöl.¹⁷ Ezzel viszont lehetetlen helyzetbe hozza a kölcsönbeadót, aki a legsúlyosabb munkavállalói magatartás esetén sem ismeri elég pontosan a tényeket ahhoz, hogy jogi kockázatok nélkül megszüntesse a munkaviszonyt. Ez a helyzet elkerülhető, ha a kölcsönzési szerződésben a kölcsönvevő vállalja, hogy ilyen esetekben részletes tájékoztatást nyújt a kölcsönbeadónak, és annak tartalmáért felelősséget vállal.

Kivételként érdemes megemlíteni az ír szabályozást, ahol 1993 óta az *Unfair Dismissals Act* a kölcsönvevőt tekinti a felmondás jogszerűségéért felelős munkál-

¹³ Kivételt képez ez alól az Egyesült Királyság és Írország, ahol az eset összes körülményei alapján minősülhet munkáltatónak a kölcsönbeadó, vagy a kölcsönvevő. ARROWSMITH, James: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, 11. o.

¹⁴ RODRÍGUEZ, Miguel C. – ROYO, Pinero: Spain. In: Blanpain Roger (szerk.): *Temporary Agency Work and the Informational Society*. (Bulletin of Comparative Labour Relations) Kluwer Law International, 2004, 176. o.

¹⁵ Mt. 193/E. § (2) bek.

¹⁶ Mt. 193/K. § (6) bek.

¹⁷ KÁRTYÁS Gábor – TAKÁCS Gábor: Munkajogi problémák kölcsönbe. Avagy jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségek a munkaerő-kölcsönzés hatályos szabályozásában. *Munkajog Kérdések és Válaszok*, 4. évf. 10. szám, 2008, 30. o.

tátónak, függetlenül attól, hogy egyébként más tekintetben – például a bérfizetés szempontjából – a kölcsönbeadó munkáltató.¹⁸ Ez a megoldás jól leképezi azt, hogy a munkavállaló magatartásával összefüggésben közölt felmondás ténybeli alapján amúgy is csak a kölcsönvevő tudja megítélni, ami akkor is követésre érdemes lehet, ha egyébként kétségtelenül rontja a kölcsönzés, mint szolgáltatás vonzerejét.

3. A munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetési rendszerének karaktere a magyar szabályozás alapján

A magyar jogalkotó a munkaviszony megszűnése és megszüntetése kapcsán gyökeresen más szabályokat alkotott a kölcsön-munkavállalóra, mint a hagyományos munkaviszonyban foglalkoztatottakra. A leglényegesebb eltéréseket összefoglalva, a kölcsön-munkavállalóra nem alkalmazhatóak a végkielégítés és a csoportos létszámcsökkentés szabályai,¹⁹ rövidebb a felmondási idő,²⁰ és 2009. június 19-ig a felmondási tilalmakat sem kellett alkalmazni. Emellett a munkaviszony jogellenes megszüntetésének is enyhébbek a szankciói, mint a hagyományos foglalkoztatásánál.²¹ A megszüntetési rendszer eltérő jellegét a jogalkotó az egyes megszüntetési jogcímek sajátos elnevezésével (felmondás, azonnali hatályú felmondás) is megerősítette.²² Ugyanakkor a gyakorlatban sok problémát okoz ennek a szabályanyagnak az alkalmazása, a speciális előírások sok esetben indokolatlanok, következtelenek, illetve az általános rendelkezések közül kizárt egyes jogintézmények alkalmazhatatlansága is felvet problémákat.²³

Ezeket az aggályokat a jogalkotó egyáltalán nem kezelte, mivel a megszűnés-megszüntetés szabályai máig szinte azonosak a kezdeti, a 2001. évi XVI. törvénnyel bevezetett rendszerrel. Erre tekintettel különösen jelentős az Alkotmánybíróság (AB) 67/2009. (VI. 19.) számú határozata, amely – többek között – részletesen elemezte a kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetésével összefüggő szabályokat. Az alábbiakban a hazai szabályozás karakterét a bevezető törvény miniszteri indokolása és az AB határozat alapulvételével mutatom be.

A 2001. évi XVI. törvény miniszteri indokolása szerint a kölcsönbeadók akkor tudnak gazdaságosan működni, ha mindig olyan létszámú és összetételű munkavállalói állományt tartanak fenn, amelyre a piacon kereslet mutatkozik. Éppúgy előfordulhat a növekedő munkaerő-igény miatti gyors létszámbővítés, mint az,

¹⁸ CONROY, Pauline – PIERCE, Maria: Temporary agency work: national reports. Ireland. 2002, 7-8. o.

¹⁹ Mt. 193/P. § (1) bek.

²⁰ Mt. 193/J. § (4) bek.

²¹ Mt. 193/M. §

²² SUBA Ildikó: A munkaerő-kölcsönzés. In: A Munka Törvénykönyve Magyarázata, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 858. o.

²³ Számos eltérő szabályt logikusan nem magyarázhatónak, jogpolitikai szempontból nem méltányolhatónak tart KENDERES György is. KENDERES György: A munkaviszony, ezen belül különösen a munkaszerződés hazai szabályozásának dogmatikai kérdései és ellentmondásai, valamint megoldásának alternatívái. Ph.D értekezés, Miskolc, 2006, 168. o.

hogy a hirtelen gazdasági visszaesés miatt számos kikölcsönzést mondanak fel a partnerek. Ha ilyen esetben a felduzzadt munkavállalói állománytól csak az általános szabályok szerint tudna megszabadulni a kölcsönző ügynökség, az komoly anyagi terhet jelentene. A jogalkotó a rugalmasabb szabályokat a munkavállaló szempontjából is indokoltnak tartotta: „...csak ily módon lehet biztosítani, hogy a munkavállalóknak mindig újabb és újabb csoportjai kerüljenek be a rendszerbe, és ezáltal – a tartós munkanélküliség állapotát elkerülve – a kölcsönzéses munkavégzés keretében rövidebb, vagy hosszabb ideig foglalkoztatásra kerüljenek.” Ez megfelel a munkaerő-kölcsönzés nemzetközileg elfogadott megközelítésének, amely szerint ez a jogviszony ugyan kevesebb garanciával jár, de munkát biztosít azoknak is, akik egyébként nem tudnának hagyományos munkaviszonyban elhelyezkedni. Összességében a jogalkotó a kölcsönbeadó korlátozott munkáltatói mozgásterére és a munkaerő-kölcsönzés „ugródeszka” szerepére tekintettel látta indokoltnak az eltérő szabályozást.

Az AB szerint a munkaerő-kölcsönzés – rendeltetésszerű működés esetén (sic!) – ideiglenes munkaerő-átengedést jelent, egy olyan háromoldalú munkaviszonyt, ahol a munkateljesítésért járó bér szolgáltatása és a munkavállaló munkával való ellátása – mint a munkaviszonyból eredő két főkötelezettség – különböző munkáltatókhoz kerül. Ebből eredően a kölcsönbeadó olyan munkaszolgáltatás ellenértékét fizeti meg, amelyet a munkavállaló nem nála, hanem az általa kiválasztott, idegen munkáltatónál teljesít. Ezért a munkaerő-kölcsönzésre létesített munkajogviszonyban a munkavállaló munkával való ellátása, a folyamatos foglalkoztatás lehetősége kevésbé kiszámítható, hiszen azt mindig a munkáltató működési-rendelkezési körén kívül eső tényezők határozzák meg. Ezt a körülményt a munkavállalók maguk is ismerik, hiszen – munkavállalási lehetőségeik, munkaerő-piaci esélyeik által befolyásoltan ugyan, de – szabad választások eredményeként lépnek ilyen jogviszonyba. A speciális foglalkoztatási konstrukciót az AB olyan döntő különbségnek tekintette, amelyre tekintettel az eltérő szabályokat – a felmondási tilalmak kizártsága kivételével – indokoltnak látta.

A miniszteri indokolás és az AB határozat érveléséhez két megjegyzést kell fűzni. Egyrészt, mindkét érvrendszer azt veszi alapul, hogy a kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás – illetve a miniszteri indokolás esetében maga a munkaviszony – ideiglenes jellegű, ami viszont nem következik a magyar szabályozásból. Ha a kölcsön-munkavállaló hosszú ideje áll a kölcsönvevő alkalmazásában, a rugalmas megszüntetési rendszert fenti indokai értelmüket veszítik. Másrészt, miközben egyetérthetünk az AB levezetésében foglaltakkal, észre kell venni, hogy a kölcsönbeadó „korlátozott munkaszervezési lehetőségei”, vagy a felek közti „szoros munkajogi kapcsolat” hiánya számos speciális előírás szempontjából egyszerűen irrelevánsak, azaz nem indokolhatják az eltérő szabályozást. Az alábbiakban ezt vizsgálom meg – a teljesség igénye nélkül – néhány konkrét rendelkezés kapcsán.

4. Néhány anomália a magyar szabályozásban

A megszüntetési jogcímek rendszere lényegében nem tér el az általános szabályoktól, ám egyes speciális részletszabályokkal és több garanciális jellegű általános szabály kizárásával²⁴ a munkaerő-kölcsönzés megszüntetésére mégis teljesen más szabályok vonatkoznak. Az AB határozatának fontos hatása, hogy kijelölte – nem csak a munkaerő-kölcsönzés, hanem általában – az általánostól eltérő, rugalmasabb munkaviszonyok szabályozásának elvi kereteit. A foglalkoztatás rugalmasabbá tétele nem mehet el addig, hogy az már a munkavállaló alapjogait – az AB által kimunkált teszt keretein túl – korlátozza. Másfelől, ha az eltérő szabályok nem is érintenek alkotmányos jogokat, az egyenlő bánásmód elvét akkor is tiszteletben kell tartani, ez pedig az önkényes, ésszerű indok nélküli különbségtétel tilalmát jelenti. Ha tehát a speciális foglalkoztatási forma jellege nem indokolja objektíve a rugalmasabb szabályokat, úgy azok alkotmányellenes megkülönböztetést jelentenek.

Álláspontom szerint a fenti logika alapul vételével kérdéses, hogy az Mt. miért zárja ki egyes általános szabályok alkalmazását munkaerő-kölcsönzés esetén. Felmerül, vajon van-e alkotmányos indoka, hogy a kölcsönzött munkavállaló a törvény alapján nem jogosult végkielégítésre. A végkielégítés rendeltetése az, hogy ha a huzamosabb ideig fennálló munkaviszony a munkavállalótól független okból szűnik meg, úgy egy külön juttatással segítsék a munkavállalót az ezt követő átmeneti időszakban. Ez a támogatás akkor is indokolt biztosítani, ha a munkavállaló egyébként kölcsönzés keretében dolgozott. Ezen nem változtat az sem, hogy mivel a gyakorlatban rövid ideig állnak fenn a kölcsönzésre irányuló munkaviszonyok, a végkielégítésre jogosító három évet nem sok kölcsön-munkavállaló érné el.²⁵

Kisebb jelentőségű következtetlenségekre példa, hogy az Mt. a felmondási idő kapcsán is kizár két általános szabályt. Így a kölcsön-munkavállaló átlagkeresetére akkor is igényt tarthat, ha a felmondási idő alatt munkabérré egyébként nem lenne jogosult.²⁶ Például, ha a munkavállaló elháríthatatlan ok miatt nem tud munkát végezni²⁷ – pl. tömegközlekedési sztrájk, vagy az időjárás miatt – ez a kölcsönbeadó bérfizetési kötelezettségét – álláspontom szerint indokolatlanul – nem érinti. Emellett a kölcsönbeadó nem köteles arra, hogy a munkavállaló a felmondási idő alatt közölt kérésére a munkaviszonyt a munkavégzés alóli felmentés előtti, a munkavállaló által megjelölt időpontban szüntesse meg.²⁸ Ilyen eset ugyan csak akkor fordulhatna elő, ha a munkavállaló a kölcsönbeadóval kötött megállapodása alap-

²⁴ A kizárt szabályok felsorolását lásd: Mt. 193/P. § (1) bek.

²⁵ Példaként említhető a spanyol szabályozás, amely szerint a munkaviszony végén a kölcsönzött munkavállaló 12 napi végkielégítésre tarthat igényt minden ledolgozott (kikölcsönzésben töltött) hónap után. Az első látásra nagyvonalúnak tűnő szabály a gyakorlatban csak szimbolikus, mivel a kikölcsönzések nagyon rövid időtartamúak. RODRÍGUEZ, Miguel C. – ROYO, Pinero: i.m. 179. o.

²⁶ Mt. 93. § (3) bek.

²⁷ Mt. 107. § g) pont

²⁸ Mt. 94. §

ján nem a teljes felmondási időre mentesül a munkavégzés alól, mégis indokolatlannak tartom kizárni ezt a lehetőséget.

Az indokolatlan szabályok egy másik csoportjába azokat a speciális rendelkezéseket sorolhatjuk, amelyek szükségtelen eltérést jelentenek az általános szabályoktól. Jó példa erre a rendes felmondásnak megfeleltethető²⁹ felmondás jogintézménye. Felmondással mindkét fél megszüntetheti a határozatlan idejű kölcsönzésre irányuló munkaviszonyt. A felmondás indokolásával kapcsolatos minőségi követelmények – valóság, világosság, okszerűség – megegyeznek az általános szabályokkal.³⁰ Az indokolás tartalmi követelményeit viszont – azaz hogy milyen okokból kerülhet sor felmondásra – eltérően rendezi a kölcsönzésre vonatkozó fejezet. Az Mt. szerint a kölcsönbeadó felmondással akkor szüntetheti meg a munkaviszonyt, ha a munkavállaló nem végzi megfelelően a munkáját; a munkavállaló munkaköri feladatainak ellátására alkalmatlan; a kölcsönbeadó harminc napon belül nem tudta biztosítani a munkavállaló megfelelő foglalkoztatását; vagy a megszüntetésre a kölcsönbeadó működésével összefüggő okból kerül sor.³¹

A négy eset közül az utolsó az általános szabályoknál is szerepel lehetséges indokként,³² míg a harmadik eset teljesen speciális, csak a kölcsönzésre vonatkozik. A törvény miniszteri indokolásából kitűnő jogalkotói szándék szerint az első két pont tartalmilag megfeleltethető az általános szabályokban foglalt, a „munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával”, illetve „munkavállaló képességeivel” összefüggő ok kategóriájának. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy ha valóban azonos esetkört fednek le, akkor miért nem azonos szóhasználattal élt a jogalkotó? Így elképzelhető, hogy a jövőbeni bírói gyakorlat a kölcsönzésre meghatározott lehetséges indokokat szűkebben értelmezi majd, mint az általános szabályokat. Például, ami a munkavállaló képességeivel összefüggő kifogásnak megfelel, nem feltétlenül jelenti a munkaköri feladatok ellátására való alkalmatlanságot is.³³

A felesleges speciális rendelkezésekre egy másik példa az azonnali hatályú felmondás esetköre. Ebben az esetben a munkavállaló, vagy a kölcsönbeadó egyoldalú nyilatkozata azonnali hatállyal megszünteti a munkaviszonyt, amely lehet határozott, vagy határozatlan idejű is.³⁴ Ilyen jognyilatkozat tételére azonban a

²⁹ Lásd pl. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – GYULAVÁRI Tamás – KISS György: A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény magyarázata. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, I–II. kötet 2006, 668. o.; GYULAVÁRI: Speciális foglalkoztatási formák. In: A munkajog nagy kézikönyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 268. o.; SUBA Ildikó: i.m. 2006, 859. o.

³⁰ Mt. 193/J. § (2) bek.; MK 95

³¹ Mt. 193/J. § (3) bek.

³² Mt. 89. § (3) bek.

³³ SUBA Ildikó szerint a nem megfelelő munkavégzés olyan eseteket fed le, amikor a munkavállaló képességei, egészségi állapota, képzettsége stb. alapján képes volna ellátni az adott feladatot, de ezt mégsem tesz. Alkalmatlanság esetén ezzel szemben a munkavállaló igyekezete ellenére sem képes megfelelő színvonalú munkát végezni. SUBA Ildikó: i.m. 2006, 860. o.

³⁴ Mt. 193/K. § (1) bek.

felek csak a törvényben foglalt szigorú feltételek fennállta esetén és csak az ott előírt határidőn belül jogosultak. A szakirodalom³⁵ és a jogalkotó kiemeli a rendkívüli felmondással való megfeleltethetőséget. A legfontosabb eltérés a rendkívüli felmondáshoz képest azoknak az eseteknek a meghatározása, amikor az azonnali hatályú felmondással élni lehet.

A munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással akkor szüntetheti meg, ha a másik fél a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan, vagy súlyos gondatlansággal jelentős részben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.³⁶ Ehhez képest a kölcsön-munkavállaló akkor szüntetheti meg azonnali hatályú felmondással a munkaviszonyt, ha a kölcsönbeadó vagy a kölcsönvevő súlyosan megszegte a munkaviszonyra vagy a foglalkoztatásra vonatkozó szabályokat, illetve megállapodást.³⁷ Esetében tehát nem követelmény, hogy a megszegett szabály lényeges legyen, és az sem, hogy a másik felet vétkesség terhelje. A többes szám használata viszont arra utalhat, hogy egyetlen szabály – akár súlyos – megszegése nem elég alap az azonnali hatályú felmondáshoz. A szabályozás elég zavaros tehát abból a szempontból, hogy egyszerre szigorítja és tárgítja az azonnali hatályú felmondás alkalmazási körét a rendkívüli felmondáshoz képest, miközben a tényállási elemek eltérését aligha lehetne indokolni.

Az azonnali hatályú felmondás talán egyetlen valóban indokolt speciális szabálya az, hogy a munkavállaló azonnali hatályú felmondását a kölcsönvevő súlyos szabályszegése is megalapozza, bár a megszüntető nyilatkozatot ekkor is a kölcsönbeadónak kell címezni.³⁸ Ezt mindenképpen rögzítenie kell a törvénynek, hiszen a tényleges munkavégzéshez kapcsolódó munkáltatói kötelezettségek a kölcsönvevőt terhelik. A kölcsönbeadó és a kölcsönvevő megállapodása lehet irányadó arra, hogy ilyenkor a kölcsönbeadó milyen igényeket támaszthat a kölcsönvevővel szemben.

A kölcsönbeadó akkor szüntetheti meg azonnali hatályú felmondással a munkaviszonyt, ha a munkavállaló a munkaviszonyból eredő lényeges kötelezettségeit vétkesen megszegi.³⁹ Összehasonlítva ezt a rendkívüli felmondás szabályával, itt nem feltétel, hogy a kötelezettségszegés súlyos legyen, és elegendő az enyhe gondatlanság is. Ismét megjelenik viszont a zavaró többes szám: az azonnali hatályú felmondást egyetlen lényeges kötelezettség megszegése nem alapozza meg – legalábbis a jogszabály nyelvtani értelmezése szerint.

Mindkét félnél tehát a kötelezettségszegés súlyának kell egy bizonyos szintet elérnie, hogy az azonnali hatályú felmondás alapos legyen.⁴⁰ A rendkívüli felmondás

³⁵ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – GYULAVÁRI Tamás – KISS György: i.m. 2006, 658. o., SUBA Ildikó: i.m. 2006, 863. o.

³⁶ Mt. 96. § (1) bek.

³⁷ Mt. 193/K. § (2) bek.

³⁸ Mt. 193/E. § (2) bek.

³⁹ Mt. 193/K. § (3) bek.

⁴⁰ SUBA Ildikó: i.m. 2006, 864. o.

tényállási elemeinek a két jogalany közti feldarabolását azonban a kölcsönzés eltérő konstrukciója nyilvánvalóan nem indokolja. A bírói gyakorlatra vár annak az esetjognak a kimunkálása, amely segít majd eligazodni az azonnali hatályú felmondás és a rendkívüli felmondás alkalmazása feltételeinek különbségeiben.⁴¹ Amit biztosan állíthatunk, hogy a két lefedett esetkör jelentősen eltér egymástól.

Ezt a képet tovább árnyalja, hogy az Mt. az azonnali hatályú felmondást egyik félnek sem teszi lehetővé a rendkívüli felmondást megalapozó b) ponthoz hasonló esetben. Az Mt. 96. § (1) bekezdés b) pontját a jogirodalom úgy értelmezi, hogy itt olyan magatartásról van szó, amely nem munkaviszonyból származó kötelezettség megszegését jelenti, mégis lehetetleníti a munkaviszony fenntartását. Ezzel szemben mind a kölcsönbeadóra, mind a munkavállalóra vonatkozó szabály egyértelműen fogalmaz, amikor az azonnali hatályú felmondás alaposságához kimondottan a munkaviszonnal összefüggő magatartást kívánja meg. Furcsa módon tehát e tekintetben az általános szabályok rugalmasabb foglalkoztatást biztosítanak, és tágabb körben teszik lehetővé a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetését, mint a kölcsönzésre vonatkozó speciális joganyag. Álláspontom szerint a kölcsönzés sajátosságai nem indokolják a munkaviszonyon kívüli magatartásra alapozott ok kizárását.⁴²

A kifogásolható szabályok harmadik csoportjába azok a rendelkezések tartoznak, amelyek a kölcsönbeadó felelősségét az általános szabályokhoz képest enyhébben határozzák meg. Különösen ide tartoznak a munkáltató jogellenes munkaviszony megszüntetésére meghatározott jogkövetkezmények. Az általános szabályokhoz képest a leglényegesebb különbség, hogy a kölcsön-munkavállaló nem kérheti az eredeti munkakörébe való visszahelyezését, hanem csak azt, hogy a bíróság kötelezze a kölcsönbeadót 1-6 havi átlagkereset megfizetésére – ez éppen a fele az általános szabályok szerint követelhető összegnek.⁴³

Felmerül a kérdés, mennyiben indokoltak itt az általánosnál kedvezőbb szabályok. Egyes álláspontok szerint az enyhébb felelősséget a jogviszony átmeneti

⁴¹ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – GYULAVÁRI Tamás – KISS György: i.m. 2006, 674. o. Például, a Legfelsőbb Bíróság egy kölcsönbeadói azonnali hatályú felmondás jogszerűségét az alapján állapította meg, hogy a munkavállaló kötelezettségessége lényeges és súlyosan gondatlan volt. Arra nem tért ki a határozat, hogy enyhe gondatlanság is megalapozta volna az azonnali hatályú felmondást, viszont több kötelezettség megszegését követeli meg a törvény. (Mfv. I. 10.816/2007/3)

⁴² Az azonnali hatályú felmondás és a rendkívüli felmondás eltéréseit az AB is vizsgálta már említett határozatában, ám az ésszerű indok nélküli különbségtételre vonatkozó panaszt elutasította. Nyilvánvalónak tűnik azonban, hogy a rendkívüli felmondás és az azonnali hatályú felmondás különbségei nem hozhatóak összefüggésbe a kölcsönbeadó korlátozott munkaszervezési lehetőségével, másra utalt, bizonytalan helyzetével. Sőt, a két jogintézmény összevetése olyan zavaros eredményre vezet, hogy még az sem állapítható meg egyértelműen, vajon melyik megszüntetési jogcím jelent rugalmasabb megszüntetést.

⁴³ Mt. 100. § (1) és (4) bek., 193/M. § (2) bek.

jellege indokolja.⁴⁴ A jogviszony időtartamát valóban figyelembe veszi a bíróság a szankció mértékének kiszabásánál, azonban pusztán e körülmény alapján véleményem szerint indokolatlan a felére csökkenteni a kiszabható átlagkereset felső határát. Emellett, ha a kölcsönbeadó jogellenesen szünteti meg a munkaviszonyt, akkor megszegi a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat. Rugalmasná tenni márpedig csak a jogszerű foglalkoztatást lehet. A jogellenes megszüntetésre reagáló, enyhébb jogkövetkezményeket megfogalmazó szabályok így valójában nem a foglalkoztatást teszik rugalmasná, hanem a munkáltató felelősségét csökkentik.

Az AB határozatában ezt a szabályt sem találta alkotmányellenesnek, mivel a különbségtételt igazoltnak látta a jogviszony rugalmasabb szabályozást kívánó jellegével. Álláspontom szerint a munkaező-kölcsönzés atipikus jellege csak azt indokolja, hogy az évekig húzódó munkaügyi per utáni visszahelyezés alól mentesüljön a kölcsönbeadó. A jogellenes megszüntetésért fennálló felelősségét más tekintetben viszont a hagyományos munkaviszonyban foglalkoztató munkáltatókéval egyezően lenne érdemes megállapítani. Maga az AB határozat is utal arra, hogy a szerződészegés szankcióinak meghatározásában csak addig járhat el szabadon a jogalkotó, amíg az nem nyilvánvalóan eltúlzott nagyságú, vagy diszkriminatív. E mérce alapján viszont indokolt lett volna az alkotmányellenes megkülönböztetés megállapítása.

5. Összegzés

A munkaező-kölcsönzés sajátosságai a munkaviszony megszüntetése körében is igénylik a speciális szabályozást. Az eltérő szabályoknak elsősorban a megosztott munkáltatói pozícióra, a munkaviszony kikölcsönzésen átnyúló jellegére és a kölcsönbeadó korlátozottabb munkáltatói lehetőségeire kell tekintettel lennie. A hazai szabályozás kialakításakor a jogalkotó a megszüntetési rendszer kapcsán is sajátos szabályanyagot illesztett az Mt.-be, amely nem csak az elnevezések szintjén tér el a hagyományos munkaviszonytól. Sajnálatos, hogy ezek a szabályok – kevés kivételtől eltekintve – nem a jogintézmény jellegéből eredő eltéréseket tartalmazzák, hanem – egy rugalmasabb foglalkoztatási forma megteremtésének feltételezhető céljától vezérelve – lényegében egy egyszerűsített munkaviszony megszüntetési szabályait rögzítik.

Ezek a rugalmasabb szabályok nem indokolhatóak a megosztott munkáltatói pozícióval és a foglalkoztatás ideiglenes jellegével sem, hiszen ez utóbbi nem is egyértelmű sajátossága a kölcsönzésnek a hazai jog szerint. A normaanyag részletes elemzésével olyan kisebb jelentőségű következtetlenségeket is feltárhatunk, amelyek lényegében jogszabály-szerkesztési hibáknak tekinthetők, de gyakorlati hatásuk rendkívül méltánytalan lehet. Különösen aggályos, hogy a jelenlegi szabályozás – az egyébként is vitatható indokoltságú – flexibilizálási célkitűzést sem tudja

⁴⁴ SUBA Ildikó: i.m. 2006, 870. o.

megvalósítani, hiszen például a jogviszony azonnali hatályú megszüntetése terén a kölcsönzésre irányadó szabályok éppen hogy szigorúbbak az általános előírásoknál.

Álláspontom szerint a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szabályanyag teljes felülvizsgálatra szorul, a problémák feloldását nem elegendő a bírói jogértelmezésre bízni. A fent kifejtetteket összefoglalva, ehhez a revízióhoz három alapvető szempontot javaslok. Elsőként, a jogalkotónak azt az elvet kell figyelembe vennie, hogy csak a körben van szükség speciális szabályozásra, ahol ez a jogintézmény lényegéből ered. Az általános szabályok felesleges megkettőzését le kell bontani, ugyanakkor a jogintézmény karakteréből eredő speciális szabályok részletesebb kibontása is szükséges. Különösen ide tartozik a kölcsönvevő szerepének tisztázása azokban az esetekben, amikor a munkaviszonyt a kölcsönvevő által közölt ok alapján szüntetik meg.

Másrészt, az általános szabályoktól való eltéréseket a rugalmasság iránti igénnyel önmagában nem lehet indokolni, csak ha ez egyben a foglalkoztatás érdemi különbözőségéből ered, vagy a munkavállaló valamilyen ellentételezésével párosul. Az AB határozatból is láthatjuk, hogy a munkaerő-kölcsönzés és a hagyományos munkaviszony közötti eltérések annál kevésbé indokolják az eltérő szabályozást, minél hosszabb ideig tart a kölcsönvevőnél való foglalkoztatás, illetve ezáltal a munkaviszony. Álláspontom szerint a foglalkoztatás, illetve a munkaviszony tartósságával arányosan csökkenteni kell a foglalkoztatás rugalmasságát. Alátámasztja ezt a megoldást az is, hogy az általános szabályok is több garanciát biztosítanak annak a munkavállalónak, akinek munkaviszonya hosszabb ideig áll fenn.⁴⁵

Végül, az ideiglenes foglalkoztatás mellett sem indokolt rugalmasabb szabályokat alkotni olyan esetekre, amikor a munkáltató jogellenesen jár el, vagy foglalkoztatás hiányában már foglalkoztatáspolitikai célkitűzésekről sem lehet szó. Így álláspontom szerint a hagyományos munkaviszonyra irányadó szabályokat kellene követni a munkaviszony munkáltatói jogellenes megszüntetése vonatkozásában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AHLBERG, Kerstin: Germany: „Premature Implementation” of the Draft Directive – In Spite of Resistance in the Council. In: Ahlberg ed alt. (eds.): Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work. Peter Lang Publishing 2008

ANTONI, Manfred – JAHN, Elke J.: Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Work Agencies? IZA Discussion Paper No. 2343, 2006. Ld.: <http://ssrn.com/abstract=937876> – letöltés ideje: 2007. december 10.

ARROWSMITH, James: Temporary agency work and collective bargaining in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working

⁴⁵ A felmondási idő hossza és a végkielégítés mértéke a jogviszony időtartama alapján növekszik, illetve utóbbi csak legalább 3 éves munkaviszony után jár [Mt. 92. § (2) bek.; 95. § (4) bek.]

- Conditions. 2008 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tm0807019s/index.htm>,
letöltés ideje: 2009. január 15.
- BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – GYULAVÁRI Tamás – KISS György: A Munka
Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény magyarázata. Magyar Hivata-
los Közlönykiadó, I–II. kötet 2006
- CIETT: Rationale of Agency Work. European labour suppliers' and demanders'
motives to engage in agency work. Final report. 2002. Lásd:
<http://www.ciett.org/index.php?id=155>, letöltés ideje: 2008. április 1.
- CONROY, Pauline – PIERCE, Maria: Temporary agency work: national reports.
Ireland. 2002. Lásd: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/29/en/1/ef0229en.pdf>,
letöltés ideje: 2010. február 11.
- GONOS, George: The Contest over „Employer” Status in the Postwar United States:
The Case of Temporary Help Firms. *Law and Society Review*, Vol. 31. No. 1. 1997
- GYULAVÁRI Tamás: Speciális foglalkoztatási formák. In: A munkajog nagy kézi-
könyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006
- KÁRTYÁS Gábor – TAKÁCS Gábor: Munkajogi problémák kölcsönbe. Avagy jog-
értelmezési és jogalkalmazási nehézségek a munkaerő-kölcsönzés hatályos sza-
bályozásában. *Munkajog Kérdések és Válaszok*, 4. évf. 10. szám, 2008. október
- KENDERES György: A munkaviszony, ezen belül különösen a munkaszerződés
hazai szabályozásának dogmatikai kérdései és ellentmondásai, valamint megol-
dásának alternatívái. Ph.D értekezés, Miskolc, 2006
- RODRÍGUEZ, Miguel C. – ROYO, Pinero: Spain. In: Blanpain Roger (szerk.):
Temporary Agency Work and the Informational Society. (Bulletin of
Comparative Labour Relations) Kluwer Law International, 2004
- SCHIEK, Dagmar: Agency Work – from Marginalisation towards Acceptance?
Agency work in EU Social and Employment Policy and the „implementation” of
the draft Directive on Agency work into German law. *German Law Journal*, Vol.
05. No. 10. 2004
- SUBA Ildikó: A munkaerő-kölcsönzés. In: A Munka Törvénykönyve Magyarázata,
Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006
- VIGNEAU, Christophe: Temporary Agency Work in France. *Comparative Labor
Law and Policy Journal*, Vol. 23:45 2001
- VIGNEAU, Christophe: France: Another Approach to Flexicurity. In: Ahlberg ed alt.
(eds.): *Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work.*
Peter Lang Publishing 2008
- VISSER, Dieuwke – PLESSEN, Willem – JACOBS, Antoine: The Netherlands. In:
Blanpain Roger (szerk.): *Temporary Agency Work and the Informational Soci-
ety.* (Bulletin of Comparative Labour Relations) Kluwer Law International, 2004
- WEISS, Manfred: Germany. In: BLANPAIN, Roger (szerk.): *Temporary Agency
Work and the Informational Society.* (Bulletin of Comparative Labour Relations)
Kluwer Law International, 2004

**ALKOTMÁNYJOGI
SZEKCIÓ**

Szabó Máté Dániel
Alkotmányjogi Tanszék
Témavezető: Sári János

AZ ALAPJOGOK INFORMÁCIÓS JOGI RÉTEGE

Az információs szabadságjogok a sok tekintetben különböző információs hatalmi viszonyokra épülő, úgynevezett információs társadalomban kitüntetett helyzetben vannak. Nem képeznek elkülönült szigetet a többi alapjog között, éppen ellenkezőleg: átszövik az alapjogok rendszerét, annak majdnem minden elemében jelen vannak, jelentőséggel bírnak. Az információs szabadságjogok bizonyos alapjogoknak egy-egy speciális tartalmaként is felfoghatók, más alapvető jogok biztosítékaként is értelmezhetők és értelmezendők, és fordítva, egyes nevesített alapjogok viselkedhetnek az információs szabadságjogokból is levezethető, nevesített érvényesülési formaként is. Mindez annak a bizonyítéka, hogy az információs jogok az információs társadalomban a teljes alapjogi rendszer egy speciális rétegét képezik. Az információs hatalomnak így nemcsak a szűk értelemben vett információs szabadságjogok, hanem az azok tartalmával tekintélyes átfedésben lévő más jogok is korlátját képezik. A következőkben ennek igazolását kísérem meg, úgy, hogy nem magukról a szoros értelemben vett információs szabadságjogokról, hanem a velük a jelzett kapcsolatba kerülő alapjogokról szólok.

Az információs szabadságjogok körén kívül eső alapjogok információs jogi rétegének felismerése hasznos a magyar alkotmányjog számára is, amelyben az információs autonómiát nevesített információs szabadságjogok is garantálják. Fel-felbukkan ugyanis a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága alapjogi természetű védelmének szükségtelensége melletti érvként, hogy más jogrendszerek ilyen védelmet e jogoknak nem biztosítanak, eltérő természetű célok megvalósulása (pl. a hatékonyság vagy más alapjogok érvényesülése) érdekében indokolt lenne az információs autonómia alapjogi védelmét megszüntetni, a jogrendszer más – nem alkotmányjogi – eszközökkel is képes a szükséges védelmet biztosítani. Az itt következő elemzés ezzel szemben éppen arra mutat rá, hogy az információs autonómia alapjogi védelme a nevesített információs szabadságjogokat kifejezetten nem biztosító, ámde az alapjogokat jogállami szinten garantáló jogrendszerekben is biztosított, jelen van. Az, hogy nálunk (és máshol) nevesített jogok biztosítják, elsősorban történelmi okokkal magyarázható. A nevesített védelem olyan vívmány, amiről lemondani nem lenne szerencsés, mert a más alapjogok információs jogi rétege így kiegészíti a nevesített jogok által biztosított védelmet, kiegyensúlyozottabbá, kiszámíthatóbbá és teljesebbé teszi azt. Ha az információs autonómiát nem nevesített információs szabadságjogok védik, a védelem megma-

rad ugyan, de az feltételes, kiszámíthatatlan és esetleges.

Az elemzés a következő – itt nem részletezett – tézisekből indul ki:¹

Az egyén és a külvilág egymáshoz való viszonya az információs társadalomban a korábbi korokhoz képest megváltozik, amely változás eredményeként a személyiség virtualizálódik.

Az önrendelkezési jog információs értelemben az egyén arra vonatkozó döntési jogát jelenti, hogy hol húzza meg a határt önmaga és a külvilág között, azaz meddig engedi be a külvilágot a személyes szférájába. Dönthet a saját személye és a külvilág kapcsolatáról, nemcsak fizikai, hanem információs tekintetben is.

Nincs objektív és élesen meghúzható határ a belső világ és a külvilág között. Az egyén közösségi léte sem más, mint saját személyiségének kifejezése, saját magának a megjelenítése a külvilágban. A világ nem elsősorban az „én” és a „nem én” kettősből, hanem inkább az „ennel” lazább és szorosabb kapcsolatban álló elemekből áll. Különösen így van ez az információk tekintetében. Azt, hogy a világnak mely elemei állnak szorosabb kapcsolatban valakivel, maga az illető dönti el, az egyén ellenőrzést gyakorol a rá vonatkozó ismereteknek a külvilág felé való mozgása és a külvilágra vonatkozó ismereteknek az egyéni szférába való bejutása felett egyaránt. Ezt nevezem információs önrendelkezésnek. Álláspontom szerint az információs önrendelkezés joga biztosítja az egyén számára, hogy ellenőrzést gyakoroljon mindenféle információátvitel felett, ami a jog alanya, vagyis az egyén és a külvilág között történik, mind pozitív, mind pedig negatív értelemben.²

Az információs önrendelkezés szeletei

Az információs önrendelkezés több mint a személyes adatok feletti rendelkezés, nézetem szerint négy szelete különíthető el.³ Bármiféle ismeret feletti rendelkezés

¹ E szöveg a szerző *Az információs hatalom alkotmányos korlátai* című, készülő doktori értekezése egy fejezetének témáját tárgyaló előadás leírt változata. Tekintettel arra, hogy az értekezés számos olyan tézise, amelyre e fejezet megállapításai támaszkodnak, nem e fejezetben kerül kibontásra, az előadás és a leírt változata sem igazolja a szokásos alapossággal. A kiinduló tézisek igazolására lásd: SZABÓ Máté Dániel: Kísérlet a privacy meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival. *Információs Társadalom*, 2005, 2, 47. o.

² Ez az értelmezés eltér a fogalomnak az alkotmányjogi irodalomban használt tartalmától, ami a magyar alkotmánybírói értelmezésben is megjelenik. Ehhez az állásponthoz hasonlóan foglal állást Christian Turner. Az ismeretek feletti ellenőrzést emeli ki az a megjegyzése, amely szerint a tudásra vonatkozó jogi szabályozás az embernek arra a tulajdonságára épít, hogy a személyek és a személyeket alakító gondolatok közötti kapcsolatokban rendet akar teremteni. TURNER, Christian: *The Burden of Knowledge*. *Georgia Law Review* 43, 2009, 4, 303. o. Hasonló megközelítésben kapcsolják össze az információs magánszféra védelmét és az információs szabadságot a latin-amerikai országok jogrendszerei a Habeas Data koncepciójában. GUADAMUZ, Andrés: *Habeas Data v. the European Data Protection Directive*. *The Journal of Information, Law and Technology*, 2001, 3.

³ Részletesebb kifejtésére és az így meghatározott információs önrendelkezésnek az adatvédelemhez való viszonyára nézve ld. SZABÓ: i.m. 49-53. o.

joga ideértendő, így magában foglalja az önkifejezés, a rejtőzködés, a megismerés és a nemtudás jogát. Az elkülönítés alapja egyrészt az, hogy milyen ismeretek felett gyakorolt ellenőrzés útján határozza meg önmaga sorsát az egyén, a reá vagy a külvilágra vonatkozó ismeretekről dönt-e, másrészt pedig az, hogy mit tesz ezekkel az adatokkal, személye és az ismeret közötti kapcsolatot szorosabbra fűzi-e vagy éppen ellenkezőleg. Ez utóbbi szempont szerint létezik az információs önrendelkezésnek negatív és pozitív oldala.

A) Az információs önrendelkezési jog részben az egyénnek a rá vonatkozó ismeretek feletti rendelkezéshez való joga. Ez azt jelenti, hogy az egyén ura a rá vonatkozó ismereteknek és ellenőrzést gyakorol felettük, mind a külvilág előtti megismertetést illetően, mind abban a tekintetben, hogy az ismeretekkel mit kezdhet a külvilág. Ez – az előzőek szerint – pozitív és negatív értelemben is értelmezhető.

Aa) Pozitív értelemben ez a jog az *önkifejezés joga*, az egyén joga ahhoz, hogy megmutassa a külvilágnak saját magát, illetve saját magának azt a részét, amit meg akar mutatni. Információs önrendelkezési jogát gyakorolja tehát az, aki a vele kapcsolatba hozható bármiféle, akár a külvilágban mindeddig meg sem jelent ismeretet (tényt, gondolatot, érzést) megismerteti a külvilággal, vagy megismerni engedi számára.

Ab) Negatív értelemben ennek a jognak a része az *eltitkolás és a rejtőzködés joga*, vagyis az önkifejezés jogának az ellenkezője: jog ahhoz, hogy az egyén eltitkoljon magáról és magából bármit, vagyis negatív értelemben gyakoroljon ellenőrzést a saját magára vonatkozó ismeretek felett.

B) Az ismertetett definíció szerint az információs önrendelkezés vonatkozhat a külvilágból származó ismeretekre is, azonban csak annyiban, amennyiben azok az önrendelkező egyént érintik és személyes szférájába behatolnak. Az információs önrendelkezés része tehát az egyénnek az a joga, hogy a külvilágra vonatkozó, de őt valamilyen módon érintő ismeretek felett ellenőrzést gyakoroljon. Az előzőekhez hasonlóan ennek is létezik pozitív és negatív oldala.

Ba) Pozitív értelemben ez a jog a *megismerés szabadságát* jelenti, vagyis azt, hogy az egyénnek joga van a tájékozottsághoz. E jogával élve az egyén kiterjeszti énjének határait, magáévá teszi és beépíti személyiségébe a külvilágra vonatkozó ismereteket.

Bb) A negyedik szelet az előző pontban leírt jog ellenkezője: az egyént megilleti az ismeretektől való elzárkózás joga, a *nemtudás joga*, a robinsoni élethez való jog.

Információs jogok az egyes alapjogi generációkban

Valamennyi alapjogcsoportban találkozhatunk információs szabadságjogi (önrendelkezési jogi) tartalmú alapjogokkal. E jogok ugyanis számos hagyományosan

nem információs jogként értelmezett alapvető jog tartalmában is felbukkannak. Ez annak bizonyítéka, hogy az információs társadalomban az alapvető jogok igen jelentős részben az egyén információs viszonyaira vonatkoznak, így az egyén és a külvilág információs viszonyait nemcsak a szűken értelmezett információs szabadságjogok érintik, hanem majdnem minden alapjogcsoport.

Az egyén önrendelkezési joga, pontosabban annak minden aspektusa, a fizikai és az információs önrendelkezési jog egyaránt számos nevesített alapvető jogban megjelenik. Ezek az elsősorban történelmi okok miatt kiemelt, nevesített alapvető jogok végső soron az egyén önrendelkezési jogának egy-egy elemét emelik ki. Az információs szabadságjogi – tágan értelmezett információs önrendelkezési – tartalom az alapvető jogok legkorábbi megjelenési formáiban is jelen volt. Bár a mai értelemben vett adatvédelmi jogi biztosítékok, nemzeti és nemzetközi szabályok az 1970-es években jelentek meg, amikor a polgárok szabadságát a számítógépes nyilvántartásoktól féltették,⁴ az adatvédelmi szabályok legfontosabb tartalmi elemeit az elsőként kialakuló, klasszikus alapjogok tartalmában is megtalálhatjuk. Az állami beavatkozás elé korlátot állító klasszikus szabadságjogi dokumentumok elsősorban a gondolatok és vélemények szabad közzlése, a szólásszabadság,⁵ a magántitok védelme, a személy, magánlakás, dokumentumok és a tárgyak védelme, a megalapozatlan házkutatások és lefoglalásokkal szembeni jog,⁶ a meggyőződés- és vallásszabadság⁷ tartalmán keresztül védték az információs magánszférát a hatalommal szemben, az USA jogrendszere szövetségi szinten így tesz ma is. Az információs szabadság elvei ennél közvetlenebb módon jelennek meg a felvilágosodás eszméiben, és kifejezésre jutnak például a polgároknak az Emberi és Polgári Jogok 1789-es Nyilatkozata szerinti azon jogában, hogy megállapítsák a közügyekhez adott anyagi hozzájárulásuk szükségszerűségét és számadásra vonják a közigazgatás minden tisztviselőjét.⁸ Az információs szabadság legkonkrétabb megfogalmazását elsőként az 1766. évi svéd sajtószabadságról szóló törvényben találjuk, amely kimondta, hogy minden svédnek joga van a hivatalos iratokat megismerni.⁹ E kezdeti megközelítésben az információs szabadság még nem önállósult, hanem a sajtószabadság érvényesülésének biztosítéka volt. A megközelítés kezdeti voltát megkérdőjelezi, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) gyakorlatában az információs szabadság 2009-ben még mindig csak a szólásszabadság előfeltételeként jelenik meg.¹⁰

Az alapvető jogok tételes joggá válásának második hullámára is jellemző az in-

⁴ MAJTÉNYI László: Adatvédelem, információs szabadság, sajtó. Budapest, COLPI 1997, 8. o.

⁵ Pl. az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, 1789, XI. cikk; USA Bill of Rights, 1791, I. cikk

⁶ USA Bill of Rights, 1791, IV. cikk

⁷ Például az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, 1789, X. cikk; USA Bill of Rights, 1791, I. cikk

⁸ XIV. és XV. cikk

⁹ Tryckfrihetsförordningen (svéd törvény a sajtó szabadságáról) 1766

¹⁰ Ld. Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, Judgement of Apr. 2009, No. 37374/05, 35-39. §§ és Kenedy v. Hungary, Judgement of 26 May 2009, No. 31475/05, 43. §

formációs tartalmú alapjogok megjelenése, elsősorban a kulturális jogok körében.¹¹ Erre a korszakra tehető az alapjogok biztosításában az állam korábbinál nagyobb mértékű szerepvállalására vonatkozó igény megfogalmazódása és ennek jogi kifejeződése is, amelynek egyik következménye az emberi jogoknak a magánszemélyek közötti viszonyokban való érvényesülésével kapcsolatos állami feladatok megjelenése. Ez alapozhatja meg az állam információs hatalmával szembeni alkotmányos védelem mellett a más, nem közhatalmi információs hatalommal szembeni állami védelem alkotmányosságát, az ezt biztosító törvényi szabályok alapjog-érvényesítő minőségét.

Az alapvető jogok megjelenésének harmadik hullámában a szűken vett információs jogokon kívül számos olyan alapjog születésének lehetünk tanúi, amelyek információs jogi tartalmúak is: például a környezethez való jog egyik lényegi tartalma a környezeti információ szabadsága, a betegjogok tekintélyes része is információs önrendelkezési tartalmú.

Az információs autonómiát biztosító anyajogok

Azokban a jogrendszerben, ahol nevesített jogok nem szolgálnak az információs önrendelkezés biztosítására, más alapvető jogokon keresztül biztosítják az egyén információs autonómiáját. Az információs jogoknak tehát léteznek úgynevezett anyajogai. Ezeknek az információs jogi tartalma leginkább abban mutatkozik meg, hogy jellemzően e jogok képezik az információs magánszféra-védelem és az információs szabadság (vagy másképpen a magánszféra-védelem és a szabadság információs oldala) egyes jogrendszerben való megjelenésének történeti és dogmatikai alapját: az alkotmánybíráskodás, alapjogi bíráskodás e jogokból vezette le az információs jogok védelmének alkotmányos követelményeit. Az információs jogok anyajogai elsősorban a méltósághoz való jog, a magánélethez való jog és a szólásszabadság.

Az emberi méltósághoz való jognak itt az egyénnek a külvilággal való kapcsolatot meghatározó tartalmát kell kiemelni, amennyiben az információs jogok a kapcsolatot információs értelemben határozzák meg. A méltóságnak a római dignitas fogalmára visszavezetett tartalma szerint az az egyénnek a társadalmon belüli helyét és szerepét fejezi ki, kantianus felfogása szerint azzal függ össze, hogy az ember autonóm módon tud viszonyulni a környezetéhez.¹² Az emberi méltósághoz való jognak tehát szükségképpen tartalma az is, hogy az egyén egyrészt meghatározza, másrészt a külvilágtól elhatárolja magát, tegyük hozzá, információs értelemben is. Németországban, ahol az információs magánszféra védelmét nem biztosítja

¹¹ Ld. például a kor új alkotmányainak kulturális jogi klauzuláit, pl. az 1917-es mexikói alkotmány 3. szakaszát, az 1919. évi weimari alkotmány 142. szakaszát

¹² TÓTH Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, Osiris, 2003, 257, 259. o.

nevesített alkotmányos jog, az alapjogi védelmet a méltósághoz való jogból vezetik le.¹³ Dél-Amerika egyes országaiban az információszabadság alapjogi gyökereit is a méltósághoz való jogban kell keresnünk.¹⁴ A méltósághoz való jog sok jogrendszerben szolgál a személyiség és a szabadság egyes aspektusainak védelmére, az anyajogi jellegét a magyar Alkotmánybíróság is kiemelte, és számos információs önrendelkezési tartalmú jogot vezetett le belőle.¹⁵

A *magán- és családi élet tiszteletben tartása* és az információs önrendelkezési kapcsolatát mintha a bíróságok magától értetődőnek tekintenék. Több jogrendszer e nevesített alapjogban találja meg ugyanis az információs magánszféra védelmének jogi alapját. Az EJEB az Európai Emberi Jogi Egyezménynek (EEJE) a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot biztosító 8. cikkét alkalmazva védi a magánszféra részeként az információs magánszférát,¹⁶ ám az is látható, hogy a bíróság az adatvédelmi normákhoz képest jóval kevesebbet tartott a 8. cikk tartalmából levezethetőnek. Legutóbb a 8. cikk sérelmét a bíróság már kifejezetten adatvédelmi érveléssel állapította meg.¹⁷ A testület felfogásában az adatvédelmi leginkább, mint a magán- és családi élet védelmének garanciája jelenik meg.¹⁸

¹³ BVerfG 65, 1. ff. Újabb fejlemény ez ügyben az NSZK Alkotmánybíróságának 2008. II. 27-i határozata, amely szerint az általános személyiségi jog felöleli az információtechnikai rendszerek bizalmas volta és sérthetlensége biztosításának alapját; egy információtechnikai rendszerbe való titkos betelepülés, aminek révén a rendszer használata megfigyelhető és adathordozói kiolvashatók, alkotmányjogilag csak szigorú feltételek teljesülése esetén megengedhető. BVerfG, 1 BvR 370/07, 2008.2.27.

¹⁴ Ld. például a perui alkotmánybíróság határozatát, amely az információszabadság különböző aspektusait vezeti vissza a méltóság jogára. 1797-2002-HD/TC

¹⁵ A méltóság ismereteken keresztül védelmét számos határozat érinti. A közjegyzői végrehajtási intézkedés a 46/1991. (IX. 10.) AB hat. szerint többek között azért találatott alkotmányellenesnek, mert kellő garanciák nélkül is „jellegénél fogva alkalmas [volt] arra hogy mások (például a munkaadó, a lakótársak) előtt kedvezőtlen színben tüntesse fel az adóst.” Ez az egyénre vonatkozó – nem feltétlenül helytálló – ismeretek külvilágban való megjelenéséről szól. A vérségi származás kiderítéséhez való jogot a méltósághoz való jogból levezető 57/1991. (XI. 8.) AB hat. az egyénnek a magára vonatkozó ismeretek megismerésének szabadságát emelte ki, mint a méltóság egy összetevőjét. A névjogról szóló 58/2001. (XII. 7.) AB hat. szerint „Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható.” Ez pedig nem más, mint az egyénnek a külvilágban való megmutatkozás feletti önrendelkezési jogának egy speciális aspektusa.

¹⁶ A Klass és társai, a Malone, a Leander, a Kruslin, a Huvig és a Herczegfalvy ügyekben a bíróság a panaszosok információs magánszféráját hozta összefüggésbe a 8. cikkel titkos lehallgatások, titkos információgyűjtés, illetve a magánlevelek felbontása miatt. *Klass and others v. Germany*, Judgement of 6 Sep. 1978, Series A No. 28. és *Malone v. the United Kingdom*, Judgement of 2 Aug. 1984, Series A No. 82, *Leander v. Sweden*, Judgement of 26 Mar. 1987, Series A No. 116, *Kruslin v. France*, Series A No 176-B, *Huvig v France*, Judgement 24 Apr. 1990, Series A No. 176-B, *Herczegfalvy v. Austria*, Judgement of 24 Sep.1992, Series A No. 244

¹⁷ Itt azt mondta ki, hogy a magánéletbe való beavatkozásnak minősül az egyénre vonatkozó adatok gyűjtése és tárolása akkor is, ha nem különleges adatokról van szó. *Amann v. Switzerland*, Judgement of 16 Feb. 2000, 70

¹⁸ *Z. Finland*, Judgement of 25 Feb.1997, *M.S. v. Sweden*, Judgement 27 Aug. 1997

Az USA jogrendszere a common law szerinti – tehát nem az alkotmányi – magánszféra-védelem kiindulópontjaként magánszférához való jog (right to privacy) fogalmának tulajdonít információs jogi tartalmat. A magánszférához való jogot az USA alkotmánya explicit módon nem biztosítja, mégis létezik alkotmányos privacy-védelem. Hosszú ideje része az amerikai jogi kultúrának az a gondolat, hogy az alkotmány a tételesen megfogalmazott szabadságjogokon túl *implicit korlátokat* állít a törvényhozó hatalmával szemben, amelyekből további, az alkotmányban szövegszerűen nem szereplő jogok vezethetők le.¹⁹ Az USA privacy-jogának programadó tanulmánya is „levezeti” e jogot, bár még nem az alkotmányból, hanem a common law-ból, amikor érvel egy akkor újnak tekintett jog, a magánszférához való jog (right to privacy) létjogosultsága mellett.²⁰ A társadalmi változások együtt járnak új jogok elismerésével, a jogrendszer kibővül, hogy megfeleljen az új igényeknek. A jogok köre fokozatosan bővült, az élethez való jog már az élet élvezetéhez való jogot is jelenti, amely magában foglalja az egyedülthez való jogot is (Cooley bíró nyomán²¹ ebben jelölik meg a szerzők a right to privacy tartalmát: the right to be let alone). Ez a bővülés pedig elvezet oda, hogy a civilizáció haladásával az intenzív intellektuális és érzelmi élet, valamint az emberek lelki világát érintő kérdések előtérbe kerülnek a jog számára is, ezek jogi elismerést követelnek. Warren és Brandeis cikkében a privacy mint a személyek egyenlő emberi méltósága, a személyiség és általában az emberi mivolt előfeltételeként, illetve ezekhez szükségképpen kapcsolódó jogként jelenik meg. A privacy ily módon tehát egy általánosabb jog részeként jelenik meg a gondolkodásukban. Az általánosabb jogot pedig a szerzők hol a „személy immunitásának”, máshol „az egyedül hagyatás jogának”, „a személyiséghez való jognak” vagy a „személyiség sérthetlenségének” nevezik. E felfogás szerint tehát a privacy értékek tárháza, amely értékeket a személyes autonómia köt össze.²² A cikk számos kommentátora szerint a privacy az emberi életnek is feltétele,²³ mások ezt tagadják.²⁴

Az USA legfelső bírósága azonban nem az emberi méltóság általános jogában találta meg a privacy-védelem alapját, és nem abból vezette le a magánszféra-védelem alkotmányos követelményeit, hanem az alkotmánynak más rendelkezéseiből, elsősorban az alkotmány negyedik és ötödik kiegészítéséből. Az 1960-as évek közepéig a legfelső bíróság joggyakorlatában a privacy-védelem kizárólag e két

¹⁹ GYÖRFI Tamás: Az amerikai alkotmányjog szabadság-fogalma. Jogelméleti Szemle, 2000, 4.

²⁰ WARREN, Samuel – BRANDEIS, Louis: A magánszférához való jog. Információs Társadalom, 2005, 2, 7. o.

²¹ COOLEY, Thomas: A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs Which Arise Independently of Contract. 1880, 29. o.

²² TURKINGTON, Richard – ALLEN, Anita: Privacy Law: Cases and Materials. American Casebook Series, West Group, 2. kiad., 2002, 50. o.

²³ Például ALLEN, Anita: Uneasy Access: Privacy for Women in a Free Society. New Jersey, Rowman & Littlefield, 1988, 13-15. o., rajta kívül Ruth GAVISON és TURKINGTON említendő

²⁴ POST, Robert: The Social Foundations of Privacy: Community and Self in the Common Law Tort. California Law Review, 1989, 77, 957, 969. o.

alkotmánykiegészítésen alapult.²⁵ Tehát bár az USA alkotmánya kifejezetten nem is említi a privacy-t, számos rendelkezésében rendeli védeni, amely rendelkezéseket később a privacy védelmét szolgáló szabályokként alkalmaztak a bíróságok. A legfelső bíróság a magánélet védelmére vonatkozó érvelését kifejezetten az információs magánszféra védelmére is kiterjesztette, amikor egy ítéletében úgy fogalmazott, hogy az alkotmányban biztosított substantive due process²⁶ szerinti magánszféra-védelem kiterjed arra is, hogy az egyén személyes ügyeit akár el is titkolhatja.²⁷ A magánszféra-védelemnek ezt az oldalhajtasát nevezik azóta az amerikai jogban az információs magánszféra alkotmányos védelmének.²⁸

A magánszféra védelméhez való jog és a méltósághoz való jog más és más logikai úton, de sok jogrendszerben szolgál az információs magánszféra-védelem alapjául, leginkább a rejtőzködés és az eltitkolás jogának tartalmával, a nevesített magánszféra-védelmi jogok általában e jog érvényesüléséhez járulnak hozzá. Az önkifejezési jogi tartalmuk csekélyebb elsősorban a magánszférához való jognak az egyén fizikai önrendelkezési jogi tartalmával összefüggő döntéseinek a kívülvilágban való megjelenítésével, ennek kikényszeríthetőségével kapcsolatosak.²⁹ Információs szabadság-tartalmuk kisebb jelentőségű, elsősorban az egyénnek a magára és a kívülvilágra vonatkozó, ám egyéni sorsukra hatást gyakoroló információk megismerésének szabadságában keresendő.

A *szólásszabadság* kapcsolata az információs jogokkal szintén sokrétű: e jogok információs magánszféra-védelmi és információs szabadság-funkciókat is megvalósítanak egyben. Tartalmukat tekintve az egyén információs autonómiáját erősítik, ugyanakkor az információ terjesztésének a szabadságát is magukban hordozzák. Az információs szabadság érvényesülése ráadásul számos kommunikációs szabadságjog érvényesülésének feltétele. Tipikus első generációs jogokról van szó, amelyekre jellemző a jelentős individuális hangsúly, ugyanakkor, amelyek érvényesülésének komoly társadalmi következményei is vannak. Ezek az alapjogok az individuum és a (politikai) közösség életét is jelentősen befolyásolják.³⁰ A kettős funk-

²⁵ TURKINGTON – ALLEN: i.m. 24. o.

²⁶ A kifejezés az alkotmánynak arra a rendelkezésére vezethető vissza, amely csak abban az esetben tiltja az egyén szabadságának korlátozását, ha az nem a törvénynek megfelelő eljárás (due process) útján történik, és amihez a legfelső bíróság hozzátette, hogy ennek vizsgálatakor azt is meg kell ítélni, hogy a vizsgált jogszabály nem avatkozik-e be az egyén szabadságába ésszerűtlen, szükségtelen és önkényes módon. [Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905)] E tartalmi szempontokra való tekintettel nevezték el a doktrínát substantive due process-nek, tartalmilag megfelelő eljárásnak. GYÖRFI: i.m.

²⁷ Whalen v. Roe, 429 U.S. 589 (1997)

²⁸ SOLOVE, Daniel – ROTENBERG, Marc: Information Privacy Law. New York, Aspen, 2003, 21. o.

²⁹ A házasság tényének és a transzszexuális személyek anyakönyvezésével kapcsolatos ügyekben érhetjük ezt tetten.

³⁰ Ezt emelte ki például az EJEB, amikor úgy foglalt állást, hogy a kifejezés szabadsága a demokratikus társadalom egyik legfontosabb alapja, a társadalom és az egyén fejlődésének egyik legalapvetőbb feltétele. Handyside ítélet, 1976, para. 23

ció – másképpen fogalmazva a jogok kétféle igazolása – együttes létezése a hazai alkotmánybíráskodásban is megjelenik.³¹ E jogok individuális tartalma információs értelemben elsősorban az információs magánszféra védelmét valósítja meg, a részvételi jogi tartalom sokkal inkább információs szabadság-tartalmú. A kommunikációs jogok e kétféle igazolása, funkciója így tulajdonképpen össze is kapcsolja a kommunikációs jogok tartalmában felismerhető, ám látszólag ellentétes irányultságú információs szabadságjogokat.

Az első nemzetközi bírósági döntés, amely az információs szabadságot alapvető jogként nevezte meg, az érvelését a szólásszabadságra alapozta. Az Inter-American Court of Human Rights-nak egy 2006-os, történelminek nevezett³² döntése az állam kezelésében lévő információhoz való hozzáférés általános jogának létezését állapította meg a szólásszabadságból levezetve. A bíróság ítélezésének alapjául szolgáló Inter-American Convention of Human Rights 13. cikke a szabad szólás biztosításának kötelezettségét rója a részes államokra, a bíróság szerint pedig e cikk biztosítja minden egyén számára azt a jogot, hogy – az egyezményből következő kivételekkel – hozzáférést kérjen az állam által kezelt információhoz, valamint azt a jogot is, hogy az egyén meg is szerezhesse az információt, ebből következően az állam köteles az ilyen ismereteket a polgár számára megismerhetővé tenni, vagy pedig elutasítás esetén igazolni a nyilvánosság korlátozását.³³ A bíróság szerint az egyezmény szólásszabadságot biztosító cikkéből az is következik, hogy a részes államok az információs szabadság törvényi garanciáinak megalkotására kötelesek.³⁴

Az EJEB csak ezt követően tette egyértelművé, hogy az EEJE 10. cikke alapján a polgároknak joguk van az információ megszerzéséhez is: a véleménynyilvánítás szabadságának jogellenes korlátozását jelentheti közérdekű adatok bizonyos körének jogellenes visszatartása.³⁵ Korábbi információs szabadsággal kapcsolatba hozható döntéseiben az EJEB ilyen messzire nem jutott el, elsősorban a sajtó szabadságára hivatkozva hozta meg információs szabadság-döntéseit.³⁶ A bíróság sajtó információhoz való jogát ismerte csak el, és általában abból kiindulva vizsgálja az eseteket, hogy a sajtónak kitüntetett szerepe van a közhatalom ellenőrzésében, ezért szigorúan ítélandó meg minden olyan állami lépés, amely „elbátortalaníthatja”

³¹ 30/1992. (V. 26.) AB hat, ABH 1992, 167. o.

³² Például GOLDBERG, David: Freedom of Information in the 21st Century: Bringing Clarity to Transparency. *Communications Law*, 2009, 14, 50; BERTONI, Eduardo Andres: The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: A Dialogue on Freedom of Expression Standards. *European Human Rights Law Review*, 2009, 3, 374. o.

³³ I. A. Court H. R., Case of Marcel Claude Reyes et al. v Chile, judgment of Sept. 19, 2006, para. 77

³⁴ Legalábbis Chile vonatkozásában e kötelezettséget a bíróság megállapította

³⁵ TASZ v. Hungary [10. lj.]

³⁶ Observer and Guardian v. the United Kingdom, 26 Nov. 1991, § 59, Series A no. 216, és Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, § 63, Series A no. 239

a sajtót e tevékenységében.³⁷ Ilyen elbátortalanító lépés lehet a sajtó működéséhez szükséges információ elzárása, az információszerzés lehetősége a sajtószabadság inherens, védett része.³⁸ Az EJEK 2009-ben azzal lépett túl ezen az érvelésen, hogy megállapította, hogy az információszerzés szabadsága nem a média és a hivatásos újságírók előjoga. A közhatalom gyakorlására vonatkozó nyilvános vitát ugyanis nem csupán a sajtó, hanem a watchdog tevékenységet ellátó civil szervezet is végezheti, ennél fogva az ilyen szervezetek tevékenysége a sajtó számára biztosított, hasonló szintű egyezményes védelmet tesz indokolttá.³⁹ Az EJEK szerint tehát a civil szervezetnek az EEJE 10. cikke alapján biztosított, szólásszabadsággal összefüggő jogai sérültek az információ elzárásával. Az egyén hozzáférési joga más utat követett. Az EJEK a véleménynyilvánítás szabadságától idegennek tekintette az egyének a vele kapcsolatba hozható információhoz való hozzáférés jogát, álláspontja szerint ez nem vezethető le e jogból, az EEJE 10. cikkéből nem következik a részes államok kötelezettsége arra nézve, hogy ilyen ismereteket közöljenek az egyénnel. Az EJEK továbbá úgy vélte, hogy az Egyezményből nem vezethető le egy általános hozzáférési jog az adminisztratív adatokhoz és iratokhoz.⁴⁰ Utóbb azonban a bíróság az információ megismerésének szabadsága fogalmának tágabb értelmezése felé mozdult el,⁴¹ e változást maga a bíróság is elismeri,⁴² de nem jut el a céltől független megismerés szabadságának biztosításáig. Az információ megismerésének szabadságához fűződő jog a megismerés céljára való tekintet nélkül csak azt tiltja meg a részes államok számára, hogy valakit olyan információ megismerésében korlátozzanak, amely információt valaki mással közölni kívánnak, vagy legalábbis nem zárkoznának el a közléstől.⁴³ A TASZ ügyben azonban a beavatkozás azért volt egyezményesértő, mert azt a bíróság a civil szervezet watchdog funkcióinak gyakorlásába történt beavatkozás-ként értékelte, nem pedig a hivatalos iratokhoz való hozzáférés általános jogának a megtagadásaként.⁴⁴ A hozzáférés az EJEK eddigi gyakorlatában tehát célhoz kötött, és valójában a szélesen értelmezett sajtószabadság biztosító csupán.

Az információs önrendelkezés szeleteit biztosító nem szűken vett információs jogok

A nevesített jogok gyakran szolgálnak az önkifejezés, a rejtőzködés, a megismerés és a nemtudás jogának védelmére. *Az önkifejezés jogát* úgy definiáltuk, mint az

³⁷ *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 64, ECHR 1999-III, és *Jersild v. Denmark*, 23 Sep. 1994, § 35, Series A no. 298

³⁸ *Dammann v. Switzerland*, no. 77551/01, § 52, 25 April 2006

³⁹ *TASZ v. Hungary* [10. lj.], para 27

⁴⁰ *Loiseau v. France* (dec.), no. 46809/99, ECHR 2003-XII

⁴¹ *Sdružení Jihočeské Matky c. la République tchèque* (dec.), no. 19101/03, 10 July 2006

⁴² *TASZ v. Hungary* [10. lj.], para 35

⁴³ *Leander*, op. cit., § 74

⁴⁴ *TASZ v Hungary* [10. lj.], para 36

egyének azt a jogát, hogy megmutassa a külvilágnak saját magát, illetve saját magának azt a részét, amit meg akar mutatni. E jog a számos kommunikációs szabadságjog védelmi jogi oldalával egyezik. A kommunikációs szabadságjogok individuális értelmezésében e jogok az egyén védelmét úgy valósítják meg, hogy védelmet biztosítanak számára a külső beavatkozásoktól a véleményének kialakítása és kifejezése során a külső fenyegetettségektől, az állam nem akadályozhatja meg az egyéneket abban, hogy magukat (véleményüket, nézeteiket, ismereteiket) kifejezzék. A véleménynyilvánítás szabadsága, a szólás- és sajtószabadság, ideértve valamennyi médium szabadságát, továbbá a művészi és irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotások terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési és az egyesülési szabadság alapján is az egyénben lezajló folyamatoknak – részben a külvilágból érkező hatások benne történt lecsapódásának – az eredményei fejeződnek ki, és ezek ismertethetők meg a külvilággal. Ha a munkát nem pusztán az önfenntartás eszközeként, hanem egyfajta önkifejezésként fogjuk fel, akkor említésre érdemes e körben a foglalkozás szabad megválasztásának joga is. Az önkifejezés szabadságával függ össze a közszereplés szabadsága is, amely tulajdonképpen a széles értelemben vett nyilvános szólás szabadsága, ami az információs önrendelkezés körébe tartozik: itt gondolatait és véleményét közli másokkal, a nyilvánossággal, aki e jogát gyakorolja, valójában személyes adatainak nyilvánosság elé tárásáról van szó.⁴⁵

A nevesített magánszféra-jogok között is találunk ilyen tartalmú jogokat. A házasságkötés szabadságát az amerikai bíróságok előtt többek között, mint az identitás kifejezését, vagyis a személyes jellemzőknek a külvilágnak való megmutatását határozzák meg, ez ma elsősorban az azonos neműek házasságát tiltó szabályok alkotmányosságával kapcsolatos jogvitában kap jelentőséget.⁴⁶ A jó hírnév alkotmányos védelme is magyarázható úgy, miszerint az egyén – korlátozott mértékben – kontrollt gyakorolhat a felett, hogy milyennek látja őt a külvilág, így válhat e jog a szólás alkotmányos korlátjává.

A politikai részvételi jogok közül elsősorban a petíciós jog releváns. Ez az a jog, amely alapján a polgárnak joga van panaszát az érintett közhatalmi szervek tudomására hozni. Kollektíve gyakorolt önkifejezési jogként is felfogható a népszavazás és népi kezdeményezés, már ahol ez alapjogi elismerést nyer. Kiemelendő a kisebbségi jogok információs jogi aspektusa is.⁴⁷

⁴⁵ A közszereplés definíciójával és a közszereplés jogi következményeivel részletesen foglalkoztam itt: SZABÓ Máté Dániel: Nyilvános magánszféra – Hol a határ? In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008

⁴⁶ Perry v. Schwarzenegger, ld. TALBOT, Margaret: A Risky Proposal. Is it too soon to petition the Supreme Court on gay marriage? The New Yorker, 2010. január 18.

⁴⁷ A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozást es a kisebbségiként kezelést az egyén döntése alapozza meg, aki szabadon határozhat e hovatartozása megvallásáról, illetve elhallgatásáról. A kisebbségi identitás vállalásának szabadsága így tehát elsősorban az önkifejezés és a rejtőzködés jogának egy speciális aspektusa. Az identitásvállalás szabadsága alapján az állam az érintett ilyen

A *rejtőzködés jogát* is számos jog biztosítja. A magánlakás védelme első látásra az egyén fizikai privacy-jének védelmét szolgálja, ám ennek is van információs oldala, hiszen a magánlakás kialakítása, tárgyai a magánélet legintimebb nyomait hordozzák, ezek illetéktelen megismerése az információs magánszféra sérelmét eredményezi. A magánlakás védett az államtól, a közhatalom képviselője oda csak kivételesen léphet be, és védett mindenki másától is, általában büntetőszabályok tiltják az ilyen helyre való illetéktelen behatolást. A magánlakás védelmének információs jogi tartalmára mutat rá az a tény, hogy a belépési tilalom alóli kivételek jelentős része a titkos információszerezés és titkos adatszerezés körébe sorolható, ilyenkor a lakásban történtek technikai eszközökkel való rögzítése (adatrögzítés) történik. A magántitok, a levéltitok, a telekommunikációs adatok alkotmányos védelme sokkal magától értetődőbben adatvédelmi tartalmú; e jogok a kommunikációra vonatkozó és az abban közölt, személyhez köthető, tehát személyes adatok védelmét valósítják meg. E nevesített magánszféra-jogok képezik az alapját az európai emberi jogi információs magánszféra-védelemnek. Az EEJE 8. cikkével kapcsolatban korábban említett eljárások titkos lehallgatások, megfigyelések, levél-felbontások miatt indultak. A 8. cikk ugyan nem említi a telefonbeszélgetés bizalmaságát, a bíróság úgy foglalt állást, hogy a telefonálás a levelezés tiszteletben tartásának követelménye körében védett. Utóbb a védelmet kiterjesztették a személyhívóra is.

A magánlakás védelme az USA jogrendszerében létező információs privacy-védelemnek is az egyik legfontosabb alkotmányi alapja, az információs privacy-védelem legnagyobb részben az alkotmánynak a megalapozatlan házkutatásokkal és lefoglalásokkal szembeni jogát biztosító negyedik kiegészítésén alapul.⁴⁸ E kiegészítés jelentősége kiemelkedő: a legfelső bíróság elsőként e szabállyal kapcsolatban ismerte el, hogy a házkutatások és a lefoglalások korlátozásának indoka a privacy védelme, és a negyedik kiegészítés alkalmazása közben kikristályosodott, a privacy védelmével kapcsolatos jogelvek és fogalmak utóbb – a jogalkotás és más bíróságok jogalkalmazása útján – az információs magánszféra védelmének számos más területére is hatással voltak, oda átkerültek.⁴⁹ E jogfejlődésben a kezdő pont az Olmstead-ügyben 1928-ban született ítélet⁵⁰ volt, amelyben a többségi álláspont szerint a telefonbeszélgetés lehallgatása ugyan nem esett a negyedik kiegészítés hatálya alá, mert nem valósult meg házkutatás, fizikailag nem hatoltak be a magánlakásba, a bizonyítékokat a hallgatózással szerezték meg. A többségi döntés

döntéseibe nem avatkozhat be, így akarata ellenére senkit nem sorolhat egy adott kisebbséghez, a kisebbséghez tartozás kérdésében senkit sem kötelezhet nyilatkozatra, és persze meg sem akadályozhatja a kisebbségi identitás vállalását.

⁴⁸ A kiegészítés történelmi előzményei az angol uralkodónak a nyomtatott sajtótermékek, röp-lapok miatti gyakori házkutatások voltak. LASSON, Nelson: *The History and Development of the Fourth Amendment to the United States Constitution*. Johns Hopkins University Press, 42-50. o.

⁴⁹ TURKINGTON – ALLEN: i.m. 78. o.

⁵⁰ *Olmstead v. U.S.* 277 U.S. 439 (1928)

tehát a hallgatózással megsérthető információs magánszférát nem tartotta az alkotmány által védett fizikai magánszféra részének, az alkotmányi védelem csak azokra az esetekre vonatkozott e kezdeti értelmezésben, ha fizikai behatolás történt a magánlakásba. Ez közel negyven évig tartotta magát: a legfelső bíróság a védelmet a lakáshoz és más, alkotmányosan védett területekhez rendelte. Az eredeti, megszorító értelmezéshez képest elmozdulást legfeljebb az alkotmányosan védett területek körének kiterjesztése jelentette a hotelszobákra, garázsokra, boltokra, járművekre.⁵¹ A behatolás-doktrína jegyében született az a határozat is, amely nem tartotta a nyedik kiegészítéssel ellentétesnek a szomszéd szoba falához illesztett készülékkel történő lehallgatást sem.⁵² Utóbb azonban a bíróság kiterjesztette a védelmet a lehallgatásokra és a kommunikáció elektronikus megfigyelésére is, de nem úgy, hogy az alkotmányosan védett területet terjesztette ki a telefonfülkékre (ezzel csak a felperes érvelt), hanem az alkotmányosan védett területek testjét lecserélte az expectations of privacy tesztjére.⁵³ A védelem és a teszt így alkalmassá vált a magánszféra információkon keresztül történő megsértése elleni fellépésre, utóbb a lakás hőkamerás megfigyelése esetében is alkalmazható volt.⁵⁴

A kommunikációs jogok negatív oldala az eltitkolás és a rejtőzködés jogának tartalmával vág egybe, vagyis az önkifejezés jogának az ellenkezőjével, azzal, hogy az egyén eltitkolhat magából és magáról bármit, vagyis negatív értelemben gyakorolhat ellenőrzést a saját magára vonatkozó ismeretek felett. Az előzőekben felsorolt kommunikációs szabadságjogok negatív oldala tulajdonképpen ezt jelenti.⁵⁵ A kommunikációs szabadságjogok negatív tartalma tehát a már említett vallásos nézetek kinyilvánítása mellőzésének joga mellett az egyénnek az a joga is, hogy ne csatlakozzon mozgalmakhoz, távol maradjon politikai rendezvényektől, megtartsa magának a véleményét, vagy azt, hogy anonim módon nyilvánítson véleményt. Ezek a titkolózás jogának részelemei.⁵⁶ Ez utóbbit vezette le az USA legfelső bírósága az első alkotmánykiegészítésből, értelmezése szerint a szabad szólás joga magában foglalja az anonim szólás jogát is. Ugyancsak az első alkotmánykiegészítésben biztosított jogokból következtetve állapította meg, hogy az egyén nem kötelezhető annak felfedésére, hogy mely szervezetekhez tartozik, vagy melyeket támogat. Ugyanígy alkotmányellenes az egyesülés szabadsága jegyében

⁵¹ Caroll v. United States, 267 U.S. (1925)

⁵² Goldman v. United States, 316 U.S. 129 (1941)

⁵³ Katz. v. United States, 389 U.S. 347 (1967)

⁵⁴ Kyllo v. United States 533 U.S. 27 (2001)

⁵⁵ A kommunikációs szabadságjogok negatív oldala általában nem nevesített az alapjogi katalógusokban – bár például a magyar alk. megemlíti a negatív vallásszabadságot, amikor úgy rendelkezik, hogy az egyént megilleti az a jog is, hogy meggyőződésének kinyilvánítását mellőzze – mégis a kommunikációs szabadságjogok részének tekintik számos jogrendszer gyakorlatában. HALMAI Gábor: A véleménynyilvánítás szabadsága. In: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i.m. 427. o.

⁵⁶ HENKIN, Louis: Privacy and Autonomy. Columbia Law Review, 1974, 74, 1410. o.

létrejött szervezetet arra kötelezni, hogy tagjai névsorát közzétegye.⁵⁷ E döntések a szólásszabadság információs magánszféra-védelmi tartalmát igazolják.

A politikai jogok között a szavazás titkossága említendő e körben, valamint a panaszjog érvényesülésének a közérdekű bejelentő védelmét megvalósító szabályok. Találunk rejtőzködési, eltitkolási jogi tartalmú alapjogokat az eljárási alapjogok között is: az USA alkotmányos privacy-védelme részben az önvádra kötelezés tilalmát megfogalmazó ötödik alkotmánykiegészítésre épül. Azzal, hogy e jog felmenti a terheltet az alól, hogy magára nézve terhelő vallomást tegyen, elismeri a titkolózáshoz való jogát. Fontos azonban rámutatni arra, hogy e jogot az USA bíróságai nem értelmezik kiterjesztően, alkalmazását csak a vallomástételre korlátozzák. A vérminták használata például a büntetőeljárásban már nem érinti az ötödik kiegészítést, mert az ilyen bizonyítékot nem tanúvallomás keretében szerezték.⁵⁸ E szűkítő értelmezés emlékeztet a behatolás-doktrína merev alkalmazására, nem biztos, hogy hosszabb távon tartható lesz.⁵⁹

Ugyanígy számos alapjog biztosítja a *megismerés jogának* érvényesülését. A tanzsabadság és a vallásszabadság bizonyos tartalmában a külvilág megismerésének szabadságát is szolgálja, vagyis azt, hogy az egyénnek joga van a tájékozottsághoz, a külvilágban meglévő, arra vonatkozó ismereteket magáévá teheti, beépítheti személyiségébe, az egyén így is kiterjesztheti énjének határait. E jog intézményvédelmi oldalán a közművelődés intézményeinek fenntartását és működtetését találjuk állami kötelezettséggként. Az információ, a tudás megszerzhetőségében e közművelődési intézményeknek alapvető szerepük van, mint például a könyvtáraknak, amelyek az információs társadalomban egyre inkább információs központokká alakulnak át.⁶⁰ A megismerés joga és a tudományos megismerés, kutatás és tanítás szabadsága között a magyar AB szerint is koherens kapcsolat áll fenn.⁶¹ E körben említendő a kisebbségi anyanyelvi oktatáshoz való jog és általában a kisebbségi anyanyelv használatának a joga, amely elsősorban, mint a megismerés szabadsága érvényesül, akkor, ha a polgárnak joga van anyanyelvén információt szerezni, tanulni, ügyeit intézni. Az esélyegyenlőség garanciái között az információs akadálymentesítés a megismerés szabadságának garanciája is. A fogyasztóvédelemben a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó kötelezettségek emelendők ki, a szolidaritási

⁵⁷ McIntyre v. Ohio Election Commission, 514 U.S. 334 (1995), Shelton v. Tucker 364 U.S. 479 (1960) és NAACP v. Alabama, 357, U.S. 449 (1958)

⁵⁸ Schmerber v. California, 384 U.S. 757, 765 (1966)

⁵⁹ Schmerber v. California, 384 U.S. 757, 765 (1966). Funkcióját kiemelve érvel az alkotmánykiegészítés alkalmazásának megerősítése mellett GERSTEIN, Robert: Privacy and self-incrimination. Ethics, 1970, 80, 87-101. o.

⁶⁰ RASEROKA, Kay: Access to Information and Knowledge. In: Rikke Frank Jørgensen: Human Rights in the Global Information Society. The MIT Press, 2006, 92. o.

⁶¹ „Az információk megszerzhetősége, megismerhetősége gyakran – különösen a levéltári dokumentumok körében – kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az Alkotmány a szabad információszerzés garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja, és védelemben részesíti.” [34/1994. (VI. 24.) AB hat.]

jogok közül pedig a munkavállalók joga a tájékoztatáshoz.

A környezethez való jog érvényesülését szolgáló szabályok tetemes részben a megismerés szabadságáról szólnak, ez az, ami alanyi jog a környezethez való joggal összefüggésben.⁶² A környezeti adatok nyilvánosságának lényege a demokratikus ellenőrzésen túl az, hogy a körülöttünk lévő világ és életfeltételeink részletei nem titkolható el előlünk. A környezeti adatok nyilvánossága sok országban a teljes körű, általános információszabadság-szabályozás szálláscsinálója volt: Szlovákiában az átláthatóság jogi kiindulópontja a környezeti információk nyilvánosságáról szóló 1998-as törvény volt, amely alkalmazásával egyúttal tapasztalatot szereztek az újságírók, a civil szervezetek és az állampolgárok is a hivatalos információk megszerzésében. Bulgáriában is hasonló szerepet töltött be az 1991-es környezetvédelmi törvény, mivel először iktatta törvénybe az egyének információhoz való jogát a megismeréshez való jogi érdek igazolásának szükségessége nélkül. Az első nemzetközi bírósági döntés, amely emberi jogként ismerte el az információszabadságot, egy környezetvédelmi adatokkal kapcsolatos ügyben született, amikor Chilében számos fa élete került veszélybe.

Alapjogok biztosítják a *nemtudás és elzárkózás jogának* érvényesülését is. Ahogy a kommunikációs jogok önkifejezési jogi tartalmának negatív oldala jelentőséggel bír, úgy a megismerési szabadságot szolgáló alapjogok negatív oldala is releváns, mint a külvilág ismereteitől való elzárkózás, az információs magánszférevédelem negyedik szeletét alkotó szabadságot szolgáló jogok együtteseként. Az egyének e körben joga van elhatárolódnival mások meggyőződésétől, véleményétől és tanaitól, valamint ahhoz is, hogy ismeretekről ne vegyen tudomást. A betegek jogát állapotuk nemtudásához nemzetközi egyezmény is elismeri.⁶³ A német alkotmánybíróság egy határozata szerint bárki elzárkózhat a tőle idegen vélemények sajátaként történő kinyilvánítása és terjesztése elől.⁶⁴ Az USA legfelső bírósága hasonló alapon minősítette alkotmányellenesnek azt, hogy az egyik államban kötelező volt a gépkocsik rendszámtábláján a „Live Free or Die” feliratot feltüntetni. A döntés lényegében azt mondta ki, hogy az egyéntől idegen információkat nem lehet akarata ellenére vele kapcsolatba hozni, nem kényszeríthető arra, hogy azokat magán viselje. Az ítélet szerint a szólásszabadság két oldala, pozitív szólás és a negatív hallgatás jog az individuális szellem szabadságának két, egymást kiegészítő komponense.⁶⁵ A foglyul ejtett közönség néven ismert bírói érvelés szintén az információs autonómia ezen szeletét védi. Ugyancsak az idegen nézetektől, mint információtól való elzárkózás jogát biztosítja az egyesülési szabadság negatív tar-

⁶² Erre nézve ld. az Aarhusi Egyezményt, (Magyarországon kihirdette a 2001:LXXXI. tv.)

⁶³ „Minden személynek joga van ismerni az egészségével kapcsolatosan összegyűjtött minden adatot. Ugyanakkor tiszteletben kell tartani annak a személynek az akaratát is, aki a tájékoztatása mellőzését kívánja.” [ET emberi jogokról és a biomedicináról szóló egyezménye, 10. cikk (2) bek. Magyarországon kihirdette a 2002:VI. tv.]

⁶⁴ BVerfGE 65, 1, 40 (1983)

⁶⁵ Wooley v. Maryland, 430 U.S. 705, 714 (1977)

talma az EJEB gyakorlatában. A bíróság szerint a kötelező szakszervezeti tagság az egyént a szakszervezet általa el nem fogadható nézeteinek az elfogadására kötelezi, ezért ellentétes az EEJE-vel.⁶⁶ E körben említendőek továbbá a robinson-szabályok, amelyeket a fogyasztóvédelmi szabályozás a direktmarketerekre ír elő számos országban a reklámokra igényt nem tartó polgárok védelmében.

⁶⁶ Young, James and Webster v. the United Kingdom, Judgement of 13 Aug., 1981, 7601/76, 7806/77

Szigeti Tamás

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

EGYESÜLT POLGÁROK – SZÉTHÚZÓ ELVEK?

Ez az írás egy amerikai alkotmányjogi kérdést dolgoz fel – magyar közönségnek. A tárgyalt kérdés Európában és Magyarországon csak korlátozottan jelenik meg az alkotmány-jogi gondolkodásban.¹ A kampányköltségek szólásszabadság vizsgálatáról van szó. Vallom azonban, hogy ez a döntés is a szólásszabadságról folyó, szerencsére kifogyhatatlan közvita része, amely érveivel a magyar diskurzust is gazdagíthatja.

2010. január 21-én az Egyesült Államokban fellángolt az évtized legkomolyabb szólásszabadság vitája. Az oka egy Amerikai Szövetségi Legfelső Bírósági² (SC) döntés. Ennek nyomán Barack Obama elnök az Amerikai Unió állapotáról szóló tradicionális éwertékelőjén kemény szavakkal illette a tőle három lépésre ülő John G. Roberts SC elnök vezette bíróságot. Obama szerint a Bíróság egy évszázados jogelvet tört át döntésével, amivel szabad utat engedett a gazdasági korporációk korlátlan költségének a választási kampányokban.³ Roberts nem is volt rest később kilátásba helyezni, hogy többet nem vesz részt az aktuálpolitikai jellegűvé lealacsonyított eseményen. A döntés nyomására több vállalkozó kedvű közéleti személyiség az Alkotmány kiegészítését helyezte kilátásba a Ronald Dworkin szavaival „pusztítónak” nevezett ítélet felülírására.⁴ Amerika egyik legismertebb jogász professzora, a Harvard vezető tanára, Lawrence Lessig élére állt az eddig még soha nem használt populáris alkotmány-kiegészítési iniciatívának. A vita mélységét mi sem jelzi jobban, hogy az 5:4-es szavazati arányú 57 oldalas döntéshez a bíróság legidősebb és ezúttal kisebbségbe szoruló bírója, John Paul Stevens egy 90 oldalas különvéleményt csatolt.⁵

¹ A leginkább témába vágó EJEB döntés a *Bowman v. The United Kingdom* (Judgement of 19 February 1998), amely az egyéni kampányköltségek irreálisan alacsony korlátozását érintette

² A szöveg további részében az amerikai elnevezés (Supreme Court) rövidítésével SC-ként utalok a Szövetségi Legfelső Bíróságra

³ „...(r)evered a century of law to open the floodgates for special interests – including foreign corporations – to spend without limit in our elections.”

⁴ Ronald DWORKIN: *The „Devastating” Decision*. *The New York Review of Books*, 2010. január 28. Igaz, a jelző Barack Obama elnök szájából hangzott el először, de Dworkin ezt egyetértőleg idézi címében

⁵ Nagy valószínűséggel az utolsót, hiszen 90 évesen, 35 évnyi bírói tevékenység után nyáron távozik a legmagasabb bírói székéből

A *Citizens United v. Federal Election Commission*⁶ döntés (a továbbiakban: *Citizens United*) eltörölte a kampányfinanszírozás jogi személyekre vonatkozó – európai szemmel korántsem – restriktív korlátait, szabad utat engedve a jogi személyek⁷ időben és összegben korlátlan kampánykiadásainak. A választási kampánykiadások mint politikai vélemények *szólásszabadság jogi* aspektusát vizsgálom. Írásom első részében a kampánykiadásokról szóló amerikai törvényi szabályozást és az ezeket érintő eddigi SC gyakorlatot tekintem át, annak kampány-szabályozási majd alkotmányjogi kontextusát tisztázom. Második részében a *Citizens United*-et elemzem, annak elvi igazolásait veszem számításba a szólásszabadság amerikai felfogásának tükrében és ismertetem a döntés – kisebbségben maradt bírák által megfogalmazott – kritikáját.

1. Kampányfinanszírozási szabályok Amerikában

Nagyon erős történelmi kötöttségekkel bír az amerikai alkotmányjog. Minden döntésnél fontos súllyal esik latba, hogy a jogi szabályt mióta ismeri el a jogrendszer. Egy törvény is nagyobb védelmet élvez alkotmányjogilag, ha régi keletű, a gyakorlatba hosszabb ideje átültetett norma. A demokratikusan választott törvényhozói döntés tiszteletét, védelmét szolgálja ez a bírói önkorlátozás (*judicial restraint*). Ilyen régóta bevett szabályozás vonatkozik a kampánykiadások bizonyos korlátozására – változó formában – Theodore Rooseveltnél (1901-1909) óta. Ez a korlátozás elsősorban a jogi személyek választási kampánykiadásait korlátozza.⁸ Célja, hogy a gazdasági érdekek képviselőire létrejött, a politikai közösségnek részét nem képező gazdasági vállalkozások szerepét korlátozza a közösség döntéshozóinak megválasztásában. A korporációk rendeltetésük szerint (gazdasági) részérdekeket képviselnek. Az állam vezetőinek (Kongresszus tagjai, Elnök) megválasztásánál is csak saját (gazdasági) érdekük érvényesítésére törekednének, nem lévén önálló személyiségük, politikai véleményük. Ugyanezen érvek mentén terjesztették ki a tiltást a szakszervezetekre is.

Az 1907-es *Tillman Act*⁹ tiltotta a pártok számára nyújtott jogi személyektől származó közvetlen anyagi támogatást (*contribution*). 1947-ben a *Taft-Hartley Act*¹⁰ tovább szélesítette ezt a tiltást a jogi személyektől érkező minden, pártoktól független, de a politikai kampányban állást foglaló kiadásokra (*independent*

⁶ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010). A címben szereplő „Egyesült polgárok” a *Citizens United* magyar fordítására utalás

⁷ Egy fontos nyelvi elhatárolásról: a továbbiakban korporációkról írok, amikor a gazdasági társaságok magyar jogi fogalmának megfelelő jogalanyokról beszélek. Ahol nem csak a profit orientált, de a nonprofit, jogi személyekről (egyesületek, alapítványok stb.) is értekezem, ott jogi személyekként nevezem meg őket.

⁸ Föderális állammról lévén szó, tisztázni szükséges: jelen írás csakis a szövetségi szintű jogot érint

⁹ The Tillman Act of 1907 (34 Stat. 864) (January 26, 1907)

¹⁰ Hivatalos nevén: Labor-Management Relations Act, (61 Stat. 136) (1947)

expenditure) – tehát mindazon reklámkiadásra, amely a pártot támogatja, de nem tőle származik. 1971-ben a *Federal Election Campaign Act*¹¹ fenntartotta a korlátokat. Az ekkor már szakszervezetekre és korporációkra egyaránt vonatkozó költési tilalom alól egy jelentős kivételt szabtak. Ha a jogi személy egy pénzügyileg különálló bizottságot hozott létre a választási kampány költségeire (reklámokra), akkor az ebben a formában elköltött pénzek nem tartoztak a költési tilalom hatálya alá.¹² Ilyen bizottságba csak a jogi személy tagjai (szakszervezeti tagok, részvényesek stb.) léphettek be. 2002-re a kampányfinanszírozás reformjának ideje jött el. A két előterjesztőről elnevezett *McCain-Feingold Act*¹³ pontosítva tartotta fenn a pártoktól független pénzköltési tilalmat: korporációk és szakszervezetek nyilvánosan választásra ösztönző kommunikációja (*electioneering communication*) vagy egy konkrét jelölt melletti (vagy elleni) beszéd finanszírozása 60 nappal a választás előtt tilos.¹⁴ Tipikusan ilyen, ha egy részvénytársaság reklámot közöl a televízióban, rádióban a jelölről véleményt formálva. Ezen idő alatt is szabad azonban minden ilyen jellegű, korporációktól és szakszervezetektől jövő kommunikáció a PAC –on keresztül. Fontos jelezni előre, hogy a nyomtatott sajtó, az internet és általában a média korporációk teljes mértékben kivételt képeznek a törvény alól, rájuk nem vonatoznak a költési tiltások.

2. Mi a pénz?

A legelső releváns alkotmányjogi kérdés az anyagi források politikába fordításának megítélése. Vajon van-e szólásszabadság aspektusa annak, hogy mire költetheti a saját pénzét valaki? Ez a szólásszabadság visszatérő kérdése: mi számít *beszédnek*. A szimbolikus beszéd kérdésköre rámutat ennek a nehézségeire: Amerikában a zászlóégetés¹⁵ még igen, a katonai behívó széttépése már nem tartozik az Első Alkotmánykiegészítés védelme alá.¹⁶ Az alkotmányértelmező mindig valamilyen véleményt keres a kifejezés, vagy a tett mögött. Azonban könnyű reménytelenül belebonyolódni a vélemény keresésébe. Ugyanis majdnem minden cselekvés mögött húzódik vélemény, ám ez nem jelenti azt, hogy minden cselekvésünk vélemény szabadság kérdést vetne fel. Két szélsőséges példa: egy nem tetsző személy

¹¹ The Federal Election Campaign Act of 1971 (86 Stat. 3). Ez a törvény természetesen jóval többet tartalmazott: pl. létrehozott egy szövetségi szintű adminisztratív szervet a törvény betartására.

¹² A törvény használatában, ez az ún. „Politikai Akció Bizottság” kivétel (Political Action Committee). Ez a bizottság jelenti magát az elkülönült pénzügyi alapot és formát. A továbbiakban: PAC-nek vagy elkülönített alapnak hívom.

¹³ Hivatalos nevén The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (116 Stat. 81)

¹⁴ 30 nappal pedig az ún. primary előtt, amely két nagy párt jelöltöt választó gyűlése. Nyilvánosságának pedig minimum 50.000 lehetséges néző, hallgató számít, akikhez „kábel, szatellit vagy rádiósugárzással” jut el az üzenet.

¹⁵ Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989)

¹⁶ United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968)

bántalmazása nem szólásszabadság kérdés, amint egy politikus fanatizmusból lelévése sem. Egy, a jogirodalomból vett példával élve: nincs önmagában szólásszabadság értéke a kutyaugatásnak, vagy a kürtfújásnak. Azonban van ilyen értéke, ha ez az állatvédők részéről egy *eszköz* a rókavadászok megzavarásának.¹⁷

A politikai kampányok költségkorlátai ennél egyszerűbb kérdésnek tűnnek. A médiafelület alapvető feltétele a beszédérvényesülésnek a tömegkommunikáció világában. A pénznek (annak felhasználásának), önmagában tehát nincs kommunikációs értéke, a politikai reklámok finanszírozásának azonban annál inkább.

3. Az alkotmányos megítélés

Innen indult ki az Amerikai Szövetségi Legfelső Bíróság is, amikor a 1976-ban először került elé a kampányköltségek alkotmányosságának szabályozásának kérdése. A *Buckley v. Valeo* ügyben¹⁸ a testület a szabályozás több elemét vizsgálta szólásszabadság szempontból. Mind a politikai pártok közvetlen támogatását, mind a tőlük független egyének és jogi személyek kampány kiadásait szólásnak értékelte a testület. Fontos előre kiemelni, hogy a *Buckley* döntés a korporációk és az egyének közötti szólásszabadság különbséget nem tárgyalta, ez kívül esett a döntés hatókörén. A támogatások és a költségek korlátozása, az Első Alkotmánykiegészítés korlátozásának minősült, ami a szigorú alapjog-korlátozási tesztet (*strict scrutiny*) vonta maga után. A természetes és a jogi személyekre egyaránt vonatkozó közvetlen támogatási korlátozást¹⁹ az SC alkotmányosnak ítélte, itt ugyanis mind az elérni kívánt cél²⁰ (a korrupció és annak látszatának elkerülése), mind a szabályozás módja (*narrowly tailored, least restrictive means*)²¹ alkotmányos volt. Az anyagi támogatást a jelöltnek (pártnak) szóló közvetett, az általános támogatásról szóló véleménynek minősítette az SC. Ezzel szemben a pártoktól független természetes személy által biztosított kiadások korlátozását közvetlen, és tartalmi korlátozásnak, épp ezért alkotmányellenesnek ítélték. Az ugyanis már közvetlen – politikai – véleménynyilvánítás, ha valaki véleményét saját anyagi forrásait felhasználva reklámon keresztül akarja kifejezésre jutatni. Egy ilyen korlát a szólás *mennyiségének*

¹⁷ TÓTH Gábor Attila: A szólás méltósága. Századvég 2008/48. 124. o. Az általa idézett EJB ügy: Hasman and Harrup v. United Kingdom, Judgment of 25 November 1999

¹⁸ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976) (a továbbiakban: *Buckley*)

¹⁹ A korlátozás egyének és csoportok tekintetében tesz különbséget és más határokat állapít meg egyiknek és másoknak. Ugyanakkor *Buckley* egységesen kezeli a korlátozásokat, az „adakozó” és „a költő” alanyok között nem tesz különbséget.

²⁰ Minden ilyen alapjog korlátozás esetén kell egy legitim kormányzati cél, ezt hívják „nyomós kormányzati érdeknek” (compelling government interest) az amerikai jogban. Ez a szigorú teszt első eleme. Ilyen teszt alkalmazása esetén a szólásszabadság korlátozásnak tipikusan nagyon kevés esélye van kiállni az alkotmányos mércét.

²¹ Ezek a fogalmak az amerikai jogban az – európai – arányosság, illetve a legkevésbé korlátozó eszköz elemeinek feleltethetőek meg

jelentős korlátozása lenne a politikai vitákban. A pártoktól független politikai reklámköltségi korlátozását – a döntés szerint – nem lehet a közvetlen támogatásokra érvényes antikorrupciós érveléssel alátámasztani. A pártoknak juttatott támogatás ugyanis lehet korrupció (vagy annak látszatának a) forrása azáltal, hogy a nyertes párt a választási siker után támogatóinak visszafizeti a kapott támogatását – de legalábbis ezt a látszatot kelti. Ezt nevezik *quid pro quo* (*corruption*-nek), azaz „valamit valamiért korrupciónak”. Ilyen *quid pro quo* „szabály” a pártokat közvetlenül nem érintő költségek esetén nem, vagy csak korlátozottan áll fenn a döntés szerint.²²

4. A nyomós közérdek: a költségi korlátozása alkotmányjogi igazolása

A Buckley döntésben a bíróság elismert egy nyomós kormányzati célt az Első Alkotmánykiegészítés korlátozására. Ezt nevezik antikorrupciós érvelésnek. Ettől eltérő az a nyomós közérdek, amelyre a későbbi két jelentős – Austin (1990) és McConnell (2003) – döntés épül.²³ Mindkét döntés már kifejezetten a korporációkat (és a szakszervezeteket) korlátozó kampányköltségi szabály alkotmányosságáról szóltak. *Austin* esetén egy tagállami, *McConnell*-nél pedig egy szövetségi választási eljárási szabály került az SC elé. Történetesen a michigani és a 2002-es McCain-Feingold Act által intézményesített szabály szinte teljesen megegyezik. Lényegük, hogy a korporációk csak egy elkülönített pénzügyi alapból (PAC) költhetnek politikai kampányra, ehhez csak a tagok csatlakozhattak, az ő anyagi juttatásaik kerülhettek az alapba. A szövetségi törvény még ennél is kevésbé korlátozó, hiszen az csak 60 ill. 30 nappal a választás előtti periódusra vonatkozott. Mindkét esetben alkotmányosnak találta ezt a kampánykiadásokra vonatkozó korlátot az SC. A jogi kérdés az volt, hogy a korporációk számára (egyénekre nem), a kampánykiadások egy szűkebb költségi módra korlátozása alkotmányos-e (abszolút kampányköltségi határ nélkül). A válasz mindkét esetben igen volt. Az SC érvelése azonban eltért a *Buckley*-ben ismertetett antikorrupciós érveléstől. Nem kérdés, hogy a szabályozás korlátozza a beszélők egy körét. Az arányosság amerikai követelményeinek, a kellően szűkre szabottság és a legkevésbé korlátozó eszköz követelményének is megfelelt a kampányköltségeket elkülönült útra terelő megoldása. A bírák azonban nem a *quid pro quo* korrupciót megelőző célt találták nyomósnak. A határozatot jegyző Marshall bíró szerint a szabály „a korporációs forma által összegyűjtött hatalmas vagyon torzító és korrozív hatását célozza (ti. az említett korlátozással – Sz. T.), amelynek mértéke nincs összefüggésben korporáció poli-

²² E mellett a döntés még megsemmisítette a kampányköltségeket maximalizáló határt is – az előzőekhez hasonló érvekkel

²³ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* 494. U.S. 652 (a továbbiakban: *Austin*); *McConnell v. Federal Election Committee*, 540 U.S. 93 (2003) (a továbbiakban: *McConnell*)

itikai nézeteinek támogatottságával a közösség részéről.”²⁴ Másképp fogalmazva: a piacon szerzett anyagi sikeresség, és a korporáció politikai nézeteinek támogatottsága között nincs összefüggés. Nem azért vásárol valaki Ford gépkocsit, mert a Ford cég politikai nézeteivel egyetértene, hanem mert azt jó autónak tartja. Ezt az érvet nevezhetjük a „demokratikus integritás védelemnek”, vagy – az ellentétjéről közelítve – a „demokratikus döntéshozatal torzulást megelőző” közérdeknek (*antidistortion rationale*). Bár mind a korrupciós, mind az integritás érdek közel áll egymáshoz mégsem felcserélhetőek. Az előbbinél az a jogalkotói hipotézis, hogy egy gazdag jogi személy magára nézve kedvező döntést vásárolhat a jövőre – anyagi jutatás fejében szavazat. Amíg utóbbinál nincs ilyen közvetlen feltételezett összefüggés. Az a jogalkotói akarat, hogy a közösség döntéseinek folyamatába a közösség tagjai döntsenek, és ne keveredjenek kizárólagos gazdasági érdekek a döntéshozatalba. A korporációk jogi szerkezete a hatékony gazdasági tevékenységek kifejtésére jöttek létre: ezért „örökéletűek”, korlátozottan perelhetőek stb. Mind olyan tulajdonságok, amik gazdasági tevékenység végzésére képessé teszi őket, de nem politika alakításának céljából. Az „egy ember egy szavazat”, a választójogi egyenlőség értelme az, hogy minden ember egyenlő súllyal számíton a közösségi döntéshozatalban. Ez egy egalitárius feltevés, amely csak megszorításokkal érvényesíthető egy alkotmányos rendszerben. A szólásszabadság ennek az érdekek az érvényesülését mindenféleképpen határok közé szorítja. Egy természetes személy saját felhalmozott vagyonának korlátlan részét költheti polgártársainak meggyőzésére – erre épül a *Buckley* döntés – így több befolyást szerezve a közösség vezetőinek kiválasztásában. Az *Austin* és a *McConnell* döntések annyiban tértek el ettől, hogy a korporációk esetén tágabb korlátozást fogadtak el, igaz itt sincs szó teljes tilalomról (vö. PAC lehetőségét, valamint csak a választásokat közvetlenül megelőző időszakra korlátozó tiltást).

Létezik egy harmadik – többséget soha nem kapott – közhatalmi nyomos indok a jogi személyek szóláskorlátozására. Ez a részvényesek vagy üzletrész tulajdonosok védelmét állítja középpontba (*shareholder protection*). Egy gazdasági jogi személynek nincsen önálló politikai gondolata. Vezetőinek vannak, de ezek nem azonosíthatóak se az egész jogi személlyel, se a tagok összességének véleményével. A korporációnak gazdasági érdekei természetesen vannak, ezek képviselője a választott vezetőinek feladata. Azonban egy kongresszusi képviselői választáson vagy az abortuszról szóló közéleti vitában szerepvállalása már aligha érinti közvetlenül a jogi személy gazdasági érdekeit. Ez az érvrendszer a tagot védi azzal szemben, hogy az ő nevében, általa nem feltétlenül osztott véleményt vele összefüggésbe hozzanak. Ez a negatív szólásszabadság védelmével van összefüggésben.

²⁴ Austin II. B rész a döntésben

5. Akikre nem vonatkozik a korlátozás

A jogi személyek választási kampányban részvételét korlátozó érvek egészen biztosan sántítanak legalább két jogi személy típus tekintetében. A média, illetve a sajtó, ideértve a könyv- és lapkiadókat is, jogi személyi formában működnek. Egyrészt rájuk alkalmazni egy ilyen kógens tiltást a sajtószabadság végével lenne egyenlő. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a *The New York Times* az elnökválasztást megelőző 60 napig csak időjárásjelentést és színikritikát tartalmazna, könyvek száza eshetnének a „cenzúra” áldozatául. Az alkotmányellenes helyzet megakadályozása érdekében minden ilyen törvény kifejezetten kiveszi a korlátozás hatálya alól a sajtót. Az *Austin* döntésben a felperes – egy kereskedelmi kamara – önkényesnek vélte a média vállalkozások megkülönböztetett kezelését. A bírák nem osztották az alkotmány egyenlőség klauzulájának sérelmét, mivel az államnak nyomos indoka volt – magyar terminológiára átfordítva: alkotmányos követelmény állítása – a sajtó külön kezelésére. A McCain-Feingold Act is tartalmazott hasonló kitétel.

Másrészt se a korrupciós, se az integritás érv nem érvényes a nonprofit jogi személyekre. Ilyen név alatt tipikusan valamilyen ideológiai²⁵ vagy más politikai, közösség célra szerveződő egyesületek érthetők. Céljuk épp a politika befolyásolása, nem torzítják, hanem céljukat töltik be, amikor állást foglalnak választási kérdésekben. Tagjaik közös nézetek osztása miatt szövetkeznek, nem gazdasági érdekek mentén – kiesik az „egyet nem értő részvényesek védelme” mint érv. A választási törvények kifejezetten nem rendelkeztek ezekről a nonprofit szervezetekről, így akarva-akaratlanul ezeket is érinthették a nem rájuk alkotott korlátok. A probléma el is jutott a SC-ig. Egy abortuszellenes szervezet a kongresszusi választásokat megelőzően kiadványában véleményezte minden jelölt álláspontját az abortuszról – ezzel is a pro-life jelöltek melletti választásra ösztönözve a szavazókat. Az 1986-os döntésében az SC kimondta: a PAC és ehhez hasonló adminisztratív akadályok alkotmányellenesek olyan szervezetek esetén, akik elsőszámú célja valamilyen ideológiai véleménynyilvánítás, nincsenek részvényesei és gazdasági vállalkozásoknak nem tagjai, azok nem támogatják anyagilag a szervezetet (*non-profit political advocacy corporation*).²⁶ Ezt alkotmányjogilag részleges, vagy alkalmazott alkotmányellenességnek (*as-applied*) nevezik, szemben azzal, amikor egy törvény egészében, minden alkalmazása alkotmányellenes (*facial*).

Ugyanezen vonal mentén szűkítette tovább a törvény határait egy 2007-es döntés.²⁷ Ezúttal egy wisconsini *pro-life* szervezet szeretett volna televíziós hirdetés sugározni a 2004-es választási kampányidőszakban, azzal közvetlenül nem összefüggésben. A hirdetésekben arra buzdították volna a nézőket, hogy levelekkel ostromolják az állam két szenátorát annak érdekében, hogy azok támogassák több

²⁵ Vö. az Amerikában legaktívabb abortuszellenes pro-life illetve fegyverviselést pártoló grupon, valamint az abortuszoz való jog mellett kiálló pro-choice szervezeteket

²⁶ Federal Election Committee v. Massachusetts Citizens for Life 479, U.S. 238 (1986)

²⁷ Federal Election Committee v. Wisconsin Right to Life, Inc. 551 U.S. 449 (2007)

szövetségi bírójelölt kinevezését (akik feltételezhetően a szervezethez hasonló nézetet vallottak abortusz kérdésében). A SC szerint itt nem a kampányban részvételről, hanem egy közéleti témáról, szóló véleményről (*issue advocacy*) volt szó, amiből nem hámozható ki semelyik jelölt melletti kiállítás, tehát nem tiltható kampányidőszakban sem. Ez az út vezetett el a *Citizens United*ig.

6. A korporációk szólásának védelmében: Citizens United

Először a tényállást ismertetem. A Citizens United egy aktív konzervatív nonprofit szervezet. A 2008-es előválasztások során készített egy 90 perces dokumentumfilmet Hillary Clintonról, amely nagyon rossz fényben tüntette fel a későbbi külügyminisztert. Ez volt a „*Hillary: The Movie*”. Büdzséjük legnagyobb része egyéni adományokból tevődik össze, de elfogad gazdasági társaságoktól is anyagi támogatást. A filmet a Demokrata Párt előválasztása előtt akarták hozzáférhetővé tenni egy zárt, kábeltelevíziós hálózaton. Ez a technika lehetőséget ad egy televízió-előfizetőnek arra, hogy egy műsort (filmet, csatornát stb.) vásároljon, amikor akar. Tehát az ő kérésére kerül saját képernyőjére a film. Ezt a dokumentumfilmet a szervezet ingyen, de csak kérésre tette volna hozzáférhetővé. Azért a feltételes mód, mert a filmet végül is nem vetítették le egy háztartásban sem. A hatályos eljárási törvények ugyanis egy előzetes véleménykérési eljárást tettek lehetővé annak érdekében, hogy a kétséges jogi helyzetet – az érintett kérésére – előzetesen tisztázza a Szövetségi Választási Bizottság (*Federal Election Committee*). Ezt a döntést lehetett bíróság előtt megtagadni.

A döntés a bírák közti lehető legnagyobb megosztottságot mutatott. Az öt konzervatív bíró mellette, a négy liberális bíró ellene szavazott. Az előadó bíró a mérsékelt konzervatív, és sokszor a döntő szavazatot leadó Anthony Kennedy bíró volt. A döntés bemutatását négy kérdés köré szervezem.²⁸

- Lehet-e szűken megítélni az alkotmányossági kérdést, vagy az egész törvényi szabályt kell alkotmányosan elbírálni?
- A korporációknak ugyanolyan szólásszabadság joguk van, mint a természetes személyeknek?
- Meddig terjed a Kormány szólásszabadság-korlátozó hatalma?
- Milyen szólásszabadság olvasaton alapul a döntés?

²⁸ Súlyos kérdésként merült még fel a *stare decisis*-hez való ragaszkodás is. A precedenshez kötöttség alkotmányjogi kérdései más dimenzióban mozognak az Egyesült Államokban – ezen szabályok ismertetése és jelen ügyre alkalmazása túlmenne az írás keretein. Az eddig ismertetett esetek nem zárták ki, sőt a 2003-as McConnell döntés a fennálló szabályokat alkotmányosságáról ítélkezett. Azonban az amerikai alkotmányjog kimeríthetetlen döntéstárára jellemzően, vannak más irányba terelő korábbi döntések is. A többség véleménye szerint az Austin és a McConnell döntések voltak a kivételek és nem bizonyultak alkalmazhatónak (*workability test*).

a) Kennedy bíró és a többség egyértelműen elvetette a szűk értelmezés lehetőségét. (Ezzel magára vonta a korábban konzervatívok által gyakran emlegetett bírói aktivizmus vádját.) A bíróság szerint a film egyértelműen a törvény által tiltott választási tartalommal bír. A film elkészítéséhez pedig gazdasági társaságoktól kapott támogatás is hozzájárult, így nincs analógia a korábbi non-profit szervezetek vagy a nem választási tartalom kivételekkel. A bíróság a terjesztés módját sem fogadta el olyan feltételnek, amellyel el lehetett volna kerülni a teljes törvényi szabály alkotmányellenességét. Ha ugyanis a zárt kábelszolgáltatást nem értékeli „nagy nyilvánosságként”, akkor minden új technika megjelenésekor újabb és újabb alkotmányos kérdőjelek keletkeznek. Márpedig a törvény szövegezése által felvetett bizonytalanság a szólás gyakorlóit eltántoríthatja (*chilling effect*) a véleményük szabad kifejtésétől – ez pedig az Első Kiegészítés sérelmét jelenti. Az *Citizens United* ügy szóbeli meghallgatásán ez a bizonytalanság szinte bizonyossággá vált. A Kormányt képviselő, és így a törvény alkotmányosságát védő *Soliciter General* (helyettese) rendkívül zavarba jött, amikor Kennedy bíró arról faggatta, hogy egy *Amazon Kindle*-ön²⁹ (amely egy nagyon népszerű digitális könyv) letölthető politikai tartalmú könyv vajon ilyennek számít-e. A Kormány képviselőjének zavarodott – és végzetes – válasza igen volt. A *Citizens United* kritikusai szerint több jogalkalmazói út is rendelkezésre állt volna a törvény óvására, így csak a legszűkebb kérdésre korlátozódott volna a döntés. Ilyen eredményt hozhatott volna, ha a saját kérésre történő szolgáltatást nem tekinti nyilvános sugárzásnak; vagy, ha a gazdasági társaság anyagi támogatásától függetlenül a nonprofit szervezetet továbbra is nonprofitnak kezelte volna – tekintettel arra, hogy elsősorban a tagok finanszírozták a szervezetet. Ennél van egy még nyomósabb eljárási érve a kritikusoknak: a felperes ugyanis csakis a részleges alkotmányellenesség mellett érvelt, a teljes megsemmisítési kérelmét egyértelműen visszavonta.

b) Ahogy láttuk a *Buckley* döntés még nem érintette a korporáció és az egyén megítélésének különbségét – ez a kampányköltségek tekintetében vizsgálatlan maradt. Más tekintetben, azonban elég csak az európai szólásszabadságra is nagy hatást gyakorló *New York Times v. Sullivan*-re utalni, hogy lássuk a kérdés nem új keletű.³⁰ A *New York Times*-nak mint jogi személynek van szólásszabadsága. Utalni lehet a kereskedelmi beszéd, a reklámok alkotmányos védelmére is, amely bár korlátozottabb, de mégis az Első Alkotmánykiegészítés hatálya alá esik. A *Citizens United* alapja egyértelmű: a természetes és a jogi személy szólásszabadsága közt nem lehet különbséget tenni. Ismert szólásszabadság kritérium a nézőpont- és tartalom-semlegesség követelménye: nem lehet egy véleményt a tartalmára vagy a beszélő nézőpontjára tekintettel szabályozni. Azonban itt nem a vélemény tartalma szerint tesz különbséget a jogalkotó, hanem a beszélő jogi formája alapján. Ez tehát

²⁹ A Kindle az eddig legnépszerűbb e-könyv, amelyre bármikor, bárhol le lehet tölteni (ellenértékért) egy könyvet. Olyan, mintha a zsebünkben hordanánk egy könyvesboltot

³⁰ *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U.S. 254 (1964)

egy másik kritérium. A szólás megítélésénél nem számít, hogy kitől származik, csakis az, hogy ugyanahhoz a közvitához járul hozzá, információ-áramban vesz részt a szerző. Az Első Kiegészítés védelmi köre nem szűnik meg pusztán azért, mert a beszéd forrása egy jogi személy.

A *Citizens United* határozatban a legtöbbször hivatkozási alapként szolgáló korábbi döntés a *First National Bank of Boston v. Bellotti* határozat.³¹ Egy tagállami népszavazáson a kampány költséi tilalom okán kategorikusan semmilyen „beszédet” nem folytathattak a gazdasági korporációk. Holott őket igazán érintő, adózási kérdéstről szólt a referendum. Az SC kimondta, hogy a jogi formára hivatkozva nem lehet őket megkülönböztetni más beszélőtől. Ez a *Citizens United* legtöbbet citált döntése. Azonban a döntést közelebbről szemlélve már nem egyértelmű, hogy mit is bizonyít a *Bellotti* ügy.³² Stevens bíró rámutat, hogy itt valójában azért zárták ki a népszavazásról a gazdasági vállalkozásokat, hogy az őket súlyosan érintő döntésbe (ezt az adót ők is fizették volna meg) ne tudjanak beleszólni. Magyarán itt nem egy semleges, hanem egy nézőpont vagy vélemény szerinti diszkriminációról volt szó valójában – minden beszéd tiltása, alternatíva nélkül (nem volt PAC opció sem).

c) Miután a jogi személyeknek ugyanolyan szólásszabadságuk van, mint a természetes személyeknek, ezért minden korlátozásra az ún. szigorú alapjog korlátozási tesztet (*strict scrutiny*) kell alkalmazni. Az igazi újdonság a korábbi döntésekhez képest, hogy az *Austin* és *McConnell* döntéssel együtt elveti a demokratikus folyamat integritása melletti – akkor döntőnek bizonyuló – érvelést mint igazoló elvet a Legfelső Bíróság. „*Austin-ban elfogadott érv* (ti. az integritás érv –Sz. T.), *arra szolgált, hogy a korrupció egy távoli formáját megelőzze, azáltal, hogy megakadályozza a korporációkat a piacon összegyűjtött gazdagság használatával igazságtalan előnyhöz jussanak a gondolatok piacán. ... Ez akár azzal a veszélyes, elfogadhatatlan következménnyel is járhatna, hogy a Kongresszus betiltja a média vállalkozások politikai beszédét.*”³³ Az integritás érv túl távoli az elérendő célhoz képest (korrupció megakadályozása). Összegezve: a fennálló szabályozás felveti annak veszélyét, hogy olyan hatalmat engedélyezzen magának a végrehajtó hatalom, ami már alkotmányosan nem lenne igazolható.

d) Az amerikai alkotmány szövegezése, miszerint a Kongresszus nem hozhat szólásszabadságot korlátozó törvényt, nyitott egy libertáriánus olvasatra. Ennek kiindulópontja a közhatalommal szembeni gyanakvás. Ez nem egy különálló szólásszabadság igazolás, inkább egy önálló olvasata az alkotmányos szabálynak. Sajó András így ír az amerikai felfogásról: „A szólásszabadság védelmét a kormányzat

³¹ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978) (a továbbiakban: *Bellotti*)

³² John Paul Stevenes különvéleményében hosszan taglalja a *Bellotti* döntést (vö. *Justice Stevenes dissent* 50-56. o.)

³³ *Citizens United* 34. o.

iránti bizalmatlanság motiválja. Úgy tartják, hogy ha bármiféle engedményt tesznek, aminek alapján a szólás korlátozható, a kormányzat ezt a lehetőséget ki fogja használni és újabb meg újabb területeken korlátozza majd a kifejezés szabadságát.”³⁴ A szólásszabadság nem más, mint egy szabályozási korlát a közhatalom előtt. A betolakodó közhatalom korlátozása áll mindenekfelett. Ha a kormányzat bizonyos szólást korlátozhat, akkor miért ne korlátozhatna még többet?³⁵ A *Citizens United* ügy szóbeli tárgyalás menete is rögtön megváltozott, amint a kormányzati beavatkozás mértékéhez értek a kérdések. Vajon, ha egy bevásárlóközpont (korporáció) a választás előtti periódusban az elnökjelöltekről mintázott műanyag figurát árúsít, az értelmezhető a kampányköltségi tilalom klauzula megsértésének? Innen egyenesen vezetett a kérdések sora a legfélelmetesebb kérdésig: megtilthatja-e a kormány egy könyv árúsítását a kampányköltségi korlátozásra hivatkozva? Ha az akár csak egy jelölt nevét említi. Ettől a ponttól, már hiába hivatkozott a Kormány képviselője arra, hogy a törvény tartalmaz egy kivételt a sajtóra, a nyomtatott médiára. A képlet adott volt: mindössze egy törvényhozói kivétel biztosítja azt, hogy ne lehessen könyveket betiltani. Nem véletlenül jelenik meg a döntésben a 18. századi angliai előzetes cenzúrára utalás, amely – a döntés szerint – a jelen szabályozáshoz hasonló(!) korlátja volt a könyvek terjesztésének, szabad publikálásának. Egy szabályt a logikai végpontjáig tolva valóban lehet addig az abszurditásig jutni, hogy politikáról szóló könyvet be lehet tiltani a választás előtt a szabály alapján. Ez a törvény azonban tartalmazott több kivételt is: médiára, sajtóra, internetre nem vonatkoztak a fenti szabályok. E mellett semmilyen tartalom publikálását nem tiltotta meg kategorikusan a törvény. A korlátozás annyiból állt, hogy egy elkülönített finanszírozási rendszert írt elő egy meghatározott periódusra. A többségi- és a különvéleményben jól érzékelhető ez a különbség. Előbbi a kormányzat szólás-korlátozó hatalmának veszélyből, utóbbi a hatályos szabályozásban megvalósuló szólás-korlátozás mértékéből indult ki.

A kisebbségben lévő bírák nem a közhatalommal szembeni gyanakvás téziséből indultak ki. A két klasszikus szólásszabadság igazolás az egyéni autonómiára (önmegvalósítás) és az intézményes igazolásra (demokratikus elmélet) épül. Közös bennük, hogy nem pusztán a közhatalommal szembeni szabályozási határként kezeli a szólásszabadságot, hanem funkcionális háttérigazolás megvalósulásaként. Mindkettő pozitív, a szólásszabadságban funkciót kereső felfogás. Az autonómia-érv nem alkalmazható a jogi személyekre, hiszen az ő esetükben nem beszélhetünk önmegvalósításról. Az intézményi igazolás a demokratikus, közösségi döntéshozatal hatékonyságát állítja középpontba.³⁶ Véleményem szerint a *Citizens United*

³⁴ SAJÓ András: A szólásszabadság kézikönyve. KJK Kerszöv. Budapest, 2005, 27. o.

³⁵ Ez a jól ismert dominóelvet vagy csúszós leejtő érv (slippery slope) a szólás védelmében; vö. SAJÓ: i.m. 30. o.

³⁶ Az eddig elmondottak pontosítására jegyzem meg, hogy a két olvasat (ti. a „libertáriánus” és a funkcionista) nem vezet feltétlenül eltérő eredményre: nem a szóláskorlátozás mértékében mutatkozik meg a különbség

döntés a funkcionálistól eltérő, az imént taglalt „libertáriánus” olvasatot teszi magáévá. A vélemény kifejtések kvantitatív csökkenése attól függetlenül alkotmányellenes, hogy nem természetes személytől származnak, és hogy csökkenése milyen mértékű (hiszen nem kategorikus a tiltás). Nincs olyan szólás, ami torzítja a demokráciát, nincs olyan, hogy „túlsúlyos” beszélő. Ez nem következik a másik szólás olvasatból, ami elfogadja a döntéshozatal torzítása elleni közérdek érvet. Ez ugyanis egy pontig biztosan összefér a demokratikus, azaz intézményi igazolással. A jogi személyek a közösség vitáinak biztosan részei, de se köztisztiséget nem viselhetnek, se a döntéshozók megválasztásában nem vehet részt. Hogy meddig a pontig lehetséges ezt az érvet érvényesíteni, azt a szigorú teszt „arányossági elemein” keresztül kell meghúznia az értelmezőnek. A különvéleményt jegyző bírák nem értettek egyet a többség azon alapállításával, amely a PAC-opciót és az időkorlátot figyelmen kívül hagyva, teljes tilalomként mutatta be a szabályozást. Szerintük épp ezek a könnyítések teszik alkotmányosan elfogadhatóvá a korlátozást.

A tárgyalt kérdéseken túl volt a döntésnek egy kisebb súlyú aspektusa is. Ez a független kampányköltségek forrásainak nyilvánosságáról szólt. A testület majd egyhangúan fogadta el, hogy a költségek forrásait kötelező megnevezni, ezzel egyértelművé válik mindenki számára, hogy ki áll a politikai vélemény mögött. Ez ellensúlyul szolgálhat a korlátlan költési szabályoknak. Az ebben a kérdésben többséget jegyző bírák szerint ez az adekvát (és a maximálisan megengedhető) eszköz az antikorrupciós kormányzati cél elérésére.

7. A Stevens különvélemény

A határozat hosszának majd kétszeresében felelt a kisebbségben marad bírák „vezetője”, Stevens bíró. Különvéleményéhez a többi három liberális bíró csatlakozott. Ennek ismertetése hozzájárul a két alkotmányjogi álláspont elválasztásához. Mindössze jelzem, de nem tárgyalom a külön- illetve párhuzamos véleményben felmerülő, *originalista* alkotmányértelmezési vitát.³⁷ A „Mit gondolnának az Alapító Atyák a korporációkról és azok kampányköltségi szabadságáról?” vitában e minimalista alkotmányértelmezési iskola „alapítója” Scalia bíró és a vele egyet nem értő Stevens bíró érdekes, de kevésbé termékeny történeti vitát folytattak. Még abban sem tudtak egyetérteni, hogy hány korporáció volt Amerikában a XVIII. század második felében. Arról meg végképp nem, hogy az Első Alkotmánykiegészítés rájuk ugyanúgy vonatkozik-e.

Stevens bíró szerint nincs szó a törvény által keletkező kategorikus szólás-tiltásról. Ebben az értelmezésben a költési tilalom mindössze egy adminisztratív gátja a beszédnek. Ez pedig azért nem okoz alkotmányellenességet, mert az egyéni (természetes személy) költségek semmilyenben sem korlátozottak. Ráadásul a nonprofit

³⁷ Hasonlóan nem tárgyalom a *stare decisis*-től eltérés és a szűkebb értelmezést követelő érveket

szervezetektől származó, egy társadalmi ügygel kapcsolatos hirdetésre nem vonatkozik a költéstilalom. Ez a szólás-korlátozás egy nézőpont semleges, a lehető legszűkebbre szabott korlátozás, amely az amerikai joggyakorlatban kevésbé súlyos „időhöz, helyhez és módhoz” kötött korlátozást valósít meg. Az ilyen szabályozásnak egy kevésbé szigorú alapjogi tesztnek kell megfelelnie.³⁸ A jogszerűséghez annyit kellett volna tennie a szervezetnek, hogy vagy nem fogad el hozzájárulást egy korporációtól, vagy ha igen, akkor egy elkülönített alapon keresztül valósítja meg a filmprojektjét.

A jogi személyek szólásszabadság jogának kérdésében mutatkozott a legnagyobb eltérés. Amint már említettem: a nonprofit szervezetek nem tartoztak a tilalom hatálya alá. Stevens bíró szerint kimondatlanul is meghúzódik egy általános elv a tilalom mögött. Egy magánszemélyek által létrehozott, nem gazdasági cél érdekében létrejött egyesületnél van egy olyan alapjogi érték, ami érdemessé teszi azt az alkotmányos védelemre. Ekkor tulajdonképpen természetes személyek véleménye artikulálódik egy speciális jogi (személyi) formában. Egy profitorientált gazdasági társaságnál ilyen alapjogi érték sokkal távolabbi. A kereskedelmi reklámokra vonatkozó csökkentett szólásszabadság védelme is magyarázható ezzel a gondolattal. A többségi álláspont ezzel szemben az, hogy nem lehet a beszélő személyazonossága (*identity*) alapján különbséget tenni – így korporáció és egyén között sem. Stevens szerint ezt a korábbi joggyakorlat nem bizonyítja, hiszen pl. a köztisztviselők, a diákok, a fogvatartottak, a katonák, az alkalmazottak vagy épp a külföldiek tekintetében épp a személyazonosság adott alapot valamilyen korlátozásra. Ha nem fogadjuk el, hogy van különbség, akkor – kis túlzással – olyan más politikai kommunikációt biztosító jogot, mint a választójog, is ki lehetne terjeszteni a korporációkra.

Az antikorrupciós és a „torzító hatás” nyomós közérdekeket is másként ítéli meg a kisebbségben maradt bírák. A döntés által elvetett utóbbi két érvet hosszan, főként az általam is ismertetett precedensekre támaszkodva védi a különvélemény. Elveti azt a nézetet, amely a korrupciót a közvetlen, „pénzért szavazatot” pénzügyi transzferre szűkíti. A kritikus vélemény alátámasztására felhoz egy 2009-es ügyet, a *Caperton v. A. T. Massey Coal Company, Inc., et al-t*.³⁹ Közismert, hogy az államok többségében közvetlenül választanak bírókat. A *Caperton* ügy jogi kérdése az volt, hogy egy tagállami bírónak elfoglaltsága miatt vissza kell-e lépnie annak az ügynek a tárgyalásától, amiben érintett egy olyan személy, aki komoly pénzügyekkel járult hozzá az ő bíróválasztási kampányához. Brent Benjamin bíró nem így gondolta. A bíróválasztási kampányához, tőle függetlenül, de őt támogató kam-

³⁸ „Time, place and manner restriction”. Amikor az utcai hangos demonstrációkat (amely ugyancsak Első Kiegészítési jog) megtiltják éjszakára, vagy a kórházak közvetlen közelében, akkor ilyen legitím korlátozásról van szó.

³⁹ Az ügy előadó bírójára ráadásul ugyanaz az Anthony Kennedy volt, mint a Citizens Unitednek

pányköltségek több mint 90 %-át egy cég állta.⁴⁰ Ennek a cégnek hatalmas összegű kártérítési perrei zajlottak ekkoriban az államban, és számítani lehetett arra, hogy a választott bíró elé is fog kerülni valamikor a kérdés. Amikor erre sor került, Benjamin bíró a cég számára kedvezően szavazott a bírói tanácsban. Az eljárás alatt több összeférhetetlenségi indítványt elutasított, ami személye elfogulatlanságát kérdőjelezte meg. Előadta, hogy ő mindig a jogi kérdésről döntött és a kampányához főként közvetve és legálisan járult hozzá a cég. Az SC a bíró ellen ítelt, megállapítva a tisztességes eljárás sérelmét. A jogi kérdés eldöntésében pedig a korábban ismertetett döntésekben elvetett, „torzító hatás elkerülése”, az „igazságszolgáltatás integritása” érvelést használta. Ugyanis nem csak az jár a tisztességes eljárás sérelmével, ha a bíró anyagi ellenszolgáltatást kap döntéséért cserébe. Hogy hol húzódik a határa ennek, arra a következő formulát használta a testület: ha egy ésszerű embert bíróként arra vezetne, hogy ne tudja megtartani a kiegyensúlyozott mérlegelését, akkor megállapítható lenne a tisztességes eljárás sérelme.⁴¹ Az SC szerint Benjamin bírónak tartózkodnia kellett volna az ügy elbírálásától. Természetesen ez az analógia sem teljes értékű. A *Caperton* ügyben körülményei egyrészt szélsőségesek, másrészt más a logikája egy bíró- és egy kongresszusi választásnak. Az analógia csak az érvelést alátámasztó „közérdek” mibenléténel áll fenn: egy hatalmi ág integritását védő, korrupció látszatát elkerülő érvelést az egyik esetben döntőnek, a másikban elvetendőnek fogadott el a Szövetségi Legfelső Bíróság.

Amerikában tovább forrnak az indulatok a kampányfinanszírozásról és a korporációk befolyásáról. A szélesebb közpolitikai vita magában foglalja a lobbizásról, mint a magánérdekek közpolitikába becsatornázásának kérdését. Ugyanakkor ez a vita már közelebb áll a politológiához, így erre vonatkozó következtetések levonását igyekeztem kerülni.

A XX. század elejétől vallott kampány-korlátozás 2010-re alkotmányellenessé vált Amerikában. Ennek ívét próbáltam meg leírni tömören írásomban. Alkotmányjogilag ennél jelentősebb a felvázolt két szólásszabadság olvasat összehasonlítása.⁴² A kormányzati beavatkozás minimalizálását hangsúlyozó és a szólásszabadságot valamilyen értéket megvalósító, funkcionális olvasatok használható érvekkel gazdagítják a szólásszabadságról szóló vitát. Végső győztes nincs.

⁴⁰ A Massey cég főnöke, Don BLANKENSHIP három millió dollárt költött Brent BENJAMIN bíró megválasztására, ami meghaladta Benjamin összes többi kampányra költött dollárját együttvéve. Az összeg nagy részét Benjamin ellenfele lejárására használták.

⁴¹ „Every procedure which would offer a possible temptation to the average man as a judge to forget the burden of proof required to convict the defendant, or which might lead him not to hold the balance nice, clear and true between the State and the accused, denies the latter due process of law.” *Caperton* 7. o.

⁴² Samuel ISSACHAROFF: *Citizen’s United and the Future of Campaign Finance Reform*. Yale egyetemen elhangzott 2010. március 4-i előadásába a szólásszabadság különböző felfogásaira vezeti vissza az eltérő álláspontokat. Az előadás letölthető:

<http://cs.law.yale.edu/blogs/podcasts/archive/2010/03/11/citizens-united-and-the-future-of-campaign-finance-reform.aspx> (2010. április 20.)

Bodnár Eszter

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

ALKOTMÁNYJOGI PANASZ MINT A POLITIKAI RÉSZVÉTELI JOGOK VÉDELMENEK ESZKÖZE

Kevés olyan vitatott jogintézménye van ma az alkotmányjognak, mint az alkotmányjogi panasz. Neves kutatók – köztük korábbi és jelenlegi alkotmánybírák – bírálják a törvényi szabályozást és kiáltanak „valódi alkotmányjogi panaszért”, vagy fogalmazznak meg éles kritikát az Alkotmánybíróság gyakorlatát illetően.¹

Jelen tanulmány azonban távol kíván maradni e vitáktól, és kifejezetten a politikai részvételi jogok és az alkotmányjogi panasz intézményének kapcsolatára fókuszál. Az elmúlt 20 évben lezajlott választások és népszavazások nagy számára,² valamint az érintettek széles körére tekintettel ugyanis igazán meglepő, hogy az Alkotmánybíróság esetjogában csak egy tucat azoknak az ügyeknek a száma, amikor választási vagy népszavazási ügyben fordultak alkotmányjogi panasszal a testülethez.³

A kevés beadványt ráadásul alacsony eredményesség jellemzi. A panaszok nagy részét az Alkotmánybíróság visszautasította, mert nem feleltek meg az előterjesztés feltételeinek, azaz vagy arra nem jogosult terjesztette be az indítványt, vagy a jogosult még nem merítette ki a rendelkezésére álló valamennyi jogorvoslati lehetőséget.

Az érdemében vizsgált ügyek közül egyetlen hozott sikert a panaszosnak: az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályhelyet megsemmisítette, azonban – erre

¹ A témáról bővebben ld. SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001; SÁRI János–SOMODY Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008; BRAGYÓVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 69-77. o.; ÁDÁM Antal – TORDAI Csaba – HANÁK András – DOMÁNY András: Az Alkotmánybíróság első kilenc éve. Fundamentum, 1999, 2. szám 71-83. o.; UITY Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság. In: Halmai Gábor (szerk.): A megtalált alkotmány? / The Constitution Found? INDOK, Budapest, 2000, 186-207. o.; ENYEDI Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmánybírói panaszjelzésben. Fundamentum, 2007/3. szám 65-73. o.

² 1989 óta öt általános országgyűlési választásra, öt általános önkormányzati választásra került sor, két alkalommal európai parlamenti választást, hatszor népszavazást tartottak. A lezajlott időközi választások, valamint helyi népszavazások száma több száz.

³ Népszavazási ügy alatt a népszavazás kifizésétől a jogerős eredmény megállapításáig terjedő időszak során keletkezett jogorvoslati ügyeket értem, tekintettel arra, hogy a tanulmány terjedelme nem engedi meg, hogy a népszavazási hitelesítési eljárással is foglalkozzak

irányuló kérelem hiányában – a testület nem zárta ki a jogszabály konkrét ügyben való alkalmazását, így egyedi jogkövetkezmény megállapítására nem került sor.⁴

E tanulmány azt elemzi, hogy milyen kilátásai lehetnek annak a beadványozónak, aki választási vagy népszavazási ügyben keres egyéni jogsérelmére alkotmányjogi panasz útján az Alkotmánybíróságnál orvoslást. A vizsgálat a jelenlegi szabályozásra és joggyakorlatra koncentrál, de a szerény esetjog miatt kísérletet tesz a joggyakorlat lehetséges alakulásának előrejelzésére is. Nincs kizárva, hogy e terület megvizsgálása nem választ ad az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos égető kérdésekre, hanem tovább szaporítja azokat.

1. Alapeljárások (a jogorvoslati jog kimerítése)

Mit értek választási és népszavazási eljárás alatt? Melyek azok az ügyek, amelyek folytatása alkotmányjogi panasz lehet?

A választási és népszavazási eljárásban a névjegyzékkel kapcsolatos ügyektől egészen az eredmény megtámadásáig számos eljárási mozzanat képezheti jogorvoslat tárgyát.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) négyféle jogorvoslati eszközt ismer. Kifogást bárki benyújthat a választási jogszabályok vagy a választási és választási eljárási alapelvek megsértésére hivatkozva. A kifogás folytán a választási bizottság határozatot hoz, amely fellebbezéssel megtámadható. A másodfokú határozat elleni jogorvoslati eszköz a bírósági felülvizsgálati kérelem. Ha a határozatban név-, szám- vagy más elírás van, a választási bizottság a hibát kérelemre vagy hivatalból kijavíthatja.

A választási eljárásban valamennyi jogorvoslat rendes jogorvoslat, azaz csak jogerőre még nem emelkedett határozatokat lehet vele megtámadni. A rendkívüli jogorvoslatok választási eljárásban való alkalmazása ugyanis veszélyeztetné a választási eljárás gyors lezárását, az eredmény hiteles megállapítását, így súlyosan sértené a jogbiztonság követelményét.

A választási eljárásban a fellebbevíteli rendszer általában kétfokú: az első fokon eljáró szerv határozatát kétszer lehet rendes jogorvoslattal megtámadni. Ez alól kivétel, ha az OVB első fokon jár el – határozata ellen csak bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet igénybe venni.

A bírósági felülvizsgálati eljárás eredményeként hozott döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A választási eljárásban a jogbiztonság érdekében a választási eredmény minél gyorsabb megszületése indokolt. Ezt jelentősen akadályozná, ha a kasszációs rendszer miatt az ügy alacsonyabb szintű szervhez kerülne vissza elbírálásra, ezért a felülbírálati jogkör terjedelme szerint a választási eljárásban reformatórius fellebb-

⁴ 23/2005. (VI. 17.) AB hat.

viteli rendszer uralkodik: a magasabb fokú szerv a határozatot csak helybenhagyhatja vagy megváltoztathatja.

Néhány speciális ügyben az elsőfokú jogorvoslati fórum nem valamely választási bizottság, hanem a helyi választási iroda (HVI) vezetője, azaz a jegyző. Ezek a névjegyzékkel, illetve a külképviseleti névjegyzék összeállításával kapcsolatos kifogások. Amennyiben a HVI vezetője a kifogásnak nem ad helyt, azt automatikusan továbbítja a helyi bírósághoz, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz.⁵ Végső soron tehát itt is bíróság elé kerülhet az ügy.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának a feltétele, hogy a rendelkezésre álló egyéb jogorvoslati lehetőségeket már kimerítették, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva. A választástípusokhoz igazodó, bonyolult fórumrendszer ismertetését itt mellőzve megállapíthatjuk, hogy a választási eljárásban a jogorvoslati lehetőségek kimerítése főszabály szerint azt jelenti, hogy az ügy bírósági határozattal zárul, akár helyi, akár megyei/fővárosi bíróság, akár a Legfelsőbb Bíróság előtt.

Egy kivétel van, amikor az ügyben a jogalkotó nem biztosított bírósági felülvizsgálatot. Ez az egyéni választókerületek kialakítása az önkormányzati választáson, ahol a HVI vezetőjének döntését a területi választási iroda (TVI) vezetőjénél lehet megtámadni. A TVI vezető döntése ellen viszont további jogorvoslatnak helye nincs.⁶ Ebben az esetben a TVI vezetőjének határozata jelenti a jogorvoslati jog kimerítését és alapozhatja meg az alkotmányjogi panasz benyújtását.⁷

A népszavazási eljárásban – a népszavazás kitűzésétől az eredmény megállapításáig – a választási eljárásnál ismertetett jogorvoslati rendszer működik. Ennek oka, hogy a Ve. kódex jellegű eljárási jogszabály, amelynek hatálya kiterjed valamennyi közjogi választásra és népszavazásra. Így a jogorvoslati kérelmet a népszavazási eljárásban is a legmagasabb szinten (másod- vagy harmadfokon) bíróság bírálja el.

A jogorvoslati rendszer vizsgálata során nem kerülhetjük ki azt a kérdést, hogy a Ve. 84. § (10) bekezdése nem zárja-e ki az alkotmányjogi panasz lehetőségét választási és népszavazási ügyekben. E rendelkezés szerint a választási eljárásban benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem alapján született bírósági határozat ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt panasznak

⁵ Ve. 20/E. §

⁶ Ld. Ve. 102. §. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogorvoslatihoz való jog nem feltétlenül a bírósághoz való fordulás jogát jelenti, elegendő, ha a jogalkotó más szervhez vagy ugyanazon szervben belül magasabb fórumhoz való fordulás jogát biztosítja [először: 5/1992. (I. 30.) AB hat.]

⁷ A választási jogorvoslati rendszer részletes elemzését ld. BODNÁR Eszter: A választási jogorvoslati rendszerről. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2007, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2007, 7-20. o.

nevezi, másrészt abból, hogy azt az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, vagy más jogorvoslati lehetőség hiányában, vagyis végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. E jogorvoslatához való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Álláspontunk szerint a Ve. 84. § (10) bekezdésében a „jogorvoslat” kifejezés kizárólag a bírósági úton igénybe vehető rendes és rendkívüli jogorvoslatokat zárja ki, az alkotmányjogi panasz nem tartozhat ebbe a körbe. Ezt az értelmezést követi az Alkotmánybíróság is, eddig ugyanis nem utasított el alkotmányjogi panaszt hatáskör hiányára hivatkozva. Vizsgáljuk meg először az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit.

2. Alkotmányban biztosított jogok

Alkotmányjogi panasz az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt nyújtható be. Milyen alapjogok megsértése merülhet fel a választási és a népszavazási eljárásban?

Elsősorban a politikai részvételi jogok, a választójog és a népszavazáshoz való jog kerülhet szóba. A választójog magában foglalja a szavazati jogot (az aktív választójogot), valamint a jelöltként való indulás jogát (a passzív választójogot). Az Alkotmánybíróság többször kijelentette, hogy a választójogot kiemelten fontos politikai jognak tekinti, ugyanis a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.⁸

A népszavazáshoz való jog szintén politikai alapjog. Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való jog a népfeltség elvéből következő alkotmányos alapjog. A népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételőre.⁹

Természetesen a választási és népszavazási eljárás során más alapjogok megsértése is felmerülhet. Elsősorban a politikai jogok, különösen a véleménynyilvánítás szabadsága, illetve a gyülekezési jog megsértése fordulhat elő, mely jogok biztosítása a demokratikus választások lebonyolításának elengedhetetlen feltétele.¹⁰ Ezen kívül a jogorvoslatához való jog az, amely leginkább sérülékeny a választási eljárásban.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát áttekintve azonban arra jutunk, hogy a testület nem követeli meg, hogy konkrét alapjogot jelöljön meg az indítványozó, elegendő az, ha az alkotmányos alapjogait általában sértették meg. Erre a következtetésre jut

⁸ Először a 6/1991. (II. 28.) AB határozatban jelenik meg ez az érvelés

⁹ 52/1997. (X. 14.) AB hat. – ebben a tanulmányban kizárólag e harmadik összetevő, a népszavazáson való szavazás joga érvényesülését vizsgáljuk

¹⁰ A választójogról más politikai jogokkal összefüggésben ld. DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az alkotmányban. Acta Humana, 1995, 18-19. szám 170-185. o.

Lábady Tamás is: „Az alkotmányos panaszeljáráásban, ha bármely természetes vagy jogi személy úgy találja, hogy alkotmányos alapjogait általában, vagy bizonyos speciális jogát a közhatalom (valamely hatóság) megsértette, egy különös jogintézmény – az ún. alkotmánypanasz – segítségével az alkotmánybírósághoz fordulhat jogvédelemért.”¹¹ Petrétei József ettől tovább megy, szerinte az alkotmányjogi panasz nemcsak az alapjogokra tekintettel, hanem az Alkotmányba foglalt alapelvek, értékek vonatkozásában is jogvédelmet biztosít.¹²

Ily módon nem kell szorosan ragaszkodnunk a fent felsorolt alapjogok megsértéséhez, hiszen ezen értelmezés alapján egyéb alkotmányos szabályokba, pl. a választási alapelvekbe, az egyenjogúság elvébe vagy a jogállamiság elvébe ütköző jogszabály éppúgy megalapozhatja az alkotmányjogi panasz sikerét.¹³

Az Alkotmánybíróság határozatait olvasva az is világossá válik, hogy a testület az alapjog-sérelmet mintegy „beleérti” a norma alkotmányellenességébe, azaz ha a jogszabály alkotmányba ütközik, és azt az indítványozó ügyében alkalmazták, akkor ez önmagában megalapozza az alapjogsérelmet.¹⁴

3. Indítványozói jogosultság

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz beérkezésekor vizsgálja az indítványozói jogosítványt. Bár az Abtv. 21. § (4) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz benyújtására bárki jogosult, ez természetesen csak korlátozásokkal igaz. Az első, általánosabb korlátozás, hogy a bárki szó csak jogképességgel bíró természetes és jogi személyeket fed.¹⁵

A másik korlátozás kapcsolatot teremt az indítvány alanya és tárgya között. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint ilyen ügyben az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az alkotmányjogi panasz benyújtása tehát csak azt illeti meg, aki részt vett egy megelőző jogalkalmazó, bírósági vagy hatósági eljárásban, ahol alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Milyen minőséget jelent ez a részvétel? Ezt a kérdést a polgári eljárást követő alkotmányjogi panasznál már vizsgálta az

¹¹ LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. Magyar Jog, 1991, 7. szám 385. o.

¹² PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. Magyar Közigazgatás, 1995, 1. szám 20. o.

¹³ Mindhárom példa igencsak esélyes lehet alkotmányjogi panasz alapjaként, mert eddig is számos esetben adtak okot alkotmányellenes választójogi vagy népszavazási jogszabályhelyek megsemmisítésére. Pl. 6/1991. (II. 28.) AB hat., 23/2005. (VI. 17.) AB hat.

¹⁴ Magam részéről meglepőnek tartom ezt az értelmezést, mindenesetre az Alkotmánybíróság – kimondatlanul – ezt a gyakorlatot követi. Egy kivétel: 65/1992. (XII. 17.) AB hat.: a mentelmi jog nem sorolható az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok közé, ezért az alkotmányjogi panasszal megtámadott – a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését kimondó – országgyűlési határozat ellen alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye.

¹⁵ 1451/D/1996. AB hat.

Alkotmánybíróság. A 41/B/1993. AB határozatban elismerte, hogy a perben beavatkozóként résztvevő személy benyújthat alkotmányjogi panaszt, mert adott esetben a per közvetlenül kihatott a beavatkozó alkotmányos jogaira (ott tulajdonjogára).

A választási eljárásban ennél bonyolultabb a helyzet. Ez az eljárás ugyanis nagyban eltér a polgári, büntető, de még a közigazgatási eljárás rendszerétől is.

A választási jogorvoslati ügyek kezdeményezése teljesen más értelemben kívánja meg az érintettséget, mint egyéb eljárások. A Ve. 77. §-a a kifogás benyújtását egyfajta *actio popularis*ként határozza meg: kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással bárki benyújthat.¹⁶ A másod-, illetve harmadfokú jogorvoslat benyújtására jogosultak köre csak némileg szűkebb: a választási bizottság elsőfokú határozata ellen bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy fellebbezést nyújthat be, és ugyanez a kör nyújthat be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet is.¹⁷

Az alkotmányjogi panasz eljárás érintettséget feltételez („akinek a jogsérelem”). Vizsgáljuk meg, hogy ez az érintettség egybeesik-e a Ve.-ben meghatározott széles körű érintettséggel.

Az Alkotmánybíróság határozataiban nem olyan könnyű egyértelmű választ találni arra, hogy mi számít saját ügynek, mert a panasz elfogadhatóságának vizsgálatánál amennyiben az Abtv. 48. § (1) bekezdésének egyik eleme nem teljesül, a testület a további törvényi feltételek fennállását már nem vizsgálja.¹⁸

Az első megfigyelésünk, hogy amennyiben az alkotmányjogi panasz alapja egy eljárás jellegű szabály alkotmányellenessége, akkor az *actio popularis* benyújtójának, az ügy elindítójának kilétét, érintettségét az Alkotmánybíróság egyáltalán nem vizsgálja. Közérthető példával élve: az előterjesztő egy tipikusan eljárás szabály, a választási jogorvoslati kérelem beérkezésének határidejét pontatlanul megállapító rendelkezés alkotmányellenességére hivatkozott. Ő maga kifogást nyújtott be, és e kifogást éppen a nem egyértelmű szabályozás miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasították. Az alkotmányjogi panasz szempontjából lényegtelen volt – ezért az Alkotmánybíróság nem is vizsgálta –, hogy a kifogás benyújtására milyen ügyben, „saját ügyében” került-e sor.¹⁹

Mi a helyzet az anyagi jogi szabályok alkotmányellenességére hivatkozás esetén? Azt egyértelműnek tekinthetjük, hogy aki a névjegyzékből való kihagyás, névjegyzékből való törlés vagy névjegyzékbe való felvétel miatt a saját ügyében nyújt be

¹⁶ Ezzel a megoldással nem mindenki ért egyet. Molnár Miklós szerint nem helyes irány a jogorvoslati jog parttalaná tétele, mert az sérelmes lehet a jogbiztonságra nézve. Indokoltabbnak találja a jogorvoslati jognak az alanyi jog, illetve a jogos érdek érintettségére alapozását. Ld. MOLNÁR Miklós: A választási eljárás jog korszerűsítési irányairól. Magyar Közigazgatás, 2004, 11. szám 665. o.

¹⁷ Ve. 79. § (1) bek. és 82. § (1) bek.

¹⁸ Pl. 31/2006. (VII. 5.) AB végzés

¹⁹ 23/2005. (VI. 17.) AB hat.

kifogást, amely eljut a bírósági szakaszig, az a személy alkotmányjogi panasz benyújtására is jogosult. Hiszen itt az ő alapjogának a megsértéséről van szó.²⁰ Ugyanígy van indítványozói jogosultsága annak a jelöltnek, akit nem vettek nyilvántartásba, és e döntés ellen valamennyi jogorvoslati lehetőségét kimerítette.

De vegyünk egy kevésbé nyilvánvaló megoldású példát.²¹ A helyi népszavazás eredményét az indítványozó megtámadta a területi választási bizottságnál, majd a megyei bíróságnál, és az elutasító határozatok után alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az Alkotmánybíróság nem utasította el az indítványt arra hivatkozva, hogy arra nem jogosult nyújtotta be.

Arra a következtetésre juthatunk tehát, hogy az Alkotmánybíróság sem eljárási, sem anyagi jogi jogszabályok alkotmányellenességére hivatkozás esetén nem vizsgálja, hogy az indítványozó milyen kapcsolatban áll az adott választással. Azaz úgy tekinti, hogy mindazok, akiket a Ve. választási jogorvoslat benyújtására feljogosít, és akik ezzel élnek is, ezzel megalapozzák érintettségüket, azaz alkotmányjogi panasz benyújtására is lehetőségük van. Így tehát a Ve. és az Abtv. szerinti érintettség alapvetően egybeesik.

A másik problémát az okozhatja, ha a jogorvoslati eljárás egyes szakaszaiban a beadványozók személye különbözik. Tekintsük át az összes olyan esetet, amely előfordulhat.

1. Ez a pont az egyetlen, amely megtörtént esetet írhat le. *A* kifogást nyújtott be az OVB-nél, amely a kifogást elutasította. Ezt *B* támadta meg a Legfelsőbb Bíróságon, de bírósági felülvizsgálati kérelmét a bíróság elutasította.²² Az alkotmányjogi panaszt viszont *C* nyújtotta be. Az Alkotmány-bíróság a panaszt visszautasította, mert az indítványozó jogosulatlanul terjesztett be kérelmet. Az Alkotmánybíróság szerint ennek oka, hogy az elsőfokú OVB határozat és a másodfokú LB döntés nem az indítványozó által kezdeményezett eljárás alapján született.²³

2. A fenti ügyből egy következtetést mindenképpen levonhatunk: az alkotmányjogi panasz indítványozójának akkor van a legnagyobb esélye, ha az alapügyben valamennyi jogorvoslati kérelmet ő nyújtotta be.

3. Viszonylag egyszerű megítélésű az is, ha a kifogást *A*, a bírósági felülvizsgálati kérelmet *B*, az alkotmányjogi panaszt viszont megint *A* terjeszti elő. *A* nem meri-

²⁰ Itt természetesen egy olyan elméleti esetet feltételezünk, hogy létezik egy alkotmányellenes jogszabály, amely miatt a beadványozót kihagyták a névjegyzékből

²¹ Ld. 76/2007. (X. 19.) AB hat.

²² Mivel az ügy még a Ve.-t módosító 2005. évi LXXXI. tv. hatályba lépése előtt zajlott, a másodfokú jogorvoslat iránti kérelmet szintén kifogásnak nevezték

²³ 31/2006. (VII. 5.) AB végzés

tette ki a valamennyi rendelkezésére álló jogorvoslatot, ezért jogosulatlanul terjesztette be az alkotmányjogi panaszt.²⁴

4. Mi a teendő, ha a kifogást *A*, a bírósági felülvizsgálati kérelmet és az alkotmányjogi panaszt *B* nyújtja be? Itt két eset lehetséges:

a) Ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása – és ezáltal az alapjogsértés – másodfokon, a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálásakor következett be, akkor *B* mindenképpen jogosult az alkotmányjogi panasz benyújtására, hiszen teljesül az Alkotmánybíróság által megkövetelt feltétel, miszerint a sérelmezett döntés az indítványozó által kezdeményezett eljárás alapján született.²⁵

b) Ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása – és ezáltal az alapjogsértés – a kifogás elbírálásakor, az elsőfokú határozat meghozatalakor következett be, akkor az Alkotmánybíróság szerint *B* nem jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására. Teljesen érthető, hogy az Alkotmánybíróság a megelőző eljárásban valamilyen szintű részvételt követel meg, de hogy ennek az elsőfokú eljárás megindításától fenn kell állnia, azzal a magunk részéről nem tudunk egyetérteni.

Benyújthat-e alkotmányjogi panaszt az, aki az alapeljárásban egyáltalán nem vett részt? Álláspontunk szerint igen, ha a jogerős – már megtámadhatatlan – határozat rá nézve jogot vagy kötelezettséget keletkeztet. Ilyenkor nem kizárt, hogy egy alkotmányellenes jogszabály valamely alapjogát sérti, és további jogorvoslatra nincs lehetőség. Az indítványozói jogosultságot támogatja, hogy a Ve. szerint a határozatot kézbesíteni kell a kérelmező mellett annak is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.

4. A határidő számítása

A harmadik – és a legkönnyebben megítélhető – feltétel, amit az érdemi elbírálás előtt az Alkotmánybíróság vizsgál, az a határidő megtartása. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Mivel a választási és népszavazási eljárásban nincsenek rendkívüli jogorvoslatok, egyértelmű, hogy a határidő a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően indul. A Ve. biztosítja, hogy a határozatot az érintettek kézbesítsék, így módon a határidő a határozat kézhezvételével kezdődhet.²⁶ Az Alkotmánybíróság a határidőt eljárási határidőnek tekinti, ezért gyakorlata szerint a 60. napon postára adott indítványokat is határidőben beérkezettnek tekinti.²⁷

²⁴ Az sem segít rajta, hogy ügyében valaki más – jelen esetben *B* – ezt megtette helyette

²⁵ Ld. 1. pont

²⁶ Ve. 29/C. § (3) bek.

²⁷ Ld. 870/D/2002. AB végzés, 540/D/2002. AB hat., 916/D/2002. AB hat.

Az idő előtt, azaz folyamatban lévő ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság vagy visszautasítja az indítványt, vagy utólagos normakontroll iránti kérelemként bírálja el.²⁸

5. Alkotmányellenes jogszabály alkalmazása

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának további feltétele, hogy az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazzák a megelőző eljárásban. Azaz nem elég valamely jogszabály alkotmányellenességére hivatkozni, hanem azt kell igazolni, hogy az adott jogszabályt a bíróság vagy hatóság eljárásában alkalmazta, és a jogsérelem ennek az alkotmányellenes jogszabálynak az alkalmazása folytán következett be.

Milyen jogszabályokat alkalmazhat a megelőző eljárásban a bíróság vagy hatóság? Elsősorban természetesen a határozatuk igazít el: a Ve. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja alapján a választási bizottság határozatának tartalmaznia kell azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta. A bíróságokat ugyanezre a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 221. § (1) bekezdése kötelezi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vizsgálatot megalapozza az is, ha a határozat egészét figyelembe véve megállapítható, hogy egy rendelkezést a hatóság vagy bíróság úgy alkalmazott, hogy nem említette paragrafusszám szerint.²⁹ Így egy választási ügyben nyilván háttérjogszabályként alkalmazza a bíróság a választójogra, a választási rendszerre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, még ha ezeket tételesen a határozatában nem is jelöli meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz tárgya alkotmányellenes jogalkotói mulasztás nem lehet, mert annak hátrányos jogkövetkezményei az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. Ez azonban csak az általános szabály, az Alkotmánybíróság néha kivételt tett, bár kimondta: „ezt az ítélkezési gyakorlatot nem érinti, hogy egyes ügyekben az adott ügy speciális körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság eltérő álláspontra helyezkedett.”³⁰ Jelenleg tehát aligha van esélye annak a beadványozónak, aki például egy egyéni választókerületi választási eredményt arra hivatkozva támad meg alkotmányjogi panasszal, hogy a választókerületek aránytalansága sérti az alkotmányban biztosított egyenlő választójogot, tekintettel arra, hogy e kérdésben az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést állapított meg.

²⁸ Ld. 209/B/1992. AB végzés, illetve 912/B/1994. AB végzés

²⁹ 39/2007. (VI. 20.) AB hat.

³⁰ Ld. 23/1998. (VI. 9.) AB hat.

Alkotmányjogi panasz elbírálásakor az Alkotmánybíróság már hatályon kívül helyezett jogszabályt is vizsgál, ha a panaszos jogsérelme a már hatályát vesztt alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.³¹

6. Jogkövetkezmények – vagy azok hiánya

Képzeltbeli indítványozónk karnyújtásnyira került a sikertől: az Alkotmánybíróság elfogadhatónak találta indítványát, és megállapította, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály vagy jogszabályhely alkotmányellenes. De milyen következménnyel van ez az ő ügye kimenetelére?

Az Abtv. 48. § (3) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság eljárására az utólagos normakontroll szabályait kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy főszabály szerint a jogszabály vagy annak rendelkezése a határozat közzétételének napján veszti hatályát, és ettől az időponttól kezdve nem lehet alkalmazni, a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat tehát nem érinti. Az Alkotmánybíróság azonban ettől az időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.³²

Az Alkotmánybíróság az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekének nyilvánította például a szerződés megkötéséhez szükséges hozzájárulás megtagadása elleni jogorvoslatot, a fizetési kötelezettség alóli mentesülést, illetve a tulajdonjog megszerzését.³³ Arra a következtetésre juthatunk, hogy az eljárást kezdeményező aktív vagy passzív választójogának érvényesülése, a választáson való részvétel vagy indulás olyan különösen fontos érdek, amelyet az Alkotmánybíróság figyelembe vehetne.

A jogbiztonság követelménye azonban kevésbé indokolhatja a visszamenőleges hatályú megsemmisítést vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóság tilalmát. Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés ugyanis általában éppen a jogbiztonság ellen hat, hiszen a jogbiztonság elvéből főszabály szerint az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.³⁴

Az *ex tunc* megsemmisítés két – látszólag vagylagos – feltétele összevetésével tehát megállapítható, hogy ezek legtöbb esetben nem egymást erősítik, hanem inkább egymás ellen hatnak. Különösen igaz ez a választási és népszavazási ügyek esetében.

³¹ Ld. ezt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. hat. 44. § (2) bek.-ben is

³² Abtv. 43. § (4) bek.

³³ 19/2010. (II. 28.) AB hat., 165/2008. (XII. 18.) AB hat., 92/2007. (XII. 22.) AB hat.

³⁴ 10/1992. (II. 25.) AB hat.

Itt ugyanis az alkotmányjogi panaszra okot adó választási esemény nem kizárólag az indítványozó alkotmányos jogaira van kihatással, hanem egy egész szavazókör, esetleg választókerület választási folyamatának valamelyik elemét érinti, ily módon az indítványozó egyéni érdekét szinte lehetetlen úgy szolgálni, hogy az érintetlenül hagyja a választási eljárás valamely lezárt jogviszonyát. Érthető például: ha a választáson alulmaradt jelölt sikeres alkotmányjogi panasa eredményeképpen az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabály alkalmazhatóságát a konkrét esetben kizárja, akkor ezáltal nemcsak az indítványozónak ad lehetőséget, hogy passzív választójogával élhessen, hanem kikényszeríti – illetve a később írottak szerint inkább kikényszerítheti –, hogy az adott választókerületben újra választási eseményre kerüljön sor, érintve ezzel mind a választáson indult többi jelölt, köztük a megválasztott képviselő, mind a választókerület választópolgárainak alkotmányos jogát. Egy ilyen mértékű következmény azonban – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a választástól több hónap is eltelik a határozat megszületéséig – a jogbiztonság ellen hat, még ha az indítványozó különösen fontos érdekét méltányolja is.

Még súlyosabb következményre vezetne, ha az Alkotmánybíróság – az ún. *Ergreiferprämie* elvén túlnyúlva – szélesebb körben zárna ki az alkotmányellenesnek talált norma alkalmazhatóságát, vagy visszamenőleges hatállyal semmisítené meg az adott jogszabályt.³⁵ Ez azt jelentené, hogy a norma hatálybalépését követő valamennyi választási esemény joghatását felül kellene vizsgálni, amely olyan mértékű jogbizonytalanságot eredményezne, amely nyilvánvalóan vállalhatatlan.

A fentiek alapján kevés az esélye, hogy az Alkotmánybíróság egy választási ügyben eltérne a megsemmisítésre és alkalmazhatóságra vonatkozó főszabálytól. Két, nagyon szűk esetkörben tartjuk ezt mégis elképzelhetőnek. Az első az, amikor az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja az ügyben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, de ez kizárólag az ő jogi helyzetére hat ki, a választási eljárás többi szereplőinek lezárt jogviszonyát nem érinti. Ilyen eset képzelhető el például akkor, ha valakinek a választójoga a választási névjegyzékből való kihagyása miatt sérül. Ekkor az alkalmazási tilalom alapján megállapítható, hogy ő választójoggal rendelkezett az adott választáson, de ez az adott választás eredményére nem hathatott ki, ezért az azt megállapító döntés érintetlenül marad. Más kérdés, hogy ezáltal jogsérelme aligha nyer valóban orvoslást.

A másik eset, hogy egy jogszabály olyan súlyosan alkotmánysértő, hogy visszamenőleges hatályú megsemmisítése, és ezzel a hatálybalépését követően lezajlott választások eredményének felülvizsgálata, esetleg a választások megismétlése jobban szolgálja a jogbiztonságot, mint az alkotmánysértő jogszabály alapján lebo-

³⁵ Az osztrák *Ergreiferprämie* elve szerint az alkotmányellenesség megállapításának gyümölcset a panaszos élvezheti, őt így jutalmazza azért, hogy az Alkotmánybíróság elé vitte a jogszabály alkotmányellenességét. SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 387-388. o.

nyolított választások eredményének és az így megválasztott testületek működésének fenntartása. Ezen eset előfordulásának azonban igen kicsi a valószínűsége.

Feltételezzük most azt, hogy az Alkotmánybíróság egy ügyben úgy dönt, hogy kizárja az alkotmányellenes jogszabály konkrét ügyben való alkalmazhatóságát. A következő kérdés az, hogy milyen lehetősége van az indítványozónak, hogy az Alkotmánybíróság döntésének saját ügyében is érvényt szerezzen.

Első lépésként megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó nem határozott meg speciális szabályokat arra az esetre, ha választási eljárásban az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak. A 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban megállapított alkotmányos mulasztás orvoslására irányuló 1999. évi XLV. törvény kizárólag a polgári és közigazgatási eljárásjogot egészítette ki ilyen rendelkezésekkel.³⁶ Ezért vizsgálatunkat valamely eljárásjog irányában kell folytatnunk. Tekintettel arra, hogy a választási eljárásban az esetek többségében közigazgatási ügyekben eljáró bíróság mondja ki a döntő szót, a polgári perrendtartás szabályainak alkalmazása tűnik kézenfekvőnek.

Itt azonban azt az előkérdést kell feltennünk, hogy alkalmazhatóak-e a Pp. szabályai a választási eljárásban. A Ve. a bírósági felülvizsgálati eljárást részletesen szabályozza, és nem írja elő háttérjogszabályként a Pp. alkalmazását.³⁷ Tekintettel azonban arra, hogy a Ve. rendelkezései nem minden eljárási mozzanatot szabályoznak, a bíróságok a választási jogorvoslati rendszer 2005-ben történt átalakítását követően fokozatosan a Pp. egyre több rendelkezését vonták be ítélezési gyakorlatukba, később a Legfelsőbb Bíróság határozataiban ki is mondta a Pp. alkalmazhatóságát, ily módon az mára már választási ügyekben ténylegesen háttérjogszabállyá vált.³⁸ Az LB álláspontja szerint azonban a Pp. szabályai csak akkor alkalmazhatók, amennyiben azok a Ve. szabályaival összhangban állnak.³⁹

A Pp. XXIV. fejezete határozza meg az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás szabályait. Ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság az Alkotmánybíróság határozatának kézbesítésétől számított 30 napon belül benyújtott kérelem alapján, nemperes eljárásban állapítja meg az

³⁶ Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. tv.

³⁷ Ezért a szakirodalomban többen a nemleges álláspontot foglalják el a Pp. háttérjogszabályként való alkalmazhatóságát illetően – e tanulmány szerzője is e véleménynek adott hangot egy korábbi tanulmányában

³⁸ „A Ve. 84. §-ának (2) bekezdése értelmében a bíróság a kérelemről nemperes eljárásban határoz. A 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (3) bekezdése értelmében a nemperes eljárásokban is a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.” (Ld. pl. Kvk. II. 37.120/2008/3. számú LB végzés)

³⁹ Kvk. IV. 37.484/2006/5. számú LB végzés

alkotmányjogi panasz orvoslásának eszközét. A Legfelsőbb Bíróság kétféle eszköz közül választhat:

a) Ha az Alkotmánybíróság anyagi jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, és az ügyben kizárólag per (vagy nemperes eljárás) volt folyamatban, értesíti a panasz indítványozóját, hogy harminc napon belül perújítási kérelmet terjeszthet elő a perben eljáró elsőfokú bíróságnál.

b) Ha az Alkotmánybíróság eljárási jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, megállapítja az Alkotmánybíróság határozatából következő eljárási jog gyakorolhatóságát a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával, s szükség esetén az eljárás azon szakaszának újbóli lefolytatását rendeli el az azt befejező határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével, melynek kimenetelére az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett.

Az eredményes alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásokat soron kívül kell lefolytatni.

Elvileg ez az eljárás lenne alkalmazható választási és népszavazási ügyekben is, azonban némi ellentmondásra derül fény a vonatkozó jogszabályok szövegének alaposabb tanulmányozása során. A Ve. fentiekben már értelmezett 84. § (10) bekezdése szerint a választási eljárásban benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem alapján született bírósági határozat ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ez a rendelkezés nemcsak a rendes jogorvoslat kizárására irányul, hanem a rendkívüli jogorvoslatok lehetőségét is kiiktatja. Ezt az értelmezést erősíti az is, hogy 2006. január 1-ig a Pp. 271. § i) pontja is kizárta a felülvizsgálatot választási eljárásban a bíróság határozata ellen, e rendelkezés hatályon kívül helyezését a törvényjavaslat indokolás azzal magyarázta, hogy így kimaradtak a törvényből azok a duplikátumok, melyek olyan ügyekben zárták ki a felülvizsgálatot, ahol külön törvény rendelkezése értelmében amúgy is kizárt a jogorvoslat, azaz a rendes és a rendkívüli jogorvoslat is.⁴⁰ Ahogy a jogorvoslati jog kimerítéséről szóló részben már utaltunk rá, a további jogorvoslat kizárása azzal az elvárással van összefüggésben, hogy a választási eredmények minél előbb megszülessenek, és egy legitim közjogi testület kezdhesse meg a munkáját. Ez a cél, a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása – amely a Ve. 3. §-ában meghatározott választási alapelvek között is megjelenik – végső soron a jogbiztonság követelményére vezethető vissza. Ismét a jogbiztonsághoz értünk vissza: ugyanaz az érv, amely alapján álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság aligha zárná ki az alkotmányellenes jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazását akadályozza meg, hogy ha ez mégis megtörténne, az indítványozó ügyében alapjogsérelme orvoslásra kerüljön.

Ha ugyanis az alkotmányjogi panasz benyújtását „megakadályozni” nem is tudja a Ve., nincs olyan eljárás, amellyel a sikeres indítványozó konkrét ügyében az Alkotmánybíróság döntésének érvényt lehetne szerezni.

⁴⁰ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi. III. tv. módosításáról szóló 2005. évi CXXX. tv. indokolása

Segítségünkre lehetne még az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában követett eljárás, mellyel ilyen esetben az ügy sajátosságaihoz igazodva, egyedileg maga határozta meg a bekövetkezett jogsérelem orvoslásának általa legalkalmasabbnak talált eszközét és eljárását, de ezt a testület 1998-ban már nem megfelelőnek minősítette és azóta nem is alkalmazta.⁴¹

Azt látjuk tehát, hogy az alkotmányjogi panasz választási és népszavazási ügyekben csak látszólag elérhető jogorvoslati eszköz, az egyedi jogsérelem orvosolhatatlansága miatt ezekben az eljárásokban gyakorlatilag utólagos normakonrollként működik. Meglepő következtetés ez, tekintettel arra, hogy a politikai részvételi jogokat az Alkotmánybíróság a politikai jogok között kiemelten fontosnak minősítette.

Alkotmányjogi panaszának sikertelenségén kesergő indítványozónkat most magára hagyva, a tudományos gondolkodó szabadságát kihasználva elemezzük most azt, hogy mi történne akkor, ha a Ve. nem zárna ki a további jogorvoslatot, és az alkotmányjogi panasz orvoslását – akár a Pp.-ben meghatározott módon, akár egy speciális eljárásrend megalkotásával – lehetővé tenné.

Két probléma merül itt fel. Az egyik az időtényező: míg a választási eljárás néhány hónapos, az eredmény-megállapítás pedig a szavazás napjától számítva néhány napos időtartam alatt zajlik le, addig egy esetleges alkotmányjogi panasz elbírálására a választástól számított több hónap elteltével kerülne csak sor. Ily módon – amennyiben a kérelmező konkrét ügyében való alkalmazási tilalom ezt szükségessé tenné – a választás eredményét legalább egy évvel az Országgyűlés működésének megkezdése után semmisítenék meg.

De problémát okoz az időtényező akkor is, ha a választás eredményének megsemmisítésére nem kerül sor, csak annak megállapítására, hogy a beadványozó az x. évi választáson választójogosult volt. Ebben az esetben – mivel az adott választás egyszerű, reprodukálhatatlan lehetőség a jog gyakorlására – aligha beszélhetünk a beadványozó alapjogának valódi, hatékony orvoslásáról.

A másik probléma: az érintettek köre. Ha egy indítványozó sikeres alkotmányjogi panasz folytán ügyében alkalmazási tilalmat mond ki az Alkotmánybíróság, ez kizárólag egy egyéni és/vagy területi választókerület eredményének megsemmisítésével járhat, az ország többi választókerületében az – ugyanazon alkotmányellenes jogszabály alapján megállapított – eredményt nem érinti. Ez a probléma természetesen valamennyi alkotmányjogi panasz esetén fennáll, de az egész országban, azonos időpontban, azonos feltételek mellett gyakorolható politikai részvételi jogok esetén különösen élesen jelentkezik.

A fentiek alapján e tanulmány is az alkotmányjogi panasz intézményének újragondolását sürgető véleményekhez csatlakozik. Egy tökéletesített alkotmányjogi panasz ugyanis az alapjogi sérelem orvoslásának egyik legerősebb eszköze lehetne. Tekintettel arra, hogy a politikai részvételi jogok alapjogok, elengedhetetlen, hogy

⁴¹ 23/1998. (VI. 9.) AB hat.

a jogalkotó egy ilyen módosítás során védelmüket más alapjogokkal hasonló módon biztosítsa, figyelembe véve azonban ezen alapjogok speciális sajátosságait.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁDÁM Antal – TORDAI Csaba – HANÁK András – DOMÁNY András: Az Alkotmánybíróság első kilenc éve. *Fundamentum*, 1999, 2. szám 71-83. o.
- BODNÁR Eszter: A választási jogorvoslati rendszerről. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2007. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2007, 7-20. o.*
- BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 69-77. o.*
- DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az alkotmányban. *Acta Humana*, 1995, 18-19. szám 170-185.
- ENYEDI Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmánybírósági panaszeljáráásban. *Fundamentum*, 2007, 3. szám 65-73. o.
- LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. *Magyar Jog*, 1991, 7. szám 385-390. o.
- MOLNÁR Miklós: A választási eljárási jog korszerűsítési irányairól. *Magyar Közigazgatás*, 2004, 11. szám 655-671. o.
- PETRETEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*, 1995, 1. szám 1-22. o.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008*
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001*
- UITZ Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. In: Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? / The Constitution Found? INDOK, Budapest 2000, 186-207. o.*

Vissy Beatrix

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

MIKOR AZ OMBUDSMAN ÉS MIKOR A BÍRÓSÁG? EGYÉNI ALAPJOG-ÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEK A KÉT ALKOTMÁNYOS FÓRUM ELŐTT

Ahhoz, hogy az alapjogokra ne csak elméleti posztulátumokként, hanem ténylegesen is tiszteletben tartott és védett jogokként tekinthessünk, az államnak olyan intézmény- és mechanizmusrendszert kell e kitüntetett jogokhoz kapcsolnia, amely garantálja az érvényesülésüket. A bíróságok és az ombudsmanok a magyar Alkotmány alapján – és általában – ennek az alapjogvédelmi intézményrendszernek a meghatározó pillérei.

Jelen írásban arra vállalkozom, hogy a hazai bírói és ombudsmani alapjogvédelem közös vonásainak és sajátosságainak azonosításával, valamint a kétféle jogvédelem egymáshoz való viszonyának az értelmezésével rálátás adjak a két alkotmányos fórum előtti alapjog-érvényesítési lehetőségekre. Kiindulópontom az a – vonatkozó szakirodalomból kirajzolódó – megállapítás, miszerint *az ombudsman típusú alapjogvédelem a bíróságok által nyújtott alapjogvédelemhez képest komplementer jellegű jogvédelem, amely az egyén számára számos esetben a klasszikus bírói út alternatívája lehet.* A következőkben e megállapításban foglaltak igazolásán keresztül próbálok támpontokat adni a címben feltett kérdés megválaszolásához. Bár nem kerülhetem meg a téma jól azonosítható jogszociológiai vetületeit, elsődlegesen a kérdés alkotmányjogi aspektusait tartom szem előtt.

1. Bíróságok és ombudsmanok az alapjogvédelmi szisztémában

Jól kivehető, hogy a bíróságok funkcióját alaptörvényünk jórészt a polgárok (alap)jogainak védelmében határozza meg.¹ A bíróságok az Alkotmányban meghatározott rendeltetésük szerint védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a személyek és a szervezetek jogait és törvényes érdekeit, továbbá ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.² Az alaptörvény emellett az 57. § (1) bekezdésében

¹ SÁRI János: A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása Jogtudományi Közlöny, 200, 1. sz. 4. o.; FÜRÉSZ Klára: Jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1994, 153. o.

² Alkotmány 50. § (1)-(2) bek.

rögzíti a bírói út általános igénybevételenek lehetőségét, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a személyek alapvető jogaként rögzíti a jogok és kötelezettségek bírói elbírálását.³ Ugyanezen szakasz – szintén alapvető jogként – deklarálja a jogorvoslathoz való jogot.⁴ Alkotmányunkban emellett van egy speciális, az alapvető jogok megsértésének bírósági orvoslásával kapcsolatos rendelkezés is, amelyet a 70/K. §-ban találunk; eszerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A 70/K. § az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a rendes bíróságok hatáskörét megállapító szabály, amely tehát az alapjogok megsértése miatt keletkezett igények elbírálását az általános bírói útra utalja (és nem az Alkotmánybíróság elé).⁵

Legalább ennyire egyértelmű alapjogvédő funkciót tulajdoníthatunk az ombudsmanoknak az Alkotmány rendelkezései alapján. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az Alkotmányban rögzített feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaállásokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.⁶ Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállás fogalmát az ombudsman-törvény⁷ pontosítja, így a fogalom alatt az alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye értendő.⁸ Az Alkotmányban kapott még helyet a kisebbségi ombudsman feladatának meghatározása, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszaállások kivizsgál(tat)ásában, és orvოსoltatásában áll.⁹ Még egyértelműbben juttatja kifejezésre az ombudsmanok alkotmány- és alapjogvédő funkcióját az, hogy az Országgyűlés *egyes alkotmányos jogok védelmére* különbiztosokat is választhat,¹⁰ ahogyan tette ezt a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, valamint a környezethez való jog védelmében.¹¹

2. Közös vonás

A rendes bíróságok és az ombudsmanok alapjogvédő tevékenységének közös metzéspontját ott kell látnunk, hogy mindkét szerv tevékenysége *egydi alapjogsérelmek* orvoslását célozza. Az alapjogvédelem e két intézményének összehasonlító

³ Összefoglalva lásd: 930/B/1994. AB hat.

⁴ Alkotmány 57. § (5) bek.

⁵ 78/D/1993. és 1313/D/1993. AB végzések; 57/1991. (XI. 8.) és 46/1994. (X. 21.) AB hat.-ok

⁶ Alkotmány 32/B. § (1) bek.

⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (Obtv.)

⁸ Obtv. 29. § (4) bek.

⁹ Alkotmány 32/B. § (2) bek.

¹⁰ Alkotmány 32/B. § (4) bek.

¹¹ Itt kell jelezni, hogy a dolgozatban elsődlegesen az általános biztosra vonatkozó megállapításokat teszek, és csak egy-egy helyen térek ki a szakombudsokra

hatóságát tehát közös funkciójuk alapozza meg, tudniillik hogy úgy a bíróságok, mint az ombudsmanok az egyes individuumok védelmének szolgálatában állnak, szemben az alapjogvédelmi intézményrendszer harmadik legmeghatározóbb szereplőjével, az Alkotmánybírósággal, amelynek jogvédelme hazánkban kizárólag absztrakt szinten mozog. A két taláros testület még a konkrét ügyekhez kapcsolódó hatásköreinek gyakorlása (nevezetesen a konkrét normakontroll-indítványok és az alkotmányjogi panaszok elbírálása) során sem meghatározott személy(ek) alapvető jogának a megsértéséről, hanem – a konkrét ügy figyelembevételével – az alapul fekvő norma alkotmányosságáról dönt.¹² Bár az Alkotmánybíróság döntései az alkotmány sértő norma megsemmisítésén túlmutatóan individuális jog sérelmet is kiküszöbölhetnek, illetve orvosolhatnak,¹³ a testület az előtte fekvő ügyben alapvetően nem erre tekintettel vizsgálódik. Következésképpen az egyéni jogvédelem – mint eredmény – inkább tekinthető a testület eljárása következményének, mintsem céljának.

3. A kétféle jogvédelem egymáshoz való viszonya

A kiinduló tézis szerint az ombudsman-típusú jogvédelem a bírói jogvédelemhez képest komplementer jellegű, alternatív jogvédelem. Mikor komplementer és mikor alternatív? Bár közhelyszerű, megítélésem szerint csak nézőpont kérdése: attól függ, honnan szemléljük a két intézményt. Miután a két alkotmányos fórum közül mindkettőre igaz, hogy meghatározó szerepet töltenek be az alapjogok védelmében, bennük az alapjogvédelmi intézményrendszernek olyan összetevőit kell látnunk, amelyek egyaránt hozzájárulnak az alapjogok érvényesüléséhez, így szükségképpen kiegészítik egymást (egymás komplementerei). Miután pedig ezek a szervek – párhuzamos hatásköreikből adódóan – egyaránt felhívhatók egyes jogsérelmek orvoslására, a két fórum a polgár számára egymás alternatíváiként jelenik meg. A komplementaritás tehát elsősorban a „kínálati” oldalon rajzolódik ki, akkor, amikor a két intézményt az alapjogvédelmi intézményrendszerben elhelyezve, annak részeként szemléljük, míg az alternativitás a „kereslet” oldalán jelentkezik, ez tehát akkor értelmezhető, ha a jogorvoslatot kereső polgár fejével gondolkodunk. A következőekben azt vizsgálom, hogyan rajzolódik ki ez a komplementer-

¹² Az absztrakt jelleget annyiban vetkőzi csak le a hatáskörgyakorlás, amennyiben az az alkalmazási tilalom megállapításához szükséges. Alkotmányjogi panasz esetén ugyanis a norma megsemmisítése nem vezet automatikusan a jogszabály konkrét ügyben való alkalmazásának megtiltásához; azt annak alapján rendeli el a testület, hogy az indítványozó „különösen fontos érdeke” indokolja-e az alkalmazhatóság kizárását. [Abtv. 43. § (4) bek.] Ennek megállapítása nyilvánvalóan csak a konkrét ügy ismeretében lehetséges.

¹³ Bővebben lásd: UITZ Renáta: Egyéni alapjogsérelmek és az Alkotmánybíróság Fundamentum, 1999, 2. sz.; SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmányok. PAMA, Pécs, 2009 [SOMODY: i.m. 2009b], 234. o.

alternatív jelleg a magyar bíróságok alapjogi bíraskodása és az ombudsmani jogvédelem vonatkozásában.

3.1. Az első, amit itt rögzíteni kell: az alapjogok nem mellőzhetik a bírói típusú jogvédelmet. A bírói védelemre úgy kell tekintenünk, mint az alapjogvédelem intézmény-rendszerének kötelező minimuma. A bírósághoz fordulás joga nemzetközi dokumentumokban¹⁴ és Alkotmányunkban is rögzített alanyi jellegű emberi jog, amely – az alkotmányosan igazolható korlátozásoktól eltekintve – feltétlen érvényesülést kíván. Ebből következik, hogy az ombudsman-típusú jogvédelem – sem általános jelleggel, sem egyes ügycsoportok tekintetében – nem válthatja fel a bírói típusú jogvédelmet, azt „csak” kiegészítheti, de nem helyettesítheti. A bírósági jogvédelem tehát azokban az esetekben sem iktatható ki az alapjogvédelmi garanciarendszerekből, amikor az ombudsmani jogvédelem egyébként rendelkezésre áll. Mindebből következik, hogy az ombudsman típusú jogvédelem minden olyan esetben, amikor alkotmányosan nem megengedhető a bírósághoz fordulás alapvető jogának korlátozása, kizárólag komplementer jellegű lehet. Ez a polgár szemszögéből azt jelenti, hogy számára – feltéve, hogy e jogát nem korlátozták – biztosítani kell a bírói jogvédelem igénybevételének a lehetőségét.

Érvényes kérdés azonban, hogy az alapjogok és az alkotmány védelme éppúgy megköveteli-e az ombudsmanok működését, mint a bíróságokét? Ennek kapcsán azt talán biztossággal rögzíthetjük, a jogállam nehezen meghatározható fogalma ellenére is,¹⁵ hogy míg a jogállamiság feltételezi a független bíróságok működését, az országgyűlési biztosok és az általuk nyújtott védelem nem kritériuma a jogállamiságnak. Mindazonáltal számos szerző a modern alkotmányos jogállam szokásos elemeként és az alkotmányosság egyik bástyájaként tekint az országgyűlési biztosokra.¹⁶

3.2. Figyelembe véve, hogy a jogállamiság nem feltételezi az ombudsmanok működését, felmerül a kérdés, hogy az egyének jogainak, jogi pozíciójának védelmére hivatott bíróságok mellett vajon az alapvető jogok érvényesülése szempontjából nem feleslegesek-e az ombudsmanok? Másképpen fogalmazva: vajon az egyéni jogvédelem szempontjából könnyedén lemondhatnánk-e hazánk országgyűlési biztosairól? A válaszhoz az alapjogi bíraskodás jogi kereteiből és a bíróságok tényleges alapjogi bíraskodásából kell kiindulnunk. Álláspontom szerint ugyanis a biztosok legnagyobb szükségét ott találjuk, ahol a bírósági jogvédelem a szabályozásból adódó korlátok miatt (*de iure*) vagy tényleges működését tekintve (*de facto*)

¹⁴ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk, Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk

¹⁵ Lásd erről SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: A jogállamiság elmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005

¹⁶ Pl. MAJTÉNYI: Ombudsman. Állampolgári jogok biztosa KJK, Budapest, 1992, 77-78. o.; SOMODY Bernadette: Az ombudsman-típusú jogvédelem Doktori értekezés, 2009, kézirat [SOMODY: i.m. 2009a]

nem elégséges az egyének jogainak megfelelő védelméhez. A következőkben esetvonásszerűen vázolok fel néhány ilyen pontot.

3.2.1. Az imént azt állítottam, hogy az ombudsmani jogvédelem minden olyan esetben, amikor alkotmányosan nem megengedhető a bírósághoz fordulás alapvető jogának a korlátozása, csakis alternatív jelleggel létezhet. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy mindazokban az esetekben, amikor – alkotmányosan igazolható módon – korlátozásra került az 57. § (1) bekezdésben és a 70/K. §-ban rögzített bírósághoz fordulás joga,¹⁷ de az érintett mégis jogvédelemre szorul, az ombudsman – feltéve, hogy saját hatásköre megállapítható – *kizárólagos* lehetőségként jelentkezik a polgár számára. E megállapítás különös jelentőséggel bír a már ismertetett 70/K. § mai megítélésének tükrében.

A passzus szerint az alapjogsértésből származó igények és a köteleességekkel kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Ennek a rendelkezésnek – elviekben – lehetne olyan tartalmat tulajdonítani, hogy az az alapjogsérelem esetére szubszidiárius jelleggel utat nyit a bírósághoz azokban az esetekben is, amikor az eljárásjogi szabályok szerint bírósági jogérvényesítésnek nincs helye.¹⁸ Az alapjogok bíróság előtti érvényesíthetősége ezzel szemben ma úgy alakul, hogy a bíróságok csak akkor fogadják be az alapjog megsértése miatt benyújtott keresetleveleket, ha a jogalkotó a bírói utat törvényben biztosítja.¹⁹ A korlátozással az Alkotmánybíróság is foglalkozott: vonatkozó határozatában kimondta: nem minden alapjogsértő állami döntés elleni kifogás érvényesíthető közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések.²⁰ Az alapjogi ítékezés teljességét így bizonyosan árnyalja az a kép, hogy az Alkotmány ma még nem jelenik meg úgy, mint *kizárólagos* perlési alap.²¹

Ennek az eljárási akadálnak a jelentőségét azzal az érveléssel szokták relativizálni, hogy az alapjogi rendelkezéseket végrehajtó alkotmányjogi (egyesülési, gyülekezési, antidiszkriminációs, adatvédelmi stb.) törvények és más szakjogági szabályok (például a Ptk. személyhez fűződő jogokat tárgyaló fejezete) ma már rendre bizto-

¹⁷ Ha a bírósághoz fordulás joga nem biztosított, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy alkotmányosan igazolható-e az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében és/vagy az Alkotmány 70/K. §-ában rögzített alapvető jog korlátozása. [Az AB abban nem volt következetes, hogy az adott ügyben az Alkotmány mely szakaszának – az 57. § (1) bekezdésének vagy a 70/K. §-nak – a korlátozását vizsgálta.]

¹⁸ ÁDÁM Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól Jogtudományi Közlöny, 1993. 11. sz. 414. o.; HALMAI Gábor: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985-2005. In: Jakab András – Takács Imre (szerk.) A magyar jogrendszer átalakulása 1985-2005. I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 41. o.

¹⁹ Összhangban a Bszi. 8. §-ával, miszerint: „[a] bírósági útra tartozó ügyeket törvény állapítja meg.”. Vö. FÜRÉSZ: i.m. 156. o.; lásd még HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi Jogok. Osiris, Budapest, Osiris, 2003, 225. o.

²⁰ 46/1994. (X. 21.) AB hat.

²¹ HALMAI–TÓTH: i.m. 2003, 230. o.

sítják a bírósághoz fordulás jogát az alapjogsérelem esetére.²² A cáfolathoz mutatok egy példát arra az esetre, amikor a vonatkozó szabályok nem biztosítják valamely alapjog bíróság előtti érvényesíthetőségét.²³

A megtörtént esetben²⁴ – némiképpen leegyszerűsítve – egy rendőr szakközépiskola első éves hallgatója azért fordult állampolgári jogok országgyűlési biztosaéhoz, mert a szakközépiskola parancsnokának tájékoztatása szerint az ORFK állásfoglalása alapján első éves hallgatók nem lehetnek a Független Rendőr Szakszervezet tagjai.²⁵ A panaszos – aki az egyesületbe még a tájékoztatást megelőzően belépett, annak alapszabályát elfogadta és a tagdíjat befizette – a tájékoztatás alapján kilépésre kényszerült. Az állásfoglalás kétséget kizáróan sértette úgy a panaszos társadalmi szervezethez csatlakozásának jogát, mint a társadalmi szervezet autonómiáját, ám annak megtámadására bíróság előtt nem volt lehetőség, ugyanis az egyesületi törvény ilyen esetre nem nyitja meg a polgári bírósághoz vezető utat. Tekintettel arra, hogy közigazgatási határozat nem született, és a „tájékoztatás” valamint az „állásfoglalás” – általános jellegük miatt – csak kiterjesztő értelmezéssel minősíthetők egyedi aktusnak, az ellen államigazgatási úton jogorvoslatért folyamodni kétséges, következésképpen az alapjogsérelem valószínűleg közigazgatási bíraskodás keretében sem orvosolható.

Az említett esetben az ombudsman eljárásának nem volt akadálya: a panaszos alapvető jog sérelme miatt fordult a biztoshoz, az iskola közszolgáltatónak minősül, jogorvoslat az intézkedés ellen nem állt rendelkezésre, és bírósági eljárás sem folyt korábban vagy párhuzamosan.²⁶

3.2.2. Szintén alkotmányos korlátozás alá esik a bírósághoz fordulás alapjoga a keresetindítás határidőhöz kötésekor.²⁷ Evidenciának tűnik, de témánk szempontjából megjegyzendő, hogy – ha nem is az intézményrendszer szintjén, de az egyén szemszögéből mindenképpen – kizárólagos lehetőségként jelentkezik az ombudsman azokban az esetekben is, amikor a panaszos nem azért nem tudja érvényesíteni

²² BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: Az Alkotmány magyarázata Complex, Budapest, 2003, 708-709. o.

²³ Szikinger István is arra hívja fel a figyelmet munkájában, hogy a 70/K. § kizárólagos perlési alapként el nem ismerése „súlyosan érinti” az alapjogok érvényesíthetőségét [SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei In: Komlósy Szilvia (szerk.): Tízéves az ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala 31-32. o.]

²⁴ OBH 10536/1997

²⁵ Az ORFK álláspontját arra alapította, hogy az FRSZ Alapszabályának 15. pontja szerint: „Az FRSZ teljes jogú tagjai lehetnek: a Rendőrség, a Belügyminisztérium és irányítása alá tartozó szervek dolgozói, nyugdíjasai és ezen szervekkel tanulmányi szerződésben állók, akik elfogadják az FRSZ Alapszabályát és eleget tesznek az abban foglaltaknak.” Véleményük szerint az első éves szakközépiskolai hallgatók egyik feltételnek sem felelnek meg, ugyanis az ORFK-val nem tanulmányi, hanem polgári jogi szerződést kötöttek.

²⁶ Obtv. 16. §

²⁷ 185/B/1991. AB hat.

jogát bíróság előtt, mert arra eleve nem volt lehetősége, hanem mert azt valamilyen okból elmulasztotta. Mivel a keresetindításra általában relatíve rövid határidő áll rendelkezésre, az alapjog érvényesíthetőségére jelentős mértékben rásegít az ombudsman-törvény azon szabálya, amelynek értelmében az ombudsmanhoz a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy évig lehet fordulni.²⁸ A magyar ombudsmani gyakorlat ráadásul még tágítja is a törvény adta lehetőségeket: az országgyűlési biztos rendkívül indokolt esetben – hivatalból vagy a sérelem közvetlen veszélyére hivatkozva – akkor is megindítja a vizsgálatát, ha a beadvány előterjesztője már kicsúszott az egyéves határidőből.²⁹

3.2.3. Ugyancsak nem lehet bírósági jogvédelemre számítani abban az esetben, amikor az alapjogsérelem még nem következett be, csak annak közvetlen veszélye áll fenn. A 70/K.§ is mutatja: az alapjogok megsértéséből keletkezett *igények* érvényesíthetők bíróság előtt. Alanyi jogok az igény állapotába megsértésük esetén kerülnek, az igényérvényesítést a sérelem veszélye nem alapozza meg, kivéve, ha a keresetindítást a törvény ilyen esetre külön megengedi.³⁰ Ebből kifolyólag a bíróság általában nem képes egyéni alapjogsérelem megelőzésére sem, csakis annyiban, amennyiben az eljárásai generálisan preventív hatásának a következménye. Az ombudsman ezzel szemben – az alkotmányos visszasság korábban ismertetett definíciója értelmében – jogosult már a sérelem közvetlen veszélye esetén is eljárást indítani.

3.2.4. Mindemellett, bár az ombudsmani jogvédelmi mechanizmust az esetek legnagyobb részében az érintettek panaszai indítják be, az ombudsmanok esetében kivételesen sor kerülhet hivatalból indított vizsgálatokra is.³¹ Az, hogy melyik ombudsman mennyire él ezzel a lehetőségével, leginkább saját szerepfelfogásának függvénye,³² de a lehetőség számukra adott, míg a bírák minden esetben csak az

²⁸ Obtv. 17. § (4) bek.

²⁹ Feltéve, hogy az eljárásban nem volt ellenérdekű fél [VARGA Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon Rejtjel, Budapest, 2004, 116. o.]

³⁰ Így például az Ebktv. a közérdekű igényérvényesítést már az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének közvetlen veszélyekor is megengedi. [Ebktv. 20. § (1) bekezdés]. Érdekes, hogy a törvény ezt a lehetőséget csakis az *actio popularis* esetére biztosítja (az általános keresetre nem), tehát csak arra az esetre, amikor a jogsérelem bekövetkezése személyek meg nem határozható, nagyobb csoportját veszélyezteti.

³¹ Obtv. 16. § (2) bek.

³² Például Majtényi László, hazánk első adatvédelmi biztosa a hivatalbóli eljárással kapcsolatosan egy interjú során hangsúlyozta, hogy bár Magyarországon az emberek fogékonyak az információs szabadságjogokra, szerinte aktivista hozzáállással nem lehetett volna az adatvédelmi és információs szabadságkultúrát elmélyíteni. Majtényi azt is kifejtette, hogy az aktivizmus ellenében lelkiismereti meggyőződésével is, amelyet a következőképpen indokolt: „Ha tízmillió magyar állampolgár közül senkit nem zavart egy jogsértés, amelyről én az újságból szereztem tudomást, akkor bosszankodtam az eset miatt, de nem léptem fel az ügyben. Ha viszont akárcsak egy ember is akadt, aki jogsértőnek tartotta, akkor azonnal vizsgálatot indítottam.” [Az interjú ld.: MAJTÉNYI: i.m. 54. o.]

eljük vitt ügyeket vizsgálhatják, azon belül is megköti kezüket a kérelemhez kötöttség elve. A hivatalbóli eljárásokat tekintve – az egyéni jogvédelem szempontjából – arra érdemes felfigyelnünk, hogy elviekben az ombudsman – e jogosultságából adódóan – akár ügyis képes egyéni alapjogsérelem orvoslására, megelőzésére hogy a sérelmet szenvedett, vagy azzal veszélyeztetett a sérelmet nem észlelte, vagy észlelte ugyan, de azt nem állt módjában érvényesíteni. Ebből kiindulva a hivatalbóli vizsgálatok leginkább akkor mutatkoznak szükségesnek (és akkor nem sértik számottevően az egyének önrendelkezési jogát), ha az a belátási képességükben korlátozottak, átlagosnál kiszolgáltatottabbak (gyermekek, fogyatékkal élők, betegek vagy éppen függelmi viszonyuk miatt megtorlástól félők) alapvető jogainak védelme érdekében történik.

3.2.5. Van a hazai ombudsmani és bírósági alapjogvédelmi gyakorlat között egy olyan markáns különbség, amelynél fogva a biztosok alapjogvédő tevékenysége sok szempontból túlmutat a bíróságok által nyújtott jogvédelmen.³³

A tudományos publikációkban egyre több helyen kerül megfogalmazásra – általános érvennyel vagy csak egyes ítéletek tükrében – az a megállapítás, hogy a rendes bíróságok nem folytatnak alapjogi bíraskodást.³⁴ A kritika egyrészt annak szól, hogy az Alkotmányt a bírák nem tekintik konkrét ügyekben alkalmazandó jogszabálynak, így azt egyáltalán nem vagy csak „díszítőelemként” alkalmazzák.³⁵ Kritika emellett az *alapjogi szemléletet* nélkülöző jogalkalmazást³⁶ találja el, amelyről még az olyan hírhedt verdiktek³⁷ is tanúskodnak, amelyek egyébként az Alkotmány közvetlen alkalmazásának az eredményeként születtek. Eszerint a bíróságok a jogalkalmazás során sokszor nem látják meg a szabályozás alapjogvédő-funkcióját, nincsenek tekintettel az alapjogok dogmatikájára, ahogy az általuk képviselt értékrendre sem.³⁸ A bíróságok tehát gyakorta nem veszik figyelembe e jogok sajátos jellegét, így azt sem, hogy az alapjogok – e minőségüknél fogva – nem eshetnek az egyszerű jogokkal azonos megítélés alá. (Ha így lenne, értelmetlenné válna ezeket a jogokat „alapvető”-ként elismerni.)

³³ SOMODY: i.m. 2009a, kézirat

³⁴Többek között: TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bíraskodás megítéléséhez Társadalmi Szemle, 1995, 7. sz. 43. o.; SÓLYOM László: Az ombudsman alapjogértelmezése és normakontrollja In: Majtényi László (szerk.): Az odaátra nyíló ajtó. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2001, 83., 95. o.; SÁRI: i.m. 2006, 7. o.; D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008, [HALMAI et al. 2008] 83., 87. o.; BENCZE Mátyás: A magyar felsőbbbírósági gyakorlat jellemző problémái. In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008, 218-219. o., SOMODY: i.m. 2009b, 242-243. o.

³⁵ BENCZE: i.m. 218. o.

³⁶ SOMODY: i.m. 2009b, 242. o.

³⁷ Így például a dávodí kislány terhesség-megszakítási ügye vagy a gödöllői asszony abortusz-ügye [Bővebben lásd HALMAI et al.: i.m. 2008, 80-81. o.]

³⁸ SOMODY: i.m. 2009b, 243. o.

A rendes bíróságoktól eltérően az országgyűlési biztosok a kifogásolt egyedi jog-sérelemeket közvetlenül az Alkotmány alapján ítélik meg.³⁹ Nem is tehetnek más-ként: az alkotmányjogi szabályozás értelmében eljárásuk feltétele, hogy az Alkotmány alapjogi katalógusában szereplő alapjog legalább egyike (szakombudsmanok esetén az az alkotmányos jog, amelynek védelmére hivatottak) sérelmet szenvedjen vagy legalábbis ennek közvetlen veszélye fennálljon. Bár az ombudsmanok a vélt alapjogsérelem megítélésekor tekintettel vannak az Alkotmány rendelkezéseit konkretizáló, azokat kibontó alacsonyabb rendű jogszabályokra is, azokat az Alkotmány rendelkezéseire vetítve, annak értelmezésével ítélik meg. Döntéseik érvrendszerének kialakításához, azok meggyőző erejének növeléséhez sokszor támaszkodnak az Alkotmánybíróság határozataira, amely egyébként a rendes bíróságokra kevésbé jellemző.⁴⁰

Az alaptörvénynél alacsonyabb jogszabályok Alkotmánnyal együtt olvasása, azok kritikus megközelítése azért is fontos, mert a biztosok csak így képesek arra, hogy észrevegyék azokat a helyzeteket, amelyekben az alapjogsérelem egy alkotmányellenes normára, vagy valamely hiányzó, ellentmondó, felesleges normára vezethető vissza, és ennek megfelelően eljárást kezdeményezzenek a jogalkotónál vagy az Alkotmánybíróságnál.⁴¹ Bár a bírácoknak is kötelessége a konkrét ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll eljárását kezdeményezni abban az esetben, ha egy, az ügyben alkalmazandó norma alkotmányellenességét észlelik, az Alkotmány közvetlen alkalmazásának a hiánya miatt vagy más okból⁴² a bírác csak elvétele élnek a kezdeményezéssel.

Tény, hogy az alapjogvédelem ügye ma nagyon hiányolja az alapjogi bíraskodást: elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt szinten megfogalmazott érvei konkrét ügyekre, mindennapi élethelyzetekre vetítve is megjelenjenek a bíróságok gyakorlatában, és ennek megfelelő ítéletek lássanak napvilágot. Sajnos nem segítik a jó irányba elmozdulást a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai sem, ezek között alapjogi tárgyú döntéseket csak elvétele találunk.

³⁹ SOMODY: i.m. 2009a, kézirat

⁴⁰ Olyan ítélettel is találkozhatunk, ahol a bíróság ab ovo elutasította a felperesnek az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal kapcsolatos 75/2008. (V. 29.) AB határozatára hivatkozásának érdemi vizsgálatát, mivel „az alkotmánybíróság határozatai jogszabálynak nem minősülnek”. [Kfv. II. 37.342/2008/6. számú ítélet, letölthető a Bírósági Határozatok Gyűjteményéből: <http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=anonim>

⁴¹ Obtv. 22. § (1) a), 25. §

⁴² Pataki Árpád, a Fővárosi Bíróság tanácselnöke írásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a konkrét normakontroll intézményét sok bíró azért utasítja el, mert az Alkotmánybíróság eljárásának ideje kiszámíthatatlan, és ez akár nemzetközi (az Emberi Jogok Európai Bírósága általi) szankciót is maga után vonhat. [PATAKI Árpád: Fórumhozzászólás: Alapjogi bíraskodás. Fundamentum, 2007, 3. sz. 43. o.] Ez az indok azonban nem áll meg, mert az AB – teljes ülésének 3/1997. (XII. 2.) sz. állásfoglalása alapján – a konkrét utólagos normakontroll-indítványokat soron kívül bírálja el.

3.3. Éppen a fenti indokok mentén érezhetjük az ombudsmanok alapjogi döntéseinek különös súlyát. Az országgyűlési biztosok mindennapi alapjog-értelmezési tevékenysége mankóként szolgálhat az egyedi alapjogsérelemek megítéléséhez,⁴³ az alapjogok egyedi aktusokkal, más puhább eszközökkel történő korlátozásának alkotmányossági szempontú elbírálásához. Speciális szakértelmük miatt ez a megállapítás különösen igaz (lehet) szakombudsmanjainkra. A biztosok érdemét e téren viszonylagosan csökkenti, hogy ez irányú tevékenységük az alapjogi bíraskodás hiánya miatt válik az alapjogvédelmi rendszer igazi, ma bizonyosan fel nem adható hozzáadott értékévé, ám felelősségüket ez a jelenség annál inkább növeli.

3.4. A fent vázolt kép még bizonyosan nem teljes. Téves lenne azt állítani, hogy az országgyűlési biztosok eljárása minden esetben alternatívája lehet a bírói típusú alapjogvédelemnek. Az alábbiakban ilyen esetkörök meghatározásával próbálkozom a teljesség igénye nélkül

3.4.1. Az egyik tétel, amit rögzíteni kell: az ombudsmanok nem rendelkeznek igazságszolgáltatási funkciókkal, ez hazánkban is a bíróságok monopóliuma.⁴⁴ Ennél fogva az ombudsmanok alapjogsérelemről véglegesen nem dönthetnek (és nem érvényesíthetnek büntetőigényt sem); csak arra jogosultak, hogy kötelező erő nélkül kezdeményezzék a sérelem orvoslását.⁴⁵ Intézkedésük így nem minősül jogorvoslatnak sem, mert bár az ombudsman az alapjogsérelemről való döntésével szükségképpen ítéletet alkot a sérelmezett egyedi aktus helyességéről, döntése annak jogi státuszát nem érinti. Így azok számára, akik a jog erejével kikényszeríthető határozatra várnak, nem áll fenn a választás lehetősége.

3.4.2. Hasonlóan csak a bíróságoktól várható eredmény, ha az alapjogsérelem következtében a sérelemmel érintettnek kára származott, és ebből kifolyólag kártérítés (pénzbeli jóvátétel) megfizetése iránti igénye keletkezik. Ezt azért nem a kötelező erő hiányából adódó korlátként kezeltem, mert bár ilyen jóvátétel megfizetésére az ombudsman a hatóságot kétségtelenül nem kötelezheti, a szabályozás nem tiltja, hogy az ombudsman intézkedése során akár erre vonatkozó ajánlást tegyen. Bár a magyar ombudsmanok nem élnek ezzel az eszközzel, nemzetközi porondon van rá példa, hogy az ombudsman annak érdekében, hogy a panaszost olyan állapotba hozza, mintha vele a jogsérelem meg sem történt volna, javasolja a hatóságnak a jóvátételt.⁴⁶

⁴³ Vö. SÓLYOM: i.m. 83. o.

⁴⁴ Bsz. 1. §

⁴⁵ Ez alól csak a hatósági jogkörökkel felruházott adatvédelmi biztos jelent kivételt, de véglegesen ő sem jogosult az ügyben dönteni, döntése ellen bírói felülvizsgálatnak van helye [Avtv. 25. § (4) bekezdés]

⁴⁶ Ilyen például Észak-Írország ombudsmanja [GREGORY, Roy: Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices. In: Linda C. Reif (szerk.): The International Om-

3.4.3. Nem kizárólagos, de adekvát válaszként jelenik meg a bírósághoz fordulás azokban az esetekben, amikor a bírói utat biztosító jogszabály speciális eljárási szabályokkal biztosítja a jogérvényesítés hatékonyságát. Jó példa erre a gyülekezés bejelentését követő tiltó határozattal szembeni jogorvoslati eljárás. A gyülekezési törvény szerint a közterületen tartandó rendezvényt három nappal a rendezvény megtartása előtt be kell jelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak.⁴⁷ A rendőrség a rendezvényt a törvényben meghatározott esetekben megtilthatja.⁴⁸ A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, de a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti annak bírósági felülvizsgálatát. Ilyenkor a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül nemperes eljárásban dönt a kérelemről. Ha annak helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát,⁴⁹ új eljárásra értelemszerűen nem kerül sor, hiszen a tiltó határozat hatályon kívül helyezésével már nincs akadálya a rendezvény megtartásának.

Bár a rendőrség tiltó határozata ellen az ombudsmanhoz is lehetne fordulni (az eljárás valamennyi feltétele teljesült), az eljárás gyorsaságára és a bíróság kasszációs jogkörére figyelemmel a kézenfekvő válasz a bírói út.

4. Funkcionális versengés

A fórumválasztás dilemmája mindenképpen onnan ered, hogy a kéttípusú alapjogérvényesítés nem futhat párhuzamosan, és csak ritkán lehet kétszintű: a két alapjogvédelmi mechanizmus általában nem fekszik egymásra. A hatásköri korlátokból adódóan sem a bírósági eljárás közben, sem megfelelő orvoslást nem eredményező bírósági döntés után nincs lehetőség az ombudsman-típusú jogvédelem igénybevitelére;⁵⁰ a várt eredménytől elmaradt ombudsmani eljárásokat pedig – a keresetindítási határidő elmulasztása, érdekmúlás folytán – sok esetben már nem követheti bírói típusú alapjogvédelem. A kétféle jogvédelem tehát ritkán adódhat össze. (Ha mégis, akkor a választási dilemma értelemszerűen nem áll fenn.) A dilemma valóságát egy példán keresztül mutatom be, visszakapcsolódva az imént tárgyalt gyülekezési jogi esethez.

Tegyük fel, hogy a rendőrség feloszlattott egy tüntetést a törvényben meghatározott valamely okra hivatkozva. A törvény szerint ha a rendezvényt feloszlattják, a rendezvény résztvevője a feloszlattástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a

budsman Anthology. International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, The Netherlands, 1999, 154. o.]

⁴⁷ 1989. évi III. tv. a gyülekezési jogról (Gytv.) 6. §

⁴⁸ Gytv. 8. §

⁴⁹ Gytv. 9. §

⁵⁰ Obtv. 17. § (5) bek.

felozlatás jogellenességének megállapítására.⁵¹ A bíróság eljárására ebben az esetben már nincsenek speciális szabályok, az eljárás egyszerű közigazgatási perbe torkollik, amelynek keretében a bíróság csupán arról dönt, jogszerű volt-e a rendőrség intézkedése.

Az a résztvevő, aki a rendőrség intézkedését sérelmezi, ez esetben már bizonyosan választás előtt áll, tizenöt nap alatt el kell döntenie, melyik eljárást indítja meg. Párhuzamos eljárásra nincs lehetőség: a megállapítási kereset benyújtása után az ügyben az ombudsman nem vizsgálódhat. Az is bizonyos, hogy az országgyűlési biztos nem képes kivizsgálni a panaszt tizenöt nap alatt, így ha az érintett őt választja, a perindítás lehetőségétől eselik, az ombudsman eljárásának megindítása ugyanis a keresetindítás határidejét nem érinti.

Elturagaskodva a konkrét példától az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy azonosítsam, melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek az ilyen esetekben meghatározhatják az eljárás megindítására jogosult választását.

4.1. Szem előtt tartva, hogy az ombudsman eljárása eredményeként születő intézkedés nem kikényszeríthető, az ombudsmani jogvédelem választása mellett számos érv felsorakoztatható. Az ombudsman eljárása a bírósági eljárásnál általában gyorsabb és költségkímélőbb.⁵² Fontos szempont, hogy a panaszos a beadvány benyújtásával olyan jogvédelmi mechanizmust indít be, amelynek eredményességéhez nem szükséges az ő további aktivitása. A bíróság ezzel szemben az eljárás megindítása után sem vizsgálódik hivatalból, szorosán kötve van a felek bizonyítási indítványaihoz, így a pernyertességhez az aktív részvétel (tárgyaláson megjelenés, indítványozás) gyakorlatilag elengedhetetlen, mindemellett az eredményességhez jogi képviselő igénybevétele is ajánlott. Az ombudsman választása mellett szólhat, hogy a bíróságok erősen formalizált eljárásával szemben az intézmény jellegzetessége az eljárás kötetlensége. Ez a rugalmasság az ombudsmannak igen széles mozgásteret ad az eljárás stratégiájának kialakításában: belátásától függően közvetítő-békéltető szerepet vállalhat a panaszos és a hatóság között, de dönthet a hatóság személyes vagy nyilvánosságán keresztül presszionálása mellett is. A békéltető szerepet a bíróságok nehezen tudják felvállalni. Törekedhetnek ugyan egyezség létrehozására, ám a felek közötti párbeszéd kialakításában való részvétel lehetősége esetükben igen korlátozott.

4.2. Értelemszerűen eldönti a választást az is, ha a panaszos nem ismeri az ombudsman-intézményt. A bírói utat megnyitó jogszabályi rendelkezések nem szólnak az alternatív jogorvoslatok igénybevételeének a lehetőségéről, és a közigazgatási határozatokban sem szerepel az országgyűlési biztoshoz fordulás lehetősége. A biztosoknak ezért különös felelősségük van abban, hogy a polgárok tudomást szerezzenek létezésükről, feladatukról.

⁵¹ Gytv. 14. § (3) bek.

⁵² Az eljárás minden esetben illetékmentes [Obtv. 16. § (3) bek.]

4.3. A döntést ugyanakkor álláspontom szerint mindezekon túlmutató jellemzők is meghatározzák. Az alapjogi bíraskodást, az alapjogi szemléletet nélkülöző bírói jogalkalmazás tükrében csalogató lehet a biztosok és a mögöttük álló hivatal alapjogi érzékenysége és felkészültsége.⁵³ Ha mindemellett a biztosok működésükkel oly módon vannak jelen a mindennapokban, hogy pozíciójukhoz a társadalom hozzá tudja kapcsolni az alapjogi értékrendet és a jogérvényesítés lehetőségét, eljárásuk jó eséllyel válhat a kötelező határozatot hozó bírói típusú alapjogvédelemmel konkuráló jogvédelemmé.

Mindezek alapján a kiindulópontnak tekintett tézist az alternativitás vonatkozásában azzal a megállapítással egészíteném ki, hogy *bár a bíróságok és az ombudsmanok között nem mindig áll fenn a választás lehetősége, és nem is mindig szükséges, de ha fennáll, a két intézmény – funkcionális értelemben – egymással versengő jegyeket is mutat.*

A bírósági és az ombudsmani jogvédelem ugyanakkor nemcsak úgy adódhat össze, hogy a sérelmének orvoslását váró polgár minden esetben igénybe veszi (vethetné) mindkét jogvédelmet. Az azonos funkciók ellátása során a bíróságok hasonló jogi problémákkal szembesülnek, mint az ombudsmanok, ezek megoldására így az ombudsmani jelentések, éves beszámolók figyelemre méltó (alapjogi) érvekké szolgálhatnak. Ennek felismerésével a kétféle jogvédelem azok külön kijárása nélkül is egymásra épülhet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: Az Alkotmány magyarázata Complex, Budapest, 2003 [BALOGH et al.]
- ÁDÁM Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól Jogtudományi Közlöny, 1993, 11. sz.
- BENCZE Máttyás: A magyar felsőbbbírósági gyakorlat jellemző problémái. In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008
- D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008 [HALMAI et al. 2008]

⁵³ Utóbbival kapcsolatban felmerült aggályokat e dolgozat nem tárgyalja. Tekintettel arra, hogy a két szerv párhuzamos vizsgálata során a bírósági alapjogvédelmet tekintettem viszonyítási pontnak (mint az alapjogvédelmi intézményrendszer kötelező minimuma), továbbá arra, hogy a kutatási területem nem az ombudsmanok, hanem a bíróságok alapjogi jogalkalmazása, a dolgozatban nagyvonalúan az „ideális” ombudsman-intézménnyel dolgoztam.

- FÜRÉSZ Klára: Jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1994
- GREGORY, Roy: Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices. In Linda C. Reif (szerk.): The International Ombudsman Anthology. International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, The Netherlands, 1999
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003
- HALMAI Gábor: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985-2005. In: Jakab András–Takács Imre (szerk.) A magyar jogrendszer átalakulása 1985-2005, I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007
- LENKOVICS Barnabás: „A polgári bírászkodás és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs szinkronban”. Beszélgetés Lenkovics Barnabással, az állampolgári jogok országgyűlési biztosával Fundamentum, 2004, 2. sz.
- MAJTÉNYI László: Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa KJK, Budapest, 1992
- MAJTÉNYI László: „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől.” Majtényi László távozó adatvédelmi biztossal Tóth Gábor Attila beszélget Fundamentum, 2001, 2. sz.
- PATAKI Árpád: Fórumhozzászólás: Alapjogi bírászkodás. Fundamentum, 2007, 3. sz.
- SÁRI János: A rendes bíróságok alapjogi bírászkodása Jogtudományi Közlöny, 2006, 1. sz.
- SÓLYOM László: Az ombudsman alapjog-értelmezése és normakontrollja In: Majtényi László (szerk.): Az odaátra nyíló ajtó. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2001
- SOMODY Bernadette: Az ombudsman-típusú jogvédelem Doktori értekezés, 2009, kézirat [SOMODY 2009a]
- SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmányok. PAMA, Pécs, 2009 [SOMODY 2009b]
- SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei In: Komlósy Szilvia (szerk.): Tízéves az ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala
- TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bírászkodás megítéléséhez Társadalmi Szemle, 1995, 7. sz.
- UITZ Renáta: Egyéni alapjogsérelemek és az Alkotmánybíróság Fundamentum, 1999, 2. sz.
- VARGA Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon Rejtjel, Budapest, 2004

Erdei Marianna Orsolya

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG A FRANCIA ALKOTMÁNYTANÁCS NÉZŐPONTJÁBÓL

Az európai alkotmányosság fejlődése hosszabb múltra tekint vissza, ám magyar léptékekhez mérten, tehát Magyarország 2004-es uniós csatlakozása óta két fontos mérföldkőve és egyben próbája volt az európai integrációnak: az Európai Alkotmány¹ és a Lisszaboni Szerződés.² Ennek a két meghatározó dokumentumnak a sorsa eltérően alakult, ám elfogadásuk hasonló akadályokba ütközött, amelyből az utóbbi végül győztesként, az Európai Alkotmány azonban vesztesként került ki. A két uniós alapszerződés ratifikálási kísérleteit hosszú politikai viták kísérték, amelyeknek az alapja az az aggodalom volt, hogy ezeknek a dokumentumoknak, mint nemzetközi szerződéseknek a tagállamok általi ratifikálása több helyütt is gondokat okozott. A ratifikálási folyamat részeként az egyes országok belső alkotmányos követelményei népszavazást, míg más országoké parlamenti jóváhagyást igényelt az alapszerződések nemzeti jogba történő áttemeléséhez. Magyarország a parlament jóváhagyása alapján ratifikálta a két dokumentumot, azonban több más országban üggyöntő vagy véleményező népszavazást kellett tartani az időrendben elsőként jegyzett Európai Alkotmány sorsáról.³ Franciaországban és Hollandiában a népszavazás negatív eredménnyel járt és az Európai Alkotmányt a választópolgárok elutasították. Ez a sikertelenség megtörte az Európai Alkotmány ratifikálásának lendületét, amelynek szövegét ebben a formában végül is elvetették a tagállamok.

Az Európai Alkotmány miatt átélt kudarc következtében az európai országok kormányaira nagy nyomás nehezedett a következő nagy integrációs lépésként értékelt dokumentum, a Lisszaboni Szerződés ratifikálásával kapcsolatban. Ennek a szerződésnek az elfogadása Franciaország szívügye lett, mivel nagy szerepet játszott abban, hogy az Európai Alkotmány korábban megbukott. Okulva a korábbi

¹ 2004. október 29. napján Rómában aláírt Szerződés európai alkotmány létrehozásáról

² Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá

³ Parlamenti jóváhagyás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Lettország, Litvánia, Málta, Magyarország, Németország, Olaszország, Románia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. Parlamenti jóváhagyás és véleményező népszavazás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Egyesült Királyság, Hollandia, Luxemburg, Spanyolország. Üggyöntő népszavazás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Csehország, Dánia, Franciaország, Írország, Lengyelország, Portugália.

sikertelen ügydöntő népszavazáson, a francia kormány úgy döntött, hogy ennek a nemzetközi szerződésnek a sorsát immáron nem a választópolgárok kezébe adja, hanem azt parlament útján ratifikálja. Franciaország szeretett volna példát mutatni, és elsőként ratifikálni a Lisszaboni Szerződést, ám egy másik tagállam, amelytől ennek következtében hangos volt a francia sajtó, megelőzte. Ez az ország Magyarország volt, amely 2007. december 20-án parlamentje útján jóváhagyta a szöveget. Franciaország nagy igyekezetében is csak majd két hónapra rá, 2008. február 13-án tudta a dokumentumot ratifikálni. Ez egy érdekes momentum két szempontból is. Egyrészt sokat elárul a francia jogrendszer és a magyar jogrendszer kifinomultságáról, hiszen a francia alkotmányos berendezkedés malmal lassabban, megfontoltabban örölnék, mint a magyaré, amely lehetővé tette, hogy egy ilyen nagy horderejű kérdésben már 7 nappal a Lisszaboni Szerződés aláírását követően (2007. december 13.) az Országgyűlés döntést hozzon a ratifikálásról. Másrészt felveti a kérdést, hogy miért volt olyan sietős egy új tagállamnak ilyen módon példát mutatni a többieknek. A példa azonban nem egyedülálló. Magyarország élen járt a megbukott Európai Alkotmány ratifikálása során is. Akkor Magyarország a huszonöt európai uniós tagállam közül – Litvánia után – másodikként ratifikálta a dokumentumot. Felmerül, hogy Magyarország, ahol eddig igen kevés európai integrációval kapcsolatos alkotmánybíróági döntés született, megfelelően védi-e alkotmányos berendezkedését az integráció vívmányainak befogadásakor, és alkalmas-e a csatlakozási klauzula jelenlegi formájában arra, hogy az integráció fejlődésével lépést tartson. Ez a kérdés a francia Alkotmánytanácsot már hosszú évek óta foglalkoztatja, ahol is az alkotmánybírák folyamatosan keresik az érzékeny egyensúlyt az európai fejlődés és a francia nemzeti érdekek között, biztosítva ezzel a két (sokszor ellentétes) érdek békés szimbiózisát, és megelőzve azt, hogy olyan uniós vívmányokat fogadjon be Franciaország, amelyeknek nemzeti érdekekre gyakorolt hatására nincs felkészülve. Franciaországgal ellentétben Magyarországon, amely élen jár az európai integráció elmélyülését eredményező uniós szerződések ratifikálásánál, nincs kialakult és elmélyült elméleti kidolgozottsága az Alkotmánybíróóság gyakorlatának az integráció kapcsán, habár ez a „biztonságos átmenet” fontos prioritás lenne számára is. A magyar Alkotmánybíróóság által eddig hozott határozatok közül a 4/1997. (I. 22.) AB határozatot, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot, valamint 61/B/1992. AB határozatot lehetne kiemelni, amelyek azonban a csatlakozást megelőzően születtek, és nem kifejezetten a közösségi jog szempontjából vizsgálták a nemzetközi szerződések alkotmányos kontrollját. Tekintettel a francia integráció hosszú múltjára és tapasztalataira, a jelen tanulmány a fentiekkel összefüggésben az európai alkotmányosság kezelésének francia mintáját kívánja bemutatni.

1. A francia Alkotmánytanács és az európai integráció – a testület által kidolgozott alkotmányos mérce

1.1. Az európai integrációban való részvételt a magyar és a francia jogban egy alkotmányos felhatalmazás biztosítja, amely alapján mind a magyar Alkotmánybíróságnak, mind a francia Alkotmánytanácsnak („*Conseil constitutionnel*”) lehetősége van a közösségi vívmányok nemzeti jogba történő áttemelését kontroll alatt tartani. A francia jogban az újabb hatáskörök elvonásának alapjául az integrációs folyamat motorját jelentő további ún. felhatalmazó kiegészítő alkotmányos rendelkezések („*couverture constitutionnelles additionnelles*”)⁴ szolgálnak, amelyek az egyes alkotmányrevíziók alkalmával kerülnek az alkotmány szövegébe. Ezek a rendelkezések így tovább bővítik a hatáskörelvonásnak a lehetőségét, biztosítva ezzel az Európai Unió fejlődését egy szupranacionális jogi entitás kialakulásának irányában.⁵ Az Alkotmánytanács valamennyi felhatalmazó alkotmányos rendelkezést figyelembe véve ítéli meg a további integrációs vívmányok alkotmányosságának kérdését.

Ami a magyar alkotmányba 2002-ben beépített és fent említett csatlakozási klauzula illeti, e szerint „*a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Európai Uniót és az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is*”.⁶

A magyar megoldáshoz képest Franciaország integrációban való részvételének alapjául a jelenlegi alkotmány 1992-es módosításáig csupán egy általános felhatalmazás, egészen pontosan a korábbi alkotmány preambulumának 15. bekezdése szolgált. Ez azt mondta ki, hogy viszonyosság alapján Franciaország hozzájárul szuverenitásának korlátozásához a béke fenntartása érdekében.⁷ Az 1946-os korábbi alkotmány említett rendelkezése azért válhatott az 1958-as új alkotmány elfogadása után is hivatkozási alappá az integrációban való részvételhez, mert az a *Conseil constitutionnel* értelmezésében az ma is részét képezi a mindenkor hatályos alkotmánynak, azaz az ún. „*bloc de constitutionnalité*”-nek (alkotmányos

⁴ Mélanges Favoreu: Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o. (a Szerző fordítása)

⁵ Lásd pl. a Conseil constitutionnel alábbi döntéseit, amelyben az integráció elmélyülését nyomon lehet követni: 93-325 DC – 1993. augusztus 12-13., 2004-505 DC – 2004. november 19., L. PHILIP és L. FAVOREU: Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Paris, 2007, 14. kiadás, 1037. o.

⁶ Alkotmány 2/A. § (1)

⁷ 1946-os alkotmány preambulum 15. pont: „*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*”.

blokk).⁸ Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés ratifikációja kapcsán 1992-ben végül is a francia alkotmány szövegébe bekerült egy kifejezett felhatalmazás az Európai Unióban való részvételre, amelynek szövege többszöri módosítás után⁹ jelenleg a következő: „*A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket olyan államok alkotnak, amelyek szabad akaratukból, az alapító szerződések alapján közösen gyakorolják egyes hatásköreiket.[Franciaország] az Európai Uniót létrehozó szerződés valamint az Európai Közösségeket létrehozó szerződést módosító, 2007. december 13. napján aláírt Lisszaboni Szerződés által meghatározott feltételekkel részt vehet az Európai Unióban*”.¹⁰

A két csatlakozási klauzula mélyebb elemzésétől eltekintve megállapítható egy lényeges különbség, mégpedig, hogy a francia szöveggel ellentétben (ahol a Lisszaboni szerződésben meghatározott feltételek szolgálnak a hatáskör átruházás korlátainak) a magyar megoldásban nem szerepel hatáskör-átengedési konstrukció,¹¹ azaz a felhatalmazó rendelkezés nem határozza meg a hatáskörök átruházásának a határát, csupán a kevésbé egzakt „szükséges mértékig” kifejezés található benne. Ez a kérdés így a magyar mintában jogértelmezési feladat marad, amely az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

I.2. Az európai integrációnak már a '60-as évektől fogva fontos szerep jut a francia Alkotmánytanács ítélezésében, amely akkoriban meglehetősen új intézménynek számított Franciaországban, hiszen azt a jelenleg is hatályban lévő 1958-as alkotmány hozta létre. A francia alkotmány rendelkezéseinek megfelelően az Alkotmánytanács hatáskörébe tartozik a nemzetközi kötelezettségvállalások ratifikációt megelőző alkotmányossági felülvizsgálata, amelynek körében, ellentétben a magyar helyzettel, nagy számmal és súllyal jelennek meg az „európai kérdések”.

Az európai uniós alapszerződéseket, mint a francia állam által vállalt nemzetközi kötelezettségvállalásokat a ratifikálás előtt az Alkotmánytanács – erre vonatkozó indítvány esetén – jogosult megvizsgálni abból a szempontból, hogy azok megfe-

⁸ A „bloc de constitutionnalité” (alkotmányos blokk) a francia Alkotmány szövegén kívül magában foglalja az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának (1789) 17 cikkét, az 1946. október 27-i francia Alkotmány preambulumának 18 bekezdését, és a 2004. évi Környezetvédelmi Karta 10 cikkét.

⁹ Legutóbb a Lisszaboni szerződés ratifikálása kapcsán módosították, Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 sur le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne

¹⁰ Szerző fordítása; Francia Alkotmány 88-1 cikk: „La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont constituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.”

¹¹ KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái”. Magyar Tudomány, 2006, szám, 1081-1089. o.

lelnek-e a francia alkotmányossági követelményeknek. Amennyiben az ilyen *a priori* kontroll lefolytatása után a *Conseil Constitutionnel* alkotmányjogi szempontból aggályosnak tartja a szerződés szövegét, akkor meg kell kísérelni a nemzetközi szerződés javasolt szövegének ratifikálás előtti módosítását. Ez azonban nem lehetséges minden esetben, különösen, ha olyan multilaterális nemzetközi szerződésekről van szó, mint amilyenek az európai uniós alapszerződések is. Ilyen esetekben, amikor a nemzetközi szerződések alkotmánnyal össze nem egyeztethető szövegével kapcsolatban további egyeztető tárgyalásokra nincs mód, a szerződést csak az után lehet aláírni, hogy az alkotmány és a szerződés tervezett szövege közötti el-
lentmondást sikerült feloldani. A testület döntését tehát egy alkotmány-revíziós eljárás követi, amelynek eredményessége kulcsfontosságú, mert ha az nem vezet eredményre, és az alkotmány szövege változatlan marad, akkor az egyetlen mód az alkotmányosság követelményeinek való megfelelésre, ha a nemzetközi szerződés aláírását az adott formájában megtagadják.¹²

1.3. Tevékenységének kezdetén az európai vonatkozású szerződések előzetes kontrolljával kapcsolatban több nehézséggel is meg kellett küzdenie a fiatal testületnek. Egyrészt felmerültek a működésével összefüggő kérdések, másrészt pedig a *Conseil constitutionnel*-nek ki kellett alakítania álláspontját az integráció fejlődése és a nemzeti szuverenitás közötti egyensúllyal kapcsolatban.

Ami a működéssel összefüggő kérdéseket illeti, ahogy a fentiekben említésre került, az Alkotmánytanács eljárását meghatározott indítványozók kezdeményezhetik. Ezek a személyek a jogszabály alapján a Köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Szenátus vagy a Nemzetgyűlés elnöke, illetve a Szenátus legalább 60 képviselője lehetnek. Az európai integráció szempontjából ez a kérdés azért kap jelentőséget, mert amennyiben az indítványozók körét szűken értelmezi a testület, akkor ez nem teszi számára lehetővé, hogy bizonyos esetekben beavatkozzon. Mindez amiatt is fontos, mert a testület hatásköre kifejezetten az előzetes kontrollra terjed ki, így egy elmulasztott lehetőség – *a posteriori* kontroll hiányában – inkonzisztenciát okozhat a belső jogban. A fenti dilemmával a testület működése során hamar szembesült, mégpedig az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos 1976-os indítvány kapcsán. Az 1976. december 30-i döntésében¹³ végül is újraértelmezte az indítványozási joggal rendelkezők körét, és elfogadta az európai uniós vonatkozású nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági kontrolljára vonatkozó azon indít-

¹² Alkotmány 54. cikk: „Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l’une ou l’autre assemblée ou par soixante sénateurs, a déclaré qu’un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l’autorisation de ratifier ou d’approuver l’engagement international en cause ne peut intervenir qu’après révision de la Constitution.”

¹³ Décision n° 76-71 DC sur Décision du Conseil des communautés européennes relative à l’élection de l’Assemblée des Communautés au suffrage universel direct (európai parlamenti képviselők megválasztása)

ványt, amely a nemzetgyűlés képviselőitől származott, holott azoknak nem volt kifejezett indítványtételi joguk.¹⁴ Mindebből az is kiviláglik, hogy az Alkotmánytanács igen komolyan veszi az európai alkotmányosság feletti őrködés szerepét, és amennyiben azt szükségesnek tartja, minden eszközt felhasznál, hogy beavatkozzon az uniós kötelezettségvállalások alakulásába.

A fenti döntés abból a szempontból is jelentős volt, hogy ebben az Alkotmánytanács az Európai Közösségek jogi természetével kapcsolatban kifejtette alaptézisét. E szerint a Közösségek se föderális, se szupranacionális jelleggel nem rendelkeznek, így nem létezik európai szuverenitás sem, hanem csakis a nemzeti szuverenitás. Hangsúlyozta, hogy különbséget kell tenni a szuverenitás korlátozása („*limitations de souveraineté*”) és a szuverenitás átruházása („*transferts de souveraineté*”) között, amely megállapítás megalapozta a testület későbbiekben továbbfejlesztett álláspontját arról, hogyan viszonyul az integráció folyamatához. Kifejtette, hogy a szuverenitás átruházása csak az Alkotmány revíziója révén lehetséges, ami hosszú távon az állam függetlenségének megszűnésével fenyeget.¹⁵ A szuverenitás korlátozása és a szuverenitás átruházása közötti különbségtétel jelentette tehát a határvonalat az alkotmány által megengedett, illetve tiltott európai integrációs vívmányok között. Ez az a gondolatmenet, amely körül a *Conseil constitutionnel* kialakította saját álláspontját az európai alkotmányosság kérdéskörében, ám a mérce tartalmát a későbbiekben továbbfejlesztette. A fejlődéshez hozzájárult a szuverenitás kérdésének azon megközelítése, amely szerint a nemzeti szuverenitást az állami hatáskörök, azaz az állami hatalom összessége alkotja, és a szuverenitás átruházásakor lényegében az azt megtestesítő hatalom egyes elemeinek, vagyis a hatásköröknek az átruházása valósul meg. A hatalom bizonyos elemeit korlátozni lehet anélkül, hogy az állam elveszítené önállóságát (szuverenitás limitálása), ám a szuverenitás átruházása már az állam megszűnéséhez vezethet.¹⁶ A *Conseil constitutionnel* szemléletváltozásában ez tükröződött, amikor az Európai Uniót létrehozó Maastrichti szerződéssel kapcsolatos döntésében (92-308 DC) az általa alkalmazott mérce pontosítása érdekében a szuverenitás átruházása helyett már a könnyebben értelmezhető és kifejezőbb „hatáskörök átruházása” („*transferts de compétences*”) kifejezést használta.

Az alkotmányellenességbe való átfordulást a francia jog a „nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges lényeges feltételek” (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*) megsértéseként definiálja. A már említett szuverenitás korlátozás, illetve átruházás közötti különbségtétel jelenti e lényeges feltételek megsértésének érzékeny határát. Az Alkotmánytanács ugyanakkor a hasonló kérdéssel foglalkozó döntéseiben nem mond ki se többet se kevesebbet, mint, hogy a

¹⁴ Louis Favoreu, Loic Philip: „Le Conseil constitutionnel” (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005, 68. o.

¹⁵ U.o.

¹⁶ Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe, in Mélanges Favoreu, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

szuverenitás átruházása, azaz az államot állammá tevő legmagasabb hatalomról való lemondás, amelynek következményeképp azt egy más jogi entitás szerzi meg, alkotmányjogilag, azaz az alkotmány jelenlegi revízió nélküli állapotában, nem megengedett, tilos.

I.4. Ami a *Conseil constitutionnel* szerepét illeti az európai integráció kapcsán, az egyrészt tehát felfedi a kontroll alá utalt uniós vonatkozású szövegekben az ellentéteket az európai és a nemzeti érdekek között, másrészt létrehozza és folyamatosan fejleszti azt a mércét, amely alapul szolgál a francia alkotmányos értékek védelmére. Ez azt jelenti, hogy minden esetben, amikor egy uniós szerződés újabb – a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó – hatásköri elemeket delegál az Európai Unióra, és amellyel lényegében az állami hatáskörök megcsorbítására kerül sor, a testület a francia alkotmányosság öreként meghúzza a vészharangokat, és jelzi, hogy az európai uniós szerződés elfogadása a francia állam szuverenitásának valamely elemét csorbítja. Ilyen esetre számos példát fel lehetne hozni, mint amilyen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződéssel kapcsolatban született döntések (92-308 DC, 92-312 DC)¹⁷ voltak,¹⁸ de ilyen volt a Franciaországban élő uniós polgárok helyhatósági választásokon való részvételével kapcsolatos döntés is (DC 1998-400).¹⁹ Hozzá kell tenni, hogy a szuverenitás korlátozása nem mindig jár együtt a hatáskörök átruházásával. Így a halálbüntetés eltörlése kapcsán (2005-524/525 DC)²⁰ nem a vonatkozó hatáskör átruházására, hanem annak gyakorlásáról való lemondásra, tehát átruházás nélküli önkorlátozásra került sor.²¹ Az európai uniós kötelezettségvállalások ezzel ellentétben azonban általában tartalmaznak olyan szuverenitást korlátozó rendelkezéseket, amelyek egyben hatásköri átruházást is jelentenek.

A téma kapcsán Franciaországban elméleti viták folynak pro és kontra az európai integráció vívmányainak befogadásával kapcsolatban. A gyakorlatban jól kitűnik ez a dilemma a franciák legutóbbi két uniós alapszerződéshez fűződő viszonyából. Az Alkotmánytanács feladata, hogy fenntartsa Franciaország szuverenitása és az integráció fejlődése közötti egyensúlyt.

¹⁷ Décision n° 92-308 DC, 1992. április 9., Traité sur l'Union européenne; Décision n° 92-312 DC, 1992. szeptember 2., Traité sur l'Union européenne

¹⁸ A Maastrichti Szerződés ratifikálásakor dönteni kellett például a monetáris unióba való csatlakozásról, amely az euró bevezetésének az előzménye volt, és ezzel együtt tagállami hatáskörök átruházását is jelentette

¹⁹ Décision n° 1998-400, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

²⁰ Décision n° 2005-524/525 DC, 2005. október 13., l' Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort

²¹ Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe, in *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

A *Conseil constitutionnel* európai integrációval kapcsolatos álláspontját kétféle jelzővel lehet illetni. Egyrésztől egyfajta kompromisszumkereső és integrációt elősegítő, másrésztől pedig egy konzervatív, francia alkotmányos értékeket és szuverenitást őrző funkciót tölt be.

2. Az „összhang és a kompromisszum keresése”²²

2.1. Ahogyan az már kifejtésre került, a francia Alkotmánytanács szerepe a nemzetközi kötelezettségvállalások tekintetében *a priori* kontrollt jelent, tehát viszonylag szűknek mondható. Működésének kezdetén azonban felvetődött az utólagos normakontroll alkalmazhatóságának a kérdése is. Abban az időben ugyanis, amikor a legfelsőbb jogértelmező szerv meghozta első döntéseit, az európai integráció már útjára indult. Ez az időszak kritikus volt, hiszen nem lehetett kizárni, hogy az újonnan létrehozott állami szervezetrendszer nem kérdőjelezi-e meg *a posteriori* az integráció azon vívmányait, amelyek még a IV. Köztársaság alkotmánya idején születtek.²³ A már említett európai parlamenti választásokkal kapcsolatos 1976 novemberében hozott döntése (76-71 DC) alkalmával lehetősége lett volna az Alkotmánytanácsnak, hogy a korábbi európai alapszerződéseket módosító új nemzetközi szerződés alkotmányossági szempontú előzetes felülvizsgálata során a régi szerződéseket is újra kontroll alá vonja és megvizsgálja azok összhangját az új (1958-as) alkotmánnyal. Az Alkotmánytanács azonban – ahelyett, hogy *a posteriori* megkérdőjelezte volna a korábbi szerződéseket – megerősítette és megszilárdította az európai integráció addigi vívmányait. Ez a lépése azért is lényeges, mert egy másik (nem európai uniós vonatkozású) döntés alkalmával, amelyet 1985-ben hozott²⁴ az Új-Kaledóniai szükségállapotról szóló törvény alkotmányos kontrollja kapcsán, már nem zárkózott el attól, hogy egy törvény *a priori* kontrolljának alkalmával a már hatályban lévő a törvény utólagos kontrollját elvégezze. Az utólagos normakontroll tehát rést ütött azon a korábbi elven és gyakorlaton, amely szerint nem lehet egy már hatályban lévő törvényt egy másik kapcsolódó törvény előzetes normakontrolljának leple alatt módosítani. Hozzá kell tenni azonban, hogy az újonnan meghonosított gyakorlat szerint – még ebben a kivételes esetben is – csak a hatályban lévő törvény módosítás által érintett részeire vonatkozhat az alkotmányos felülvizsgálat. Ezzel a lehetőséggel az Alkotmánytanács az európai szerződésekkel kapcsolatban – mintegy kivételként – szándékosan nem él. Meg lehet tehát állapítani, hogy az Alkotmánytanács tudatos magatartással érvelt az

²² Patrick GAÏA professzor megfogalmazásában „La recherche du compromis”. In Mélanges Favoreu: Patrick Gaïa: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

²³ Ezt a fogalmat a francia jog „délégitimation ex post / constitutionnelle”-nek nevezi

²⁴ Décision n° 85-197 DC, 1985. augusztus 23.

európai alapszerződések megszilárdítása mellett. Ezzel nyilvánvalóvá tette azt is, hogy egy már érvényben lévő uniós alapszerződés többé nem kérdőjelezhető meg.

A francia példával párhuzamba állítva a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, a 4/1997. (I. 22.) AB határozat tűnik figyelemre méltónak, amely azzal foglalkozott, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tárgya lehet-e utólagos alkotmányossági vizsgálatnak. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia arról, hogy hogyan érinti a nemzetközi kötelezettségvállalásunkat, ha az azt kihirdető jogszabály az utólagos normakontroll alkalmazásával az alkotmányos szűrőn „fennakad”. A testület megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály – a francia példával ellentétben – utólagos normakontroll alá vonható, különös tekintettel arra, hogy az ilyen kontroll gyakorlása tekintetében nincsen lehetőség a különböző tárgyú jogszabályok közötti különbségtételre; az utólagos normakontroll minden jogszabályra ugyanúgy vonatkozik. Mindeközben arra is rávilágított az Alkotmánybíróság, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás az utólagos normakontroll eredményétől függetlenül fennáll és fennmarad. A jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ezzel lényegében kizárta annak a lehetőségét, hogy az ilyen kötelezettségvállalásokat az utólagos normakontroll leple alatt később meg lehessen kérdőjelezni.

2.2. Az uniós alapszerződésekhez, mint elsődleges uniós jogforrásokhoz képest más a helyzet a másodlagos közösségi jogforrások tekintetében. A direktívák belső jogba történő átültetéséhez ugyanis szükséges egy belső jogszabály elfogadása. Az alkotmány 88-1. cikkéből, amely lehetővé teszi Franciaország számára az Európai Unióban való részvételt, következik az az alkotmányos kötelezettség, hogy az irányelveket a jogalkotó a belső jogba átültesse. Ugyanezen cikk alapján az átültető jogszabályok alkotmányos kontrollja sajátos eljárás alapján történik. Amennyiben az irányelvek pontos és feltétel nélküli rendelkezéseiről van szó, az átültető törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát el kell utasítani, míg abban az esetben, ha az irányelv rendelkezései tagállami diszkréciót tesznek lehetővé, akkor az azt átültető törvény alkotmányossági szempontból felülvizsgálható. A *Conseil constitutionnel* által elfogadott álláspont szerint az átültetés alkotmányos kontrollja során arra kell figyelemmel lenni, hogy az irányelv ne legyen ellentétes a „francia alkotmányos identitás” („*l'identité constitutionnelle de la France*”)²⁵ valamely szabályával vagy elvével, kivéve, ha a felhatalmazást maga az alkotmányozó adja, továbbá arra, hogy mivel a *Conseil constitutionnel*-nek a rövid eljárási határidejére tekintettel nincs lehetősége előzetes döntéshozatali eljáráshoz folyamodni, csak olyan jogszabályi rendelkezéseket nyilváníthat az alkotmány 88-1. cikkébe ütközőnek (tehát alkotmányellenesnek), amely nyilvánvalóan ellentétes az átültetendő

²⁵ Ide tartoznak azok a szabályok, elvek, amelyek a francia alkotmányos rend különlegességét, különbözőségét jelzik a többi jogrendtől

irányelvvel.²⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy még bizonyos alkotmányos rendelkezések sérelme esetén is lehetséges, hogy a kontroll alá vont jogszabály átcúsúszik az Alkotmánytanács szűrőjén.

A másodlagos közösségi jogforrások megítélése kapcsán a *Conseil constitutionnel* mellett a legfelső közigazgatási bíróság, a *Conseil d'État* (Államtanács) is szerephez jut, amely az Arcelor döntésben kimondta, hogy az Alkotmány 55. cikke²⁷ által a nemzetközi szerződéseknek biztosított szupremácia nem vonatkozik a belső jogban élő alkotmányos elvekre és rendelkezésekre, így a nemzeti alkotmányos elvek megsértése eltérő elbírálás alá esik. Ebben az esetben ugyanis a közigazgatási bíróságra tartozik, hogy a közösségi irányelvvel szemben alkotmányos érték vagy elv megsértésével kapcsolatban indított eljárásában megvizsgálja: létezik-e olyan közösségi jogi elv vagy rendelkezés, amely biztosítja a hivatkozott francia alkotmányos elv illetve rendelkezés tiszteletben tartását. Amennyiben ilyen közösségi jogi elv vagy rendelkezés létezik, a közigazgatási bírónak (aki közösségi bíróként jár el) lehetősége van, hogy – a belső jogszabály alkotmányossága biztosításának érdekében – megvizsgálja az irányelvet átültető jogszabály konformitását a feltárt közösségi jogi elvvel illetve rendelkezéssel. Amennyiben lehetséges, az alkalmazhatósággal kapcsolatban felmerült akadályt el kell hárítani, ellenkező esetben pedig előzetes döntéshozatal keretében a Közösségek Bíróságához kell fordulni. Ha azonban – és ez nagyon fontos – a közigazgatási bíró nem talál olyan közösségi jogi rendelkezést, amely biztosíthatná a francia alkotmányos értékek érvényesülését, akkor közvetlenül vizsgálhatja a belső jogba átültető jogszabály alkotmányos értékeknek való megfelelését.²⁸ Összességében tehát elmondható, hogy a közigazgatási bíró – így a *Conseil d'État* – is egyfajta szűrőként jelenik meg az európai integráció vívmányainak átvétele során.

Ezzel szembe állítva a magyar példát azt tapasztaljuk, hogy hasonlóan kidolgozott gyakorlat nem honosodott meg. Az előzetes döntéshozatali eljáráshoz való folyamodás lehetősége a magyar jogszabályok alapján (1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról) az illetékes magyar bíróságok előtt is nyitva áll, amennyiben kérdéssel fordulhatnak az Európai Bírósághoz minden előttük folyamatban lévő olyan ügyben, amely egy közösségi jogi norma értelmezésével vagy érvényességével függ össze, ám a *Conseil d'État* gyakorlatához hasonló eset eddig hazánkban nem volt jellemző.

2.3. Kompromisszumkereső tevékenysége során az Alkotmánytanács igyekszik elkerülni a korábban kifejtett nemzeti szuverenitás alapelv („*principe de souveraineté nationale*”, lásd 1.3.) radikális és egyben hátrányos következményeit

²⁶ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, Considérant 19-20.

²⁷ Ez a cikk mondja ki a nemzetközi szerződések elsőbbségét a francia törvényekkel szemben, de csak abban az esetben, ha érvényesül a viszonyossági követelmény

²⁸ Arcelor döntés (Société Arcelor Atlantique et Lorraine), Conseil d'État 2007. január 25.

az integrációra nézve. Ennek keretében a testület folyamatosan pontosítja, és kerek közé szorítja az alkotmányellenessé nyilvánítás hivatkozási alapjául szolgáló referencia normákat („*normes des références*”), amelyek magukban hordozzák azt a kockázatot, hogy a kontrollt végző szerv az európai uniós vonatkozású normák és az alkotmány között ellentmondást találjon.²⁹ Az alkalmazott referencia normák szűkítése által az ún. „*bloc de constitutionnalité*” (azaz az alkotmányossági szabályok összességét jelentő alkotmányos blokk, amely filterként szűri meg a francia alkotmányos értékeknek ellentmondó normákat) „nagyobb áteresztést” biztosít az integráció vívmányainak. Összességében az alkotmányos szűrőbe tartozó referencia elemek válogatása illetve pontos meghatározása könnyebbé és átláthatóbbá teszi az alkotmányos kontrollt, ezzel is elősegítve az integráció folyamatát.

2.4. A fentiekhez kapcsolódva kritikaként meg kell említeni, hogy a referencia normák válogatása a jelenlegi tendencia ellenére kétélű fegyver marad, és éppoly könnyen válhat az integráció ellenségévé, mint amennyire most a barátjának tűnik, hiszen az értelmezési tevékenység során ellentétes folyamatok is realizálódhatnak az Alkotmánytanács szándéka, mérlegelése és érvelése alapján. A fent említett lista ugyanis viszonylag nyitott, így – az engedékenység mellett, illetve a helyett – az Alkotmánytanácsnak lehetősége van arra is, hogy az akadályokat esetlegesen gyapítsa jogértelmezésével. Ebből kellő óvatossággal arra a következtetésre is lehet jutni, hogy habár a testület kitűzött maga számára egy mérsékelt liberális és engedékeny politikát az európai integrációval kapcsolatban, ez a helyzet azonban korántsem szilárd, és akár meg is változhat. Itt szeretnénk utalni a testület szervezeti felépítésére, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti érdeket megfogalmazó (és időnként átfogalmazó) politika esetleg hatással legyen az európai integráció későbbi alakulására Franciaországban.³⁰

²⁹ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe*. In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³⁰ Ami az Alkotmánytanács szervezeti felépítését illeti – a magyartól eltérő megoldás szerint – kétféle jogalap létezik a tagságra. Egyrészt vannak a választott tagok, akiket a hatályos alkotmány 57. cikke szerint a három legfontosabb közhatalmi szerv, a Köztársasági elnök, a Szenátus elnöke, valamint a Nemzetgyűlés elnöke (*Assemblée nationale*) választ. Mindhárom szerv egyenként három tagot jelöl ki, így tehát összesen kilenc választott tagja van az Alkotmánytanácsnak. Funkciójukból fakadóan taggá válnak még a Köztársaság korábbi elnökei. Ezt a törvényes jogalapot az alkotmány 56. cikke fogalmazza meg. Ezen utóbbi tagokat ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik meg, mint választott társaikat, azzal a különbséggel, hogy megbízatásuk egy életre szól, így őket mandátumukból elbocsátani nem lehet. A részvételi jog azonban nem jelent kötelezettséget. A leköszönt elnök maga döntheti el, hogy „be kíván-e avatkozni” az Alkotmánytanács munkájába. A korábbi elnökök közül nem mindenki élt azon jogával, hogy együtt ülésezhet az Alkotmánytanács tagjaival. Így például Général de Gaulle korábbi elnök posztjáról való leköszönése után egyáltalán nem vett részt az alkotmánytanácsi üléseken. Az Alkotmánytanács szervezeti felépítésével és működésével kapcsolatban megfogalmazott egyik kritika, amely foglalkoztatja a közvéleményt és a szakembereket az az Alkotmánytanács tagjainak politikai szerepvállalása, amely ellentmond a testület alkotmányos rendben betöltött szere-

3. A „megalkuvás elutasítása”³¹

3.1. Az Alkotmánytanács integráció-barát tevékenysége során alkalmazott eszközök nem egyedülállóak a testület repertoárjában. Azzal ellentétes hatást kifejtő eszközök és érvrendszer is létezik, hogy az egyensúlyt fenntartsa a nemzeti és az európai érdekek között. Ez a Janus-arcú kettősség úgy fogalmazható meg, hogy az Európa felé történő „nyitás” fontos sarokköve ugyan a francia alkotmányos fejlődésnek, mindazonáltal az Alkotmánytanács kifejezett célja, hogy megakadályozza a Francia Köztársaság „független és szuverén állam” jogi státusának megszűnését.

Ebből a szempontból meghatározó jelentősége van annak, hogy az Alkotmánytanács differenciálta a terminológiát, és nemzetközi szerződéses normaként (*normes conventionnelles*)³² élesen megkülönbözteti az elsődleges és másodlagos közösségi jogforrást az alkotmányos normáktól. Ez lényegében a testület részéről annak elutasítását jelenti, hogy a francia alkotmányos értékek összemosódjanak az európai együttműködés szorosabbá válásával megjelenő közösségi normákkal és értékekkel. Ezt a gondolatmenetet hűen jellemzi az európai alkotmánnyal kapcsolatos 2004-es alkotmánytanácsai döntés,³³ amelynek 9. pontja („*considération 9*”) kihangsúlyozza, hogy az „Európai Alkotmány” csupán a megnevezése egy olyan dokumentumnak, amely elnevezése ellenére megőrzi nemzetközi jogi szerződéses jellegét. Ezt az állítást alátámasztja az a tény, hogy ezt a nemzetközi szerződést is, mint ahogy a többit is (pl. a Kisebbségi és Regionális Nyelvi Kartát – 99-412 DC, 1999. június 15.) ratifikáció útján lehet a francia jogba beépíteni.

Az Alkotmánytanács továbbá szigorú, egyértelmű és konzekvens joggyakorlatot alakított ki a közösségi normákkal kapcsolatban. Ez érinti az közösségi szabályok alkotmányos alapjainak meghatározását, illetve a tartalmuk korlátozó értelmezését. Ami az alkotmányos alapot illeti, az Alkotmánytanács mindig elutasította a közösségi jog és a nemzetközi jog francia belső jogban érvényesülő elsőbbségének összemosódását. Míg a közösségi jogi normák elsőbbségét az Alkotmány 88-1. és 88-3. cikke, addig a nemzetközi jog elsőbbségét az Alkotmány 55. cikke alapozza meg. Következésképp az Alkotmánytanács is másként kezeli az előbb felsorolt forrásokból eredő normákat. Az előbbiekhöz fontos hozzáfűzni, hogy az európai

pével. Kérdés, hogy mennyire maradnak konzekvensnek az alkotmánytanácsai döntések, amelyben a szervezeti felépítéséből fakadóan megjelenik benne a politikai elem. [Louis FAVOREU, Loïc PHILIP: „Le Conseil constitutionnel” (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005, 10, 19-21. o.]

³¹ Patrick Gaïa professzor megfogalmazásában „Le refus de la compromission”. In Mélanges Favoreu: Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³² Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In Mélanges Favoreu, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³³ Décision n° 2004-505 DC, 2004. november 19, in L. Favoreu és L. Philip: Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Paris, 2007, 14. kiadás, 1037. o.

alapszerződéseket – ahogyan azt már korábban is megjegyeztük – nemzetközi szerződésként kezeli a francia belső jog. Ami pedig a közösségi hatáskörök tartalmát illeti, a *Conseil constitutionnel* álláspontja szerint azokat megszorítóan kell értelmezni, így az Európai Uniónak csak annyiban és olyan mértékben van jogosultsága az egyes hatáskörök gyakorlására, amennyiben és amilyen mértékben a tagállamok azt az alkotmányos felhatalmazásuk útján a közösségi intézményekre delegálták.³⁴

3.2. Az alkotmányos fenntartások („réserves”), tehát az európai integrációnak hátráltató eszközök közül már említésre került az a referencia normáknak az alkalmazása, a francia alkotmányos identitás védelme, valamint a nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges lényeges feltételek megsértésének vizsgálata. Ezen kívül azonban meg kell még említeni a francia jog által magasrendű védelemben részesülő alapjogok megsértését is, mint az alkotmányellenesség ismervét.³⁵ A korábban részletezett elemek mellett ugyanis erre hivatkozással is meg lehet hiúsítani a nemzetközi normák beépülését a francia jogba. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánytanács vizsgálja, és a rendelkezésére álló minden eszközzel védelemben részesíti az alkotmányos blokk által hagyományosan megfogalmazott alapjogokat is, amely így alapot szolgáltat arra, hogy bizonyos kötelezettségvállalásokat meghiúsítson.

3.3. Az Alkotmánytanács tehát komoly „fegyverzettel” rendelkezik ahhoz, hogy szigorúan lesújtson minden olyan rendelkezésre, amely a francia alkotmányosságot és alkotmányos rendet veszélyezteti, mindazonáltal nem lehet eltekinteni azoknak a kételyeknek a megemlítésétől sem, amelyek a testület működését kísérik. Az alkotmányos fenntartások pusztán léte ugyanis nem elegendő a hatékony védelem kialakításához – még az Alkotmánytanács erre irányuló szándéka ellenére sem. Az ilyen alkotmányos berendezkedést védő rendelkezések léte illetve tartalma ugyanis nem meghatározó jelentőségű ahhoz képest, hogy azok mennyire képesek érvényesülni a gyakorlatban, hiszen teljesülésük hiányában nem képesek betölteni a nekik szánt szerepet. Ennek kapcsán felmerül az alkotmányjogi revízióra feljogosító hatalom immunitásának a problematikája, azaz, hogy vajon a revíziót megvalósító törvények elvezethetnek-e (szabad-e elvezetniük) az európai integrációs folyamat előrehaladtával az állam alapjainak aláaknázásához, azaz a köztársasági forma most alkotmányellenes és ezáltal tilalmazott megváltoztatásához? Erre a kérdésre a választ csupán az idő adhatja meg.

Az európai integráció elmélyülése és az állami hatáskörök Unióra történő átruházása fontos alkotmányjogi kérdéseket vet fel hosszú távon. A francia Alkotmánytanács már jelenleg is aktívan foglalkozik a francia alkotmányosság és az európai fejlődés összeegyeztethetőségével. Jelenleg minden olyan európai megállapodás, amely az Unió megerősítését célozza csak akkor ratifikálható, ha azt alkotmányre-

³⁴ Décision n° 92-308 DC, 1992. április 9., *Traité sur l'Union européenne*

³⁵ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

vízió előzi meg. Az egymást követő alkotmányrevíziók keretében így csak és kizárólag az alkotmányozó hatalomnak áll módjában, hogy az alkotmányos berendezkedésnek megfelelő köztársasági formát megkérdőjelezze, azaz az európai integrációs folyamatot beteljesítse. De még ha ez a radikálisnak tűnő gondolat elméletben kivitelezhető is lenne, egy ilyen vállalkozás akkor sem valósítható meg olyan „egyszerű” revíziós törvényekkel, amelyek az V. Köztársaság Alkotmányát „csupán” módosítják. Ahogyan azt az ismert alkotmányjogász professzor Patrick Gaïa megfogalmazta, az európai integráció ilyen fokú előrehaladta olyan megoldást követelne meg, amely radikális szakítást jelentene a mostani alkotmányos berendezkedéssel, megkívánva a jelenlegi alkotmány eltörlését és egy új alaptörvény elfogadását.³⁶

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Louis FAVOREU, Loïc PHILIP: *Le Conseil constitutionnel* (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005
- Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az alkotmánytanács és Európa) in *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007
- L. FAVOREU és L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Parizs, 2007, 14. kiadás
- Constitution de la République française* (A Francia Köztársaság Alkotmánya), Dalloz 2007
- KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái”, Magyar Tudomány, 2006/9, 1081-1089. o.

Conseil Constitutionnel Döntéseinek Elérhetősége:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Magyar Alkotmánybírósági Határozatok:

- 4/1997. (I. 22.) AB határozat
 30/1998. (VI. 25.) AB határozat
 5/2001. (II. 28.) AB határozat
 61/B/1992. (XI. 20.) AB határozat

³⁶ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

Bujdosó András

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

A PARLAMENTI BIZOTTSÁGOK SZEREPE A PARLAMENTI ELLENŐRZÉSBN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VIZSGÁLÓBIZOTTSÁGOK TEVÉKENYSÉGÉRE

Az ellenőrzés a modern parlamentek funkciói közül az egyik legfontosabb, alapvetően a mindenkori kormányzati tevékenység ellenőrzésére irányuló, a politikai felelősséghez kapcsolódó funkció, amely széles körű közérdeklődésre is számot tart. A parlamenti bizottsági rendszer, mint a parlamenti ellenőrzés egyik fórumrendszere által végzett vizsgálati tevékenység ennél annyiban tágabb fogalom, hogy a közügyek megvitatásának szabadságához kapcsolódóan tulajdonképpen bármilyen közügy a parlamenti bizottságok vizsgálatának tárgya lehet. A bizottságok a vizsgálati tevékenységük végzése során személyek széles körével kerülhetnek kapcsolatba, a vizsgálatok e személyek jogaira és kötelezettségeire a vizsgálati eljárással kapcsolatban közvetlen és jelentős kihatással lehetnek.

A magyar parlamenti jog az Országgyűlés bizottsági rendszerében a bizottságoknak két fő típusát különbözteti meg. Egyrészt az alapvetően a kormányzati struktúra alapján kialakított állandó bizottságokat, amelyek legfőbb feladata a parlament törvényalkotó munkájához kapcsolódik, mindemellett viszont a parlamenti ellenőrzés szempontjából is kiemelkedő tevékenységet végeznek, másrészt az ideiglenes bizottságokat, ez utóbbiak között pedig az eseti bizottságokat és a vizsgálóbizottságokat. Az ideiglenes bizottságok – szemben az állandó bizottságokkal – alapvetően nem a jogszabályalkotáshoz kapcsolódó munkát végeznek: tevékenységük – mindenekelőtt a vizsgálóbizottságoké – elsősorban ellenőrző-vizsgálati jellegű, közhatalmi tevékenység, illetve a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyek intézése.¹ Ebben a tanulmányban a magyar parlamenti jogra vonatkozóan az országgyűlési bizottságoknak a parlament ellenőrzési funkciójából eredő vizsgálati feladatkörét tekintem át, elsősorban pedig a vizsgálóbizottságokra jellemző specifikumokkal foglalkozom, vizsgálva többek között az Alkotmánybíróságnak a vizsgálóbizottságok tevékenységével foglalkozó két jelentős határozatát is.²

¹ A létrehozó határozatban megjelölt ügyek intézésére létrehozott eseti bizottságra példa az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő eseti bizottság felállítására, e bizottság munkájának viszont külön érdekessége, hogy az Állami Számvevőszéknek jelenleg sem elnöke, sem alelnöke nincs, de felállítására óta az alelnökök jelölése mindig is sikertelen volt

² 50/2003. (XI. 5.) AB hat. és 55/2009. (V. 6.) AB hat. A bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban bővebben ld.: BUJDOSÓ András: Az ideiglenes bizottságok szerepe az Országgyű-

1. A bizottságok ellenőrző-vizsgálati tevékenységének alkotmányos háttere

Az országgyűlési bizottságok ellenőrző-vizsgálati tevékenysége nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz sem, vagyis az állandó bizottságok, az eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak ilyen tevékenységet. Az ellenőrző funkció egyik aspektusát képező vizsgálati funkció vonatkozásában az egyes bizottsági formák abban különböznek egymástól, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára jelentést készítsenek. Mindez azonban a hatályos szabályozás szerint nem zárja ki azt, hogy a vizsgálóbizottságon kívül más bizottságok is – az Országgyűlés rendelkezése vagy állandó bizottság esetén a bizottság saját döntése alapján – valamely ügyben vizsgálatot végezzenek.³

Az országgyűlési bizottságok ellenőrzési tevékenységének keretében a bizottságok vizsgálati funkciója három alkotmányos szabályra vezethető vissza. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkcióját egyrészt az Alkotmány közvetlen rendelkezésekkel is megalapozza. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése rendelkezik az állandó bizottságok alakításáról, és lehetővé teszi bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottság kiküldését. Az Alkotmány a 21. § (3) bekezdésében kimondja továbbá azt is, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles rendelkezésre bocsátani, és adott esetben a bizottságok előtt vallomást tenni. Az Alkotmány és a Házaszabály rendelkezései alapján az AB arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés bizottságainak vizsgálati funkciója közvetlenül az Alkotmány fent említett rendelkezéséből ered.⁴

A másik ilyen hivatkozási pont az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye, amely az AB gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumát, a hatalommegosztás elvét. A hatalommegosztás elvéből az következik, hogy nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, és egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy

lésben különös tekintettel azok vizsgálati tevékenységére, In: Parlamenti ösztöndíjasok 2003/2004. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 74-86. o., KISS Barnabás: A parlamenti vizsgálóbizottságok jogállásáról és működéséről (Jogtudományi Közlöny, 1999. 5. szám), KÖRÖSÉNYI András: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka (1. rész), In: Parlamenti Dolgozatok I., Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994., SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka (2. rész), In: Parlamenti Dolgozatok II., Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995

³ Bővebben: 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

⁴ Az AB – némileg ellentmondásosan – 50/2003. (XI. 5.) AB hat.-ában csak két alkotmányos szabályra (a hatalommegosztás elvére és a közügyek megvitatásának szabadságára) vezeti vissza a parlamenti bizottságok vizsgálati funkcióját, ezzel szemben a határozatban később maga is kiemeli az Alkotmánynak a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenységét közvetlenül megalapozó 21. § (2)-(3) bek.-ét.

alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.⁵ A hatalommegosztás elvével kapcsolatban az Országgyűlésre tett fenti megállapítások értelemszerűen igazak az Országgyűlés szerveiként működő bizottságokra is.

A hatalommegosztás elve magyar államszervezetben érvényesülő intézményi és garanciarendszerének az alapjait az Alkotmány tartalmazza. A bizottságok ellenőrzési tevékenysége keretében ennek a garanciarendszernek a részét képezi, és a kormányzati munka, a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálja – számos más alkotmányos intézmény mellett – az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciójának az Alkotmány 21. § (2) bekezdésében történő elismerése és házsabályi körülhatárolása, a szintén alkotmányi jogintézményként megjelenő interpellációnak a Házsabály 117. § (4) bekezdése alapján történő bizottság elé utalása, továbbá azok a törvényi szabályok, amelyek vezető közjogi tisztségek betöltőinek vagy ilyen pozíciók jelöltjeinek az országgyűlési bizottsági meghallgatását írják elő.⁶ A vizsgálatok és a meghallgatások az Országgyűlés információszerzését is biztosítják, ami elengedhetetlen az ellenőrző funkció érvényesüléséhez.

Az országgyűlési bizottságoknak a parlamenti ellenőrzés részekén megjelenő vizsgálati funkciója harmadrészt az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből is következik, amely alapvető jognak ismeri el a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (az információszabadságot) és a véleménynyilvánítás szabadságát, hiszen ez a két jog az egyéni önkifejezés szabadságának az előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának a szabadságát is biztosítja.⁷ A közérdekű adatok megismeréséhez

⁵ Ld. még: 38/1993. (VI. 11.) AB hat., ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB hat., ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB hat., ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB hat., ABH 1997, 397, 403. A hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya jellemzően a demokratikus jogállamokra jellemző államhatalmi alapelv, amely a rendszerváltás óta Magyarországon is érvényesül. Noha az Alkotmány erre az alapelvre vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, a hatalommegosztás elvének érvényesülése – az Alkotmány rendszerén és rendelkezésein keresztül – mégis vitathatatlan. Erre tekintettel érdekes azonban az Alkotmány 19. § (1) bek.-ének az az előző rendszer nyomait is hordozó megfogalmazása, mely szerint az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve.

⁶ Ez utóbbira lásd például a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 34. § (2) bek.-ét.

⁷ Az 50/2003. (XI. 5.) AB hat. ezzel kapcsolatban fejti ki: „A kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele. A szabad véleménynyilvánítás joga pedig a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Az AB gyakorlata szerint e jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok között, s „anyajoga” többféle szabadsággjognak, a „kommunikációs” alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A társadalom szellemi gazdagodása a vélemény szabadságtól is függ: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad vitában ütközhetnek ellentétes vélemények, és ha a káros nézetek is napvilágra kerülhetnek. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is

való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága együttesen vezet el a közügyek megvitatásának szabadságához. A közügyek megvitatásának egyik lényeges parlamenti fórumát pedig a közügyekben vizsgálatot folytató, illetve más ellenőrzési tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok jelentik. A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz is, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt például az országgyűlési választásokon, népszavazásokon.⁸

2. A vizsgálóbizottságok létrehozása és működése

A magyar jogban a parlamenti bizottságok létrehozásának szabályait az Alkotmány 21. § (2) bekezdése, valamint a Hárszabály rögzíti. A vizsgálóbizottságok létrehozatala (normatív) országgyűlési határozattal történik. A Hárszabály 85. § (2) bekezdése és 87. § (2) bekezdése alapján országgyűlési határozati javaslatot, így értelemszerűen a vizsgálóbizottság felállítására irányuló javaslatot – a törvényjavaslatokhoz hasonlóan – a köztársasági elnök, a Kormány, bármely országgyűlési bizottság, illetve bármely országgyűlési képviselő nyújthat be.⁹ A Hárszabály 36. § (2) bekezdése emellett kimondja, hogy kötelező vizsgálóbizottságot létrehozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde (tehát legalább 78 képviselő) indítványozza.

A fenti rendelkezések alapján három fontos következtetés is levonható. Egyrészt a fenti szabályozás azzal, hogy a köztársasági elnök számára is lehetővé teszi vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezését, a parlamenti jog „hatókörén” kívüli szereplő számára ad lehetőséget ilyen javaslat tételére, ez azonban álláspontom szerint, rendeltetésszerű joggyakorlás esetén nem jelenthet problémát, sőt ezzel a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott funkciója gyakorlása keretében lehetősége van arra, hogy felhívja a parlament figyelmét valamely fontosabb közügy megvitatásának a szükségességére. Másrészt azzal, hogy a szabályozás a képviselők legalább egyötödének kérelmére kötelezővé teszi vizsgálóbizottság felállítását, jelentős kisebbségvédelmi eszközt teremt a mindenkori ellenzék számára, amivel kapcsolatban viszont érdekes kérdéseket vet fel, hogy vajon a jogalkotó pontosan milyen megfontolások alapján döntött az egyötödös arány mellett, illetve hogy ez az arány mindenkor alkalmas-e a hatékony ki-

megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” Ld. még: 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 171.

⁸ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

⁹ A Hárszabály elfogadása óta vizsgálóbizottság létrehozását legtöbbször a képviselők kezdeményezték, egy alkalommal a Kormány, a bizottságok és a köztársasági elnök azonban ilyen javaslatot még nem nyújtottak be az Országgyűlésnek

sebbségvédelemre.¹⁰ Harmadrészt pedig azzal, hogy a szabályozás a Kormány számára is lehetővé teszi vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezését, egyfelől a köztársasági elnök kapcsán is említett jelzési funkció szempontjából fontos, másfelől pedig a fent említett (alapvetően ellenzéki) kisebbségvédelmi funkció egyfajta ellensúlyaként is felfogható. A vizsgálóbizottság megalakítását célzó javaslatot a tartalmát jellemző címmel valamint indokolással is el kell látni.¹¹ Az indokolás azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés a határozati javaslat tárgyalása során megérthesse a javaslat célját, annak indokoltságát, és képes legyen ennek megfelelően kellő megalapozottsággal dönteni a kérdésben. A vizsgálóbizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslathoz továbbá nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a vizsgálóbizottság elnevezésére, illetve a vizsgálat tárgyára vonatkozik.¹² Ez a rendelkezés álláspontom szerint alapvetően a fent említett kisebbségvédelmi funkcióhoz kapcsolódó, azt teljessé tevő rendelkezés, hiszen hiába garantálja a Házzsabály a képviselők egyötödének azt, hogy valamely vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezésére irányuló javaslatuk alapján a vizsgálóbizottságot mindenképpen létrehozzák, ha egy esetleges fenti módosító javaslat többségi elfogadásával a mindenkori kormányzó erők „kihúzzák a talajt” az ellenzék lába alól azzal, hogy megváltoztatják azt a tárgyat, amelyet a bizottság az ellenzék szándéka szerint vizsgálna. A Házzsabály 36. § (3) bekezdése alapján a vizsgálóbizottság tagja csak országgyűlési képviselő lehet, a Házzsabály 36. § (4)

¹⁰ A szabályzás logikája e tekintetben abból a feltevésből indulhatott ki, hogy nem fordulhat elő olyan helyzet, hogy egy adott választáson győztes párt vagy pártszövetség négyötödnél nagyobb arányú erővel legyen jelen a parlamentben. Ez a feltevés álláspontom szerint azon a további feltevésen alapul, hogy a választásokon győztes párt mellett van még egy olyan párt, amely nem nagyságrendekkel kisebb támogatottsággal rendelkezik. Viszont pont a 2010. évi országgyűlési választások eredménye vetheti fel azt az elméleti szintű kérdést, hogy vajon teljesen elképzelhetetlen-e valamelyik párt esetében egy a 2010. évi választásoknál is nagyobb arányú győzelem, másrészt pedig hogy az ilyenkor ellenzékbe kerülő valamelyik képviselőcsoporthoz tartozó képviselők száma elegendő-e a fenti egyötödös arány eléréséhez, vagy az ellenzéki frakcióknak, illetve esetleg a független képviselőknek – feltéve, hogy az ellenzék egyáltalán együttesen eléri az egyötödös arányt – össze kell fogniuk egy ilyen kezdeményezés benyújtásához. Megjegyzendő, hogy mivel az Alkotmány 24. § (4) bekezdése alapján a Házzsabály módosításához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges, egy ilyen esetben a kisebbségvédelemhez szükséges kezdeményezési arányok megváltoztatása is a kormánypárt(ko)n múlik. Ezekkel kapcsolatban fontos kérdésként merülhet fel, hogy vajon érdemes lehet-e frakciójogként szabályozni a vizsgálóbizottságok létrehozatalának – megalakítási kötelezettséggel járó – kezdeményezését. Álláspontom szerint az eddigi tapasztalatok alapján erre nem lenne szükség, de tekintettel arra, hogy a 2010-ben megalakuló országgyűlésben egyetlen ellenzéki frakció taglétszáma sem éri el az összes képviselő egyötödét, és mivel az ellenzéki frakciók politikai nézetei (és talán ezzel együtt együttműködési hajlandósága) között eléggé nagy szakadék tátong, figyelembe véve továbbá azt is, hogy a vizsgálóbizottságok fakultatív döntéssel való létrehozatalára irányuló kezdeményezés esetén a kormánypárti többség képes megakadályozni a vizsgálóbizottság felállítását, a jövőben megfontolandó lehet a másik szabályozási megoldás alkalmazása is.

¹¹ Házzsabály 87. § (3) bek. első mondat

¹² Házzsabály 34. § (2) bek.

bekezdése pedig a vizsgálóbizottság kormánypárti-ellenzéki paritásos bizottsággá váló felállítását írja elő azzal, hogy a Kormány vagy bármely kormányzati szerv, továbbá valamely minisztérium tevékenységét vizsgáló bizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő.¹³ Az előbbi rendelkezés célja nyilvánvalóan az, hogy a parlamenti vizsgálati funkció gyakorlása annak alkotmányjogi sajátosságaira és jelentőségére tekintettel ne kerülhessen ki a parlament falai közül,¹⁴ az utóbbi pedig, hogy egyensúlyt teremtsen a bizottság működésében a kormányzó, illetve az ellenzéki pártok között.¹⁵ Az ideiglenes bizottságok – így a vizsgálóbizottságok – sok más mellett abban is különböznek az állandó bizottságoktól, hogy működési idejük nem a parlamenti ciklusokhoz igazodik, mint az állandó bizottságoké, hanem az Országgyűlés arra konkrét időintervallumot határoz meg az ideiglenes bizottságot létrehozó országgyűlési határozatban. A magyar Országgyűlésben az ideiglenes bizottságok működésének kezdő időpontjaként sokáig a bizottsági tagok megválasztásáról szóló határozat elfogadásának napját tekintették, az Ügyrendi Bizottság azonban megállapította, hogy e gyakorlatnak nincs házsabályi jogalapja, és a jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesítése érdekében azt ajánlotta, hogy a tagokat megválasztó határozatban minden esetben szerepeljen egy hatályba léptető rendelkezés, amely alapján egyértelműen eldönthető, hogy mikor tekinthető megalakultnak egy bizottság.¹⁶ Mivel a vizsgálóbizottságok tevékenysége valamely érdeklődésre számot tartó közüggyel kapcsolatos ellenőrző-vizsgálati jellegű tevékenység, működésükkel kapcsolatban fontos garanciát jelent – bár ezt a Házsabály külön nem mondja ki –, hogy működésük időtartama – a bizottság létrehozatalára irányadó szabályok szerint – akár meg is hosszabbítható, illetve természetesen akár ugyanabban a vizsgálati tárgyban újra

¹³ A Házsabály 36. § (4) bekezdése az elnöki teendők ellátása tekintetében külön szabályozást tartalmaz arra az esetre is, ha a vizsgálat több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzéke nem azonos.

¹⁴ Ezt a szabályt oldja valamelyest a Házsabály 73. § (1)-(2) bek.-e, amely lehetővé teszi szakértők, tehát a képviselőkön kívüli egyéb személyek bevonását a bizottsági eljárásba. A bizottság elnöke a bizottság ülésére szakértőt hívhat meg, aki az ülésen tanácskozási joggal vesz részt. Szakértő meghívására – a szakértő személyének megjelölésével vagy anélkül – a bizottság tagjai is tehetnek javaslatot, melyről a bizottság dönt. A képviselőcsoportok tagjai – képviselőcsoportonként – egy-egy szakértőt vihetnek magukkal a bizottság ülésére, az adott napirendi pont tárgyalására. A bizottság ülésein ezek a szakértők akkor szólalhatnak fel, ha erre a bizottság engedélyt ad.

¹⁵ Ez a rendelkezés azonban álláspontom szerint könnyen relativizálhatja a bizottság munkájának sikerességét, és a vizsgálati funkció eredményes megvalósítását, amennyiben a vizsgálóbizottság létrehozatalát ellenzéki képviselők kezdeményezik. Tekintettel a bizottsági ülésezés – általános szabályként érvényesülő – nyilvánosságára, valamint arra, hogy a vizsgálóbizottság tevékenysége elsősorban azáltal hasznosul, hogy a vizsgálóbizottság a jelentését a plénum elé bocsátja, és mindezt a plénumon a vizsgált közügy nyilvános és széles körű megvitatása követ(het)i, a vizsgálóbizottságok kötelező létrehozatala körében megfelelő lehetne az a megoldás is, amely lehetővé tenné, hogy a vizsgálóbizottságnak a képviselők legalább egyötöde által kezdeményezett létrehozása érdekében benyújtott indítványban az indítványozók megjelölhessék a bizottság tagjainak delegált képviselőket is.

¹⁶ 25/2002-2006. ÜB. áf.

kezdeményezhető vizsgálóbizottság felállítása. Ezzel természetesen – a képviselők egyötödének kezdeményezése esetén, a kötelező létrehozatalra, illetve meghosszabbításra tekintettel – időben akár parttalanra is válhat a vizsgálóbizottság tevékenysége, amelyet a bizottság jelentéstételi kötelezettsége sem képes ellensúlyozni. Mindezek alapján az a kérdés merülhet fel, hogy vajon a vizsgálóbizottságok működésével kapcsolatban az-e a megfelelő, ha a bizottságok időben korlátlanul tevékenykedhetnek, vagy pedig az, ha a jogalkotó – a parlamenti működés hatékonysága elvének a kiterjesztő értelmezésével – egy kellően jól megválasztott maximális működési időtartammal egyfajta vizsgálati hatékonysági tényezőt is beépít a szabályozásba.

3. A bizottsági vizsgálatok tárgya

Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése, valamint a Hárszabály 34. § (1) bekezdés első mondata értelmében az Országgyűlés *bármely kérdés* megvizsgálására küldhet ki vizsgálóbizottságot. A „bármely kérdés” kifejezéssel kapcsolatban viszont felmerül, hogy milyen tágan vonhatjuk meg ennek értelmét. Az Ügyrendi Bizottság egyik régebbi állásfoglalásában olyan értelmezést alakított ki, miszerint a „bármely kérdés” csak az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel vagy azonnali kérdéssel nem tisztázható. Az állásfoglalás taxatív felsorolja továbbá, hogy melyek azok az esetek, amelyekre nem hozható létre vizsgálóbizottság: (1) Nem hozható létre vizsgálóbizottság az államhatalmi ágak szétválasztásának elvét sértő megbízatással. Így a közjogi felelősség vizsgálatát kivéve nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az AB, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. (2) Nem terjedhet ki a vizsgálóbizottság hatásköre a végrehajtó hatalom olyan ügyeire, amelyek a döntés előkészítésének a szakaszában vannak. (3) Nem küldhető ki vizsgálóbizottság az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyekben. (4) Nem alkalmazható olyan kérdések vizsgálatára, amelyekben jogszabály illetve a Hárszabály meghatározott szabályok szerinti speciális eljárás lefolytatását rendeli el (például a köztársasági elnök jogi felelősségre vonásával kapcsolatos eljárás, valamint a mentelmi, összeférhetetlenségi ügyek).¹⁷

¹⁷ Ld.: 64/1998-2002. ÜB. áf. I. A fenti felsorolás kapcsán felmerül a kérdés, hogy megfelelő megoldást jelent-e, hogy a vizsgálóbizottságok által nem vizsgálható tárgyköröket egy általános érvényű ügyrendi bizottsági állásfoglalás tartalmazza. Noha az ügyrendi bizottság állásfoglalásai a normatív parlamenti jog részét képezik, és azokat a Hárszabály 143. § (9) bekezdése alapján az Országgyűlés ellenkező döntéséig alkalmazni kell, álláspontom szerint szerencsésebb lenne, ha a fenti tilalmi lista – annak tartalmára tekintettel – magában a Hárszabályban kapna helyet. Ennek hiányában álláspontom szerint sérülhet a normavilágosság követelménye is. Másrésről a fenti taxációval kapcsolatban – a vizsgált ügy összetettségére tekintettel – felmerülhetnek olyan határesetek, amikor az ügy bizonyos vonatkozásai kapcsán a bizottság vizsgálódhat, más vonatkozásai

A vizsgálati tevékenység tárgyi korlátainak kérdésével az 55/2009. (V. 6.) AB határozatában, a helyi önkormányzatok autonómiájának vonatkozásában nemrégiben az AB is foglalkozott.¹⁸ Az ebben felmerült alkotmányjogi probléma annak kapcsán merült fel, hogy miként értelmezendő az Alkotmány 21. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki, az Országgyűlés vizsgálóbizottság kiküldésére irányuló hatáskörének vannak-e az Alkotmányból eredő korlátai, illetve létrehozható-e egyáltalán parlamenti vizsgálóbizottság önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó tárgykörben. A kérdés vizsgálatának egyik központi eleme, hogy az AB a határozat egyik előzményeül szolgáló – később tárgyalandó – 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában az Alkotmány 21. § (2) bekezdésével összefüggésben a bizottságok által lefolytatott vizsgálat korlátai közül csak egyes alapvető jogok összefüggésében értelmezte az Alkotmányt, a „bármely kérdés” hatásköri korlátait azonban intézményi oldalról nem vizsgálta.

Az 55/2009. (V. 6.) AB határozatban az AB – az alkotmánybírák egyöntetű szavazatával – megállapította: „Az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy a parlamenti nyilvánosságot igénylő közügyek vizsgálatára országgyűlési bizottságot hozhasson létre. A bizottság a parlamenti ellenőrzés szerve, amely az Országgyűlés felhatalmazása alapján vizsgálatot (tényfeltárást, ellenőrzést) végez, és megállapításait az Országgyűlés elé terjeszti. A bizottság jelentése a vizsgált közügy nyilvános parlamenti megvitatását eredményezi, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, jogsértések megszüntetésére azonban az Országgyűlés is csak az Alkotmányban szabályozott hatásköre keretei között intézkedhet. Az Alkotmánynak a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezései nem korlátozzák az Országgyűlés Alkotmány 21. § (2) bekezdésének második fordulatában szabályozott hatáskörét, vagyis nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára bizottságot hozzon létre, mivel az ilyen bizottság tevékenysége a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját nem korlátozza. A bizottság jelentése ebben az esetben is a vizsgált helyi közügy parlamenti megvitatását eredményezi, annak alapján pedig – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés nem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.”

kapcsán viszont ezt azért nem teheti, mert azt a fentiek értelmében kérdéssel is el lehet intézni. Ebben az esetben azonban csorbát szenvedhet a vizsgálati tevékenység hatékonysága.

¹⁸ E határozat alapját az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által az Alkotmány értelmezésére benyújtott indítvány képezte. Az alkotmányértelmezési probléma annak kapcsán merült fel, hogy a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportja országgyűlési vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezte a Centrum Parkoló Rendszer Kft. tevékenységének kivizsgálására. Mivel a parkolási társulást a Fővárosi önkormányzat és egyes fővárosi kerületi önkormányzatok együttesen alapították, ez a kérdéskör az indítványozó megítélése szerint „nyilvánvalóan” önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozik.

4. A bizottsági vizsgálati eljárás

4.1. A bizottsági vizsgálati eljárás kereteinek szabályozása

Általában az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az ennek során igénybe vehető eszközökről és módszerekről sem a Hárszabály, sem pedig más jogi norma nem tartalmaz koherens és részletes szabályozást. A Hárszabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bízva a vizsgálati eljárások rendjének meghatározását, továbbá általában a bizottságok működési-ülésezési kereteinek meghatározását is. A Hárszabály 67. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bizottság a megalakulása után meghatározza ülésézési rendjét, a Hárszabály 81. § (1) bekezdése értelmében pedig a bizottság a működési rendjét – a Hárszabály rendelkezéseit figyelembe véve – maga határozza meg.¹⁹ A bizottsági önszabályozás lehetősége a vizsgálóbizottságok tekintetében annak garanciája is, hogy e bizottságok a vizsgálati tevékenységüket minél hatékonyabban, „külső beleszólás” nélkül, a vizsgálati tárgy sajátosságainak, a megbízatás kereteinek és időtartamának, valamint az esetleges egyéb tényezőknek megfelelően végezdhessék. Az önszabályozásnak mindenkoris korlátját jelenti azonban a Hárszabály, illetve közvetett módon az Alkotmány is.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában kimondta, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben az Alkotmánynak megfelelően az állandó és ideiglenes bizottságok vizsgálati tevékenységének rendjét. Ez a megállapítás (vagyis az alkotmányellenesség) jól látható módon a bizottságok működésének kizárólag arra a szegmensére vonatkozik tehát, amely a vizsgálati jogkörök gyakorlásához kapcsolódik, viszont érintetlenül hagyja a bizottságok vizsgálati jogkörök gyakorlásán kívüli működésének azt a területét, amire nézve már az önszabályozás elve érvényesül. Álláspontom szerint egy esetleges jövőbeli szabályozás egyik kulcskérdése lehet e két ellentmondó követelménynek a szabályozásban megnyilvánuló összeegyeztetése.

4.2. A bizottsági vizsgálati eljárás viszonya más eljárásokhoz

A vizsgálatot folytató bizottságok eljárása kapcsán – az AB által is taglalt – fontos kérdésként merül fel annak vizsgálata, hogy egyrészt a bizottsági vizsgálati eljárás

¹⁹ Az ülésézési rend és a működési rend meghatározása lehetőségének a Hárszabály szerinti fogalmi elkülönítése álláspontom szerint nem feltétlenül indokolt, mivel fogalmilag az ülésézési rend is a működési rend része. A Hárszabály ugyan csak az ülésézési rend meghatározásával kapcsolatban emeli ki, de a működési rend kapcsán is nyilvánvaló, hogy azt a bizottság működésekor kell meghatározni, és természetesen utólag szükség esetén bármikor módosítható, másfelől a Hárszabály csak a működési rend meghatározásával kapcsolatban emeli ki, hogy az nem lehet ellentétes a Hárszabállyal, de ez értelemszerűen irányadó az ülésézési rendre is. (Ld. például a plenáris szavazásokkal párhuzamos bizottsági ülésézés tilalmát.)

hogyan viszonyul más (parlamenti jogon kívüli) eljárásokhoz, elsősorban a bírósági eljárásokhoz, másrészt hogy a bizottsági eljárások szabályozása kapcsán egy kifejezetten a bizottsági vizsgálati tevékenységre „kitalált” szabályozás indokolt-e, vagy esetleg valamely más eljárásjog (leginkább a büntetőeljárás jog) egyes szabályait kellene megfelelő módon adaptálni a bizottsági vizsgálati eljárásokra. A bizottsági vizsgálati eljárásnak a bírósági eljárásokhoz való viszonya tekintetében megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a bizottsági vizsgálatok számos eleme a bírósági eljárásokra emlékeztet, a két eljárás között alapvető különbségek vannak. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást, 50. § (1) bekezdése pedig azt, hogy a büncselekmények elkövetőinek büntetése a bíróságok feladata. Az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében továbbá rendelkezik a bírák függetlenségéről és politikai tevékenységük tilalmáról is. Az Alkotmány fenti rendelkezéseivel kapcsolatban az AB már több alkalommal megállapította, hogy a bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt, a bírói hatalom tehát döntően az ítékezésben ölt testet, amelyhez a bírói függetlenség elve is kapcsolódik,²⁰ másrésztől a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges.²¹

A vizsgálatot végző parlamenti bizottságok ezzel szemben nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés szervei, a parlamenti ellenőrzés, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának és a közérdekű problémák feltárásának színterei, a bizottsági tisztségviselők és tagok pártatlanságáról pedig általában azért nem lehet szó, mert általában a választásokon a parlamentbe jutott pártok képviselői alkotják a parlamenti bizottságokat.²²

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában megállapította, hogy hiányoznak a parlamenti bizottsági vizsgálat *sui generis* voltát (a bírósági eljárásokhoz, ezen belül a büntetőeljáráshoz, valamint a közigazgatási eljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok. Mindezek alapján a jogalkotó feladata lenne, hogy a bizottsági vizsgálati eljárás sajátos szabályait megállapítsa

4.3. A bizottsági vizsgálati eljárás hatékonysága

A parlamenti jog egyik legfontosabb – az AB gyakorlatában kikristályosodott – elve a parlamenti működés hatékonyságához kapcsolódik. Álláspontom szerint ez az elv – annak kiterjesztő értelmezésével – a törvényalkotási eljárás mellett a parlamenti jogban megjelenő többi eljárásra, így a bizottsági vizsgálati eljárásra is

²⁰ Először: 53/1991. (X. 31.) AB hat., ABH 1991, 266, 267

²¹ Ld.: 38/1993. (VI. 11.) AB hat., ABH 1991, 256, 261

²² 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

megfelelően irányadó.²³ Az AB ezzel kapcsolatban azonban azt kifogásolta, hogy a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban a hatékonyságot biztosító, törvényi szintű garanciák hiányoznak, és ezáltal sérülhet az Országgyűlésnek a hatalommegosztás elvéből következő ellenőrzési funkciója. Álláspontja szerint alkotmányossági szempontból elengedhetetlen, hogy megfelelő jogi eszközök biztosítsák a vizsgáló, ellenőrző feladatokat ellátó országgyűlési bizottságok hatékony működését. Ezek közül egyet maga az Alkotmány fogalmaz meg, amikor 21. § (3) bekezdésében kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni. Önmagában ez a szabály azonban nem elégséges. További jogi garanciák szükségesek, amelyek e szabály konkretizálására hivatottak, joghárnyat helyeznek kilátásba a norma jogellenes megszegőivel szemben, illetve garantálják a norma, valamint a szankció végrehajtását. Ennek hiányában az említett alkotmányi szabály csak *lex imperfecta*.²⁴

4.4. A bizottsági vizsgálati eljárással érintett személyek védelme

A fentiek alapján a jogi garanciák tehát egyfelől a bizottságok vizsgálati tevékenységének kell, hogy teret nyissanak, illetve szolgálják annak hatékonyságát, azonban természetesen az is nyilvánvaló, hogy a bizottsági vizsgálatok maguk sem lehetnek korlátlanok, így a jogi garanciák másik része ez utóbbi célt kell hogy szolgálja. Ez utóbbi korlátoknak két köre jelölhető ki. Vannak egyrészt általános alkotmányossági kritériumok, másrészt pedig vannak a más eljárásokban, különösen a büntető-eljárásban érvényesülő korlátok, amelyek kapcsán viszont a 4.2. pontban foglaltakhoz kapcsolódva az a kérdés vetődik fel, hogy ezek mennyiben alkalmazhatók, adaptálhatók a bizottságok vizsgálati tevékenységre. Ami az általános alkotmányos korlátokat illeti, kijelenthető, hogy az Alkotmány más rendelkezéseinek érvényesülése legalább olyan lényeges szempont, mint az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésének, illetve az ezekkel a szabályokkal szorosan összefüggő hatalommegosztás elvének, valamint az információ- és vélemény szabadságnak az érvényesítése.²⁵ Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése például védelemben részesíti az emberek magánszféráját, magántitkait, jó hírnevét és személyes adatait. Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a ható-

²³ Ezt azért hangsúlyozom, mert a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban elvileg követni lehetne egy olyan szemléletet is, mely szerint a bizottságok (illetve a kezdeményezők) saját érdeke, hogy a bizottság működése minél hatékonyabb legyen, ez viszont például azért lehet problémás, mivel a bizottságok tagjainak pártállása nem azonos, de még az azonos frakciókhoz tartozó képviselők között is lehetnek a vizsgálat végzésével kapcsolatos véleménykülönbségek, ez viszont a bizottság vizsgálati tevékenységének hatékonyságára vonatkozóan kedvezőtlen hatást gyakorolhat

²⁴ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

²⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

ság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. „Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.”²⁶ Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.²⁷ Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban még törvény sem korlátozhatja. Az állami beavatkozás határait az Alkotmány e passzusában megfogalmazott formai és tartalmi követelmények, végső soron pedig az AB által az Alkotmány alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki.²⁸ Mivel a fentiek alapján egyetlen közhatalmi intézménynek sincs korlátlan hatalma az emberek felett, a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok jogosítványai sem lehetnek korlátlanok. Mindebből következik, hogy az Alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az országgyűlési bizottságok tehát nem jogosultak saját szabad elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni, és különösen korlátozottan jogosultak ezeket az információkat továbbadni.²⁹ A vizsgálatot végző bizottságok esetén külön probléma lehet az ülésen elhangzott titkos információk kérdése, ugyanis a bizottságok eljárása során előfordulhat, hogy a bizottságnak a meghallgatások során valamilyen titok tudomására jut. Ezzel kapcsolatban egyrészt a Házsabály is rendelkezik a titokvédelemről, emellett pedig az Ügyrendi Bizottság is hozott állásfoglalást a kérdésben. Ez az állásfoglalás kimondta, hogy a vizsgálóbizottság eljárása során az államtitok, szolgálati titok, valamint a személyes adatvédelem alá eső magántitok védelme a Házsabály 69. § (1) bekezdése, valamint a titokvédelem alatt álló adatok kezelésére vonatkozó szabályai útján érvényesül, másrésztől viszont az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, valamint a Házsabály rendelkezései nem érintik az Alkotmány 21. § (3) bekezdésében előírt ama általános kötelezettséget, hogy a bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a bizottság rendelkezésére bocsátani.³⁰ A magánszféra védelmével szorosan összefüggő kérdés, hogy a bizottsági

²⁶ Előszőr: 46/1991. (IX. 10.) AB hat., ABH 1991, 211, 215

²⁷ Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 77, 85

²⁸ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

²⁹ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁰ Ld.: 64/1998-2002. ÜB. áf. III. Az MSZP és az SZDSZ parlamenti frakciója 2001-ben kezdeményezte az Ügyrendi Bizottsági eme általános állásfoglalásának az elutasítását, az Országgyűlés azonban a kérelmet nem fogadta el: Ü/4151/1998-2002. sz. és Ü/4107/1998-2002. sz. kérelem. Az elutasító határozat kelte: 2001. április 17. A 64/1998-2002. ÜB. áf.-sal kapcsolatban korábban jelzett észrevételem, nevezetesen, hogy az állásfoglalásban foglalt követelményeket magában a Házsabályba kellene foglalni, és a szabályozást ezáltal egyértelművé tenni, itt is irányadó.

eljárások során miként érvényesülnek a más eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban megkövetelt alkotmányos garanciák. A bíróságok és a parlamenti bizottságok funkcionális elkülönülése következtében a parlamenti bizottsági vizsgálataokra is vonatkozik az az alkotmányos követelmény, hogy a bűnössé nyilvánítást csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával.³¹ Ez következik az Alkotmánynak az ártatlanság véelmét deklaráló 57. § (2) bekezdéséből, mely szerint senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Mindazonáltal nem tisztázott a vizsgálat alá vont, vallomástételre kötelezett, illetve meghallgatásra meghívott személyek jogállása sem. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok előtt mindenki köteles vallomást tenni, ugyanakkor az AB szerint alkotmányossági szempontból nyilvánvaló, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, valamint az Alkotmányban is megfogalmazott ártatlanság véelmének a büntetőeljárásokon kívül más eljárásokban is feltétlenül érvényesülnie kell.³² A vallomástétel megtagadásának joga, illetve az igazmondási kötelezettség valójában a vallomásra kötelezett személy eljárási pozíciójától függ. E tekintetben más eljárásjogi szabályok vonatkozhatnak a felekre, az ügyfelekre, a tanúkra, a terheltekre, stb. A hatályos magyar szabályozás emellett más eljárási hiányosságokban is szenved, például nem rendelkezik a jogi képviseltről sem.³³ Az AB mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés nem biztosította, hogy megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védő jogok.

4.5. A vizsgálóbizottságok jelentése, döntései

A vizsgálóbizottságok célja valamely, hatáskörükbe utalt kérdés megvizsgálása. A vizsgálat eredményét a bizottság jelentésbe foglalja, és ebben beszámol a bizottság tevékenységéről. Az elszámolási kötelezettség – mint arról fentebb már részben volt szó – olyan eszközként fogható fel, amely egyrészt a parlamenti plénum tájékoztatását, információszerzését szolgálja, másrészt a vizsgálóbizottságok tevékenységének bizonyos szintű hatékonyságát is biztosítja, mivel ennek hiányában a vizsgálatok könnyen parttalanná válhatnak. A vizsgálóbizottságok a működésükre meghatározott határidőn belül, írásban készítik el jelentéseiket, az írásban előterjesztett jelentés azonban a beterjesztést követő parlamenti vita során szóban kiegészíthető. A jelentésnek a Házsabályban meghatározott tartalmi elemeket kell magában foglalnia.³⁴ Miként azt az AB is megállapította, a bizottságok vizsgálati tevé-

³¹ Először: 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 77, 87

³² Ld.: 41/1991. (VII. 3.) AB hat., ABH 1991, 193, 195.; 26/B/1998. AB hat., ABH 1999, 647, 649

³³ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁴ A Házsabály 36. § (5) bekezdés alapján a jelentésben fel kell tüntetni a bizottság feladatát, a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket, a bizottság ténybeli és jogi megállapításait, annak bemutatását, hogy megállapításait milyen bizonyítékokra alapította a bizottság, a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat mód-

kenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül.³⁵ Annak ellenére, hogy a bizottság tevékenysége – deklaratív jellegű – jelentéssel zárul, előfordulhat, hogy a bizottság a vizsgálati eljárás során valamilyen döntést hoz [például az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerinti eszközök alkalmazása: a vallomástétel, illetve az adatszolgáltatás érdekében]. A jelenlegi magyar szabályozás azonban nem teszi kötelezővé, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok az állampolgárok jogait, kötelezettségeit befolyásoló döntéseiket, intézkedéseiket formalizált aktusban jelenítsék meg, mindemellett nincsenek normatív előírások a bizottsági döntésekkel szembeni jogorvoslatokról sem. Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeznek perképeséssel, és nem tekinthetők az a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti közigazgatási szervnek sem.³⁶ A vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságokra tehát egyetlen eljárási törvény rendelkezései sem vonatkoznak.

Az AB ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az alkotmányellenes helyzet azért is fennáll, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a bizottsági vizsgálati tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szemben is megalapozza a jogorvoslati jog követelményét, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá a tárgyaláshoz való jogról is: eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A fentiek alapján az Országgyűlésnek tehát a bizottsági döntések elleni jogorvoslati jog tekintetében is szabályoznia kell. Külön kérdésként merülhet fel viszont ezzel kapcsolatban, hogy vajon mely fórum végezhetné az említett döntések jogorvoslat keretében történő felülvizsgálatát. A fent megfogalmazott főbb alkotmányossági kritériumok alapján az Országgyűlésnek a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban átfogó,

szureire és megállapításaira vonatkozóan, valamint amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott, javaslatot a szükséges intézkedésekre

³⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁶ Ez alól egyetlen kivétel volt: az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyeket ellenőrző bizottság, amely az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján járt el, és épp ezért sajátos közigazgatási szervnek volt tekinthető. Ld.: 60/1994. (XII. 24.) AB hat., ABH 1994, 342, 366

törvényi szintű szabályozást kellene, kellett volna alkotnia.³⁷ Az AB határozata alapján az Országgyűlésnek 2004. március 31-ig kellett volna pótolnia a hiányzó törvényi szabályozást,³⁸ azonban az Országgyűlés a kívánt törvényi szabályozással azóta is adós. Az AB a fent említett 55/2009. (V. 6.) AB határozatában egyébként kiemelte: Az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenységet végző ideiglenes bizottságot hozzon létre. Annak eldöntése, hogy az Országgyűlés milyen körben él ezzel a felhatalmazással, és annak szabályozása, hogy a parlamenti ellenőrzés rendszerében milyen szerepet szán a vizsgálóbizottságoknak, a széles társadalmi rétegeket érintő közügyek mely körének feltárására tartja szükségesnek vizsgálóbizottság létrehozását, az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az AB e határozatában – támogatható módon – azt vetette fel, hogy az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat alapján megalkotandó törvény szabályozásának tárgya lehet a vizsgálóbizottságok helyének, funkcióinak meghatározása a parlamenti ellenőrzés rendszerében.

Álláspontom szerint abból, hogy a parlament mindezig nem tett eleget szabályozási kötelezettségének, az vonható le, hogy – az AB határozatában megfogalmazott alkotmányjogi szempontok ellenére – nem tartja kiemelkedő fontosságúnak a kérdéses szabályozás elvégzését. Ez rávilágít a mulasztásos alkotmánysértések fenntartása miatti jogkövetkezmények hiányával kapcsolatos problémákra, valamint arra a jelenségre, hogy a parlamentnek a mindenkori – nagyrészt politikai alapú – elhatározásától függ az ilyen alkotmányjogi problémák rendezése. Megjegyzem, elképzelhető, hogy az AB – amennyiben most kellene foglalkoznia a fenti 2003. évi határozatának alapul szolgáló beadványokkal – inkább másfajta megoldást keresne, mint tette ezt 2003-ban. Mindazonáltal álláspontom szerint első lépésként már az is sikernek lenne elkönnyvelhető, ha a parlament – a vizsgálóbizottságok rendeltetésére tekintettel – létrehozna egy vizsgálóbizottságot a vizsgálóbizottságok szabályozásával kapcsolatos visszasságok megvizsgálására...

³⁷ Ld. 50/2003. (XI. 5.) AB hat. Az AB kimondta, hogy az alkotmánysértő mulasztást az Országgyűlésnek, mint törvényalkotó hatalomnak kellett megszüntetnie. Ez következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből is, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ez következik továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2. § a) és c) pontjából, amelyek szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, valamint az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárás szabályait. A törvény 3. § a) pontja külön kimondja, hogy a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését.

³⁸ A határidő megállapításánál az AB tekintettel volt arra, hogy a vizsgálatot folytatott országgyűlési bizottságok tevékenysége az Alkotmányon alapul, és jelentős alkotmányossági megfontolások szólnak emellett, hogy ezek a bizottságok megfelelően szabályozott keretek között, hatékonyan, de az alapvető jogokat tiszteletben tartva tudják kifejezni a köz érdekében végzett tevékenységüket

Orbán Balázs

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

A MINISZTERELNÖK LEMONDÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS KORLÁTAIRÓL

A rendszerváltozás óta a miniszterelnök lemondásával kapcsolatos szabályok két alkalommal is a közjogi viták kereszttüzébe kerültek. A dolgozat célja ezen diskurzusok tapasztalatainak összesítése, valamint a felmerült értelmezési nehézségek kapcsán megoldási javaslatok felvázolása. Mindezt azért is tartom szükségesnek, mert a miniszterelnök lemondása nem csupán a kérdés politikai érzékenysége, hanem a kormányforma alakításában betöltött szerepe okán is széleskörű érdeklődésre tarthat számot.

Kiindulásképpen azt állapíthatjuk meg, hogy a rendszerváltozás során bekövetkező alkotmánymódosítások¹ voltak azok, amelyeknek a kancelláriademokrácia névvel illetett kormányforma magyar meghonosodását köszönhetjük. „Az alkotmány-revizió megváltoztatta a kormányzati rendszert, bevezette a kancelláriademokráciát”,² melynek legismertebb intézménye az akkor bevezetésre került konstruktív bizalmatlanság. A kormányforma lényegéhez azonban nem ezen jogintézmény tanulmányozása során jutunk a legközelebb. Tömören kifejezve: kancelláriademokrácia létezhet a konstruktív bizalmatlanság intézménye nélkül is, de a konstruktív bizalmatlanság intézménye nem létezhet kancelláriademokrácia nélkül. A kancelláriademokrácia igazi lényege ugyanis a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozíciója, aminek valódi alapját a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 33. § (3) bekezdése,³ valamint a 33/A. §-a⁴ adja. Ezen szabályokon keresztül gyakorol ugyanis a miniszterelnök döntő

¹ Az 1990. évi XXIX. tv., valamint az 1990. évi XL. tv.

² KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: „A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői”. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 68. o.

³ Alkotmány 33. § (3) bek.: „A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.”

⁴ Alkotmány 33/A. §-a: „A Kormány megbízatása megszűnik:

- a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,
- b) a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával,
- c) a miniszterelnök halálával,
- d) a miniszterelnök választójogának elvesztésével,
- e) a miniszterelnök összeférhetlenségének megállapításával, illetőleg

befolyást a miniszterekre, sőt magára a Kormányra is. A miniszterelnök uralja a Kormány egyes tagjait (vagyis a minisztereket) azzal, hogy – a köztársasági elnök csekély mérlegelési jogkörét zárójelbe téve – szabadon dönt a miniszterek kinevezéséről és felmentéséről, de uralja magát a Kormányt is azáltal, hogy az Alkotmány a Kormány megbízatása megszűnését elválaszthatatlanul a miniszterelnök személyéhez köti. Mindezekből következik, hogy a kormányforma nézőpontjából a miniszterelnök lemondásának kérdése – mint a Kormány megbízatását megszüntető egyik ok – döntő jelentőséggel bír, így pedig jogosan merül fel igény a lemondás részletszabályainak alkotmányos vizsgálata iránt is.

A miniszterelnök lemondásáról az Alkotmány 33/A. § b) pontja rendelkezik. A jelentőségére tekintettel álljon itt az összeolvasható konkrét normaszöveg is: „*A Kormány megbízatása megszűnik a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával.*” Rendkívül izgalmas ez a mondat, ugyanis azonnal szemünkbe ötlük benne az „illetőleg” szó. Az „illetőleg” szóval leginkább a „pontosabban szólva”, illetve a „helyesebben” kifejezéseket rokoníthatjuk,⁵ ebből pedig rögtön nyilvánvalóvá válik, hogy az idézett alkotmányszöveg nem a Kormány és a miniszterelnök vagy-lagos lemondásáról szól, hanem a fenti szakasz alapján a Kormány és a miniszterelnök cselekménye ugyanannak a joghatásnak a kiváltására alkalmas. A miniszterelnök lemondása minden körülmények között a Kormány megbízatásának megszűnését is jelenti. Az Alkotmány 33/A. § b) pontja szerint tehát a miniszterelnök és a Kormány lemondása – egyetlen, később tárgyalt kivétellel – szinonimaként áll egymás mellett.

A miniszterelnök lemondására két módon kerülhet sor. Az első szerint a miniszterelnök az Alkotmány 33/B. § b) pontja alapján, önkéntes elhatározással dönt úgy, hogy távozik a kormányfői posztról. Ezt az Alkotmány alapján bármikor, korlátozás nélkül megteheti. A lemondás automatikusan a Kormány megbízatása megszűnését is maga után vonja, a lemondás érvényességéről, hatályba lépéséről ugyanakkor az Alkotmány nem rendelkezik. A másik mód alapján a miniszterelnök az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdésének megfelelően, a „sima” bizalmatlanság intézménye révén kényszerül lemondásra akkor, amikor az Országgyűlés akár az Alkotmány 39/A. § (3) bekezdése, akár a 39/A. § (4) bekezdése alapján megvonja a bizalmat a Kormánytól.⁶ A másodikként tárgyalt lemondással kapcsolatban az

f) ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ.”

⁵ Az illetőleg szó – ide vonatkozó – pontos jelentése: „<Az előző állítás helyreigazítására, módosítására v. pontosabb szövegezés bevezetésére:> helyesebben v. jobban mondvá, pontosabban kifejezve...” A magyar nyelv értelmező szótára. Szerk.: A Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémia Kiadó, Budapest, 1965, 469. o.

⁶ Alkotmány 39/A. § (3) bek.: „A Kormány – miniszterelnök útján – bizalmi szavazást javasolhat a (2) bekezdésben előírt határidők szerint.”

Alkotmány 39/A. § (4) bek.: „A Kormány – miniszterelnök útján – azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen.”

Alkotmány – ha lehet – még kevesebb útmutatást nyújt számunkra, mint az első esetben, holott ezen a típusú lemondás számos közjogi kérdést jogosan vet fel. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdésén alapuló lemondás nem a miniszterelnök vagy a Kormány diszkréciójától függő döntés, hanem magából az alkotmányszövegből eredő kötelezettség. A lemondás elmaradására az Alkotmány megsértése nélkül nem kerülhet sor. A bizonytalanságot az okozza, hogy a bizalom megvonása nem jár automatikusan a Kormány megbízatása megszűnésével, ahogyan azt korábban a konstruktív bizalmatlanság esetében láttuk. Ilyenkor ugyanis az Alkotmány nem a Kormány megbízatása megszűnésének okai közé vesz fel egy újabb – az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdése szerinti bizalommegvonáson alapuló – megszűnési okot, hanem a megbízatás megszűnését az Alkotmányban már megtalálható okok egyikéhez, nevezetesen a miniszterelnök lemondásához kapcsolja. A bizalmatlanság miatt bekövetkezett lemondás és a Kormány megbízatása megszűnésének okai közötti kapcsolatot tehát az Alkotmány 33/A. § b) pontjának „illetőleg a Kormány lemondásával” szövegrésze adja. Ezért az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdésén alapuló lemondás az egyetlen kivétel, ami miatt az „illetőleg a Kormány lemondásával” szövegrész elengedhetetlen az alkotmány-szöveg koherenciájának fenntartásához.

Annak a megoldásnak, hogy a „sima” bizalommegvonás esetében a Kormány megbízatás nem szűnik meg automatikusan, hanem csupán lemondási kötelezettség keletkezik, feltehetően az Angliában bevett, éppen ezért westminsteri-modellnek is nevezett eljárás az oka. Ebben a modellben a Kormány egyetlen elveszített parlamenti szavazást követően is köteles lemondani. A kontinentális alkotmányok a hasonló – élet idegennek minősíthető – megoldásokat valószínűleg innen vették át. A westminsteri-modellben a lemondási kötelezettség egy úgynevezett convention, vagyis bevett és követendő szokás, nem pedig jogszabály.⁷ A kontinentális közjogi hagyományokban, ahol minden fontosabb kötelezettséget jogszabály rögzít, egy ilyen kivétel léte (a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából) egyáltalán nem biztos, hogy szerencsésnek bizonyul.

Az ugyanis, hogy ebben az esetben a megbízatás megszűnése nem ex lege következik be, hanem egy másik aktushoz kötődik, könnyen alkotmányértésre csábíthat. Különösen úgy, hogy ezt az aktust a Kormánynak a hatályos jogállástörvény alapján a bizalomvesztett kormányfő útján kell megtennie.⁸ Ezt a megköttést ugyanakkor csupán a jogállástörvény tartalmazza, az Alkotmány maga nem. Adja magát ugyan az értelmezés, hogy a Kormány a miniszterelnök útján mond le, azonban erre irányuló egyértelmű alkotmányi követelmény nincsen, ebből következően

Alkotmány 39/A. (5) bek.: „Ha az Országgyűlés a (3)-(4) bekezdésben foglalt esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani.”

⁷ Herbert KÜPPER – TÉREY Vilmos: „39/A. § [A bizalmatlansági indítvány]”. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1401. o.

⁸ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. 18. § (4) bek.

pedig elképzelhető olyan értelmezés is, melyben a Kormány a tagjainak többsége által meghozott döntés útján mond le. Az Alkotmány 33. § (1) bekezdése alapján a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, ezért a Kormány „önállóan” csak akkor tud lemondani, ha tagjainak (minimum az egyszerű) többsége így dönt. A Kormány ugyanis testületként hozza meg döntéseit, melynek során a miniszterelnök, akinek szavazata ugyanannyit ér, mint a többi miniszteré, akár le is szavazható. Felmerül a kérdés, hogy a miniszterelnök ellenében meghozott kormánydöntés vajon lemondásnak tekinthető-e?⁹ Egyes vélekedések szerint a Kormány „önállóan” (vagyis tagjai többségének szavazatával) azért nem mondhat le, mert a Kormány nem a testületiség elve szerint működik. Ebből kifolyólag a miniszterelnök lemondása ugyan megszünteti a Kormány megbízatását, de a miniszterelnök lemondása nélkül a többi kormánytag lemondó nyilatkozata nem szünteti meg a Kormány megbízatását. A miniszterek tehát csak a miniszterelnök lemondásával együtt mondhatnak le a Kormány megbízatásáról.¹⁰

A magam részéről azt gondolom, hogy ennél az álláspontnál sokkal szerencsésebb, ha a kérdést onnan közelítjük meg, hogy a kancelláriademokrácia kormányformájából igenis levezethető az, hogy a Kormánynak mindenkor a miniszterelnök útján kell lemondania, vagyis a Kormánynak önálló lemondási joga nincsen. Amennyiben ezt a logikát követjük, úgy elejét vesszük a fenti álláspont által generált problémának, és nem sodródunk olyan bizonytalan helyzetbe, ahol a miniszterelnök ellenében meghozott kormánydöntés érvénytelenségét kell normaszövegen túli elvekkel bizonygatnunk. Csupán azt kell kimondanunk, hogy a Kormány testületként nem, csupán a miniszterelnök útján mondhat le. Ezt a nézetet támasztja alá az Alkotmány 33/A. § b) pontja is, amikor (mintegy főszabályként) a miniszterelnök lemondásáról rendelkezik, a Kormány lemondását pedig csak pontosításként tartalmazza. Az „illetőleg” szó nyelvtani és logikai értelmezése alapján a Kormány önállóan nem mondhat le se olyan testületi döntés révén, melyet a miniszterelnök támogat, se olyan testületi döntés révén, melyet a miniszterelnök nem támogat. Mint ahogyan azt már említettem, az „illetőleg a Kormány lemondásával” szövegrész csupán az Alkotmány koherenciájának fenntartásában játszik szerepet azáltal, hogy az Alkotmány 33/A. §-ának és 39/A. §-ának kapcsolatát igyekszik egyértelművé tenni. De lege ferenda kívánatos lenne, ha az Alkotmány szövege úgy módosulna, hogy az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdésébe kerülne az a követelmény, hogy a Kormány a miniszterelnök útján mond le, így pedig az Alkotmány 33/A. § b) pontjának „illetőleg a Kormány lemondásával” szövegrészét el lehetne hagyni.

Ennél is gyakorlatibb problémák forrása lehet az, hogy az Alkotmány határidőt sem tartalmaz arra nézve, hogy a 39/A. § (5) bekezdés szerinti lemondást mennyi

⁹ Egy ilyen eshetőség ugyan a Kormány általános döntéshozatali eljárása során sem gyakran történik meg, egy kiélezett politikai szituációban pedig szinte elképzelhetetlen, de egy helyes értelmezésnek ezzel a lehetőséggel is számolnia kell

¹⁰ Ezen álláspont megtalálható: Herbert KÜPPER – TÉREY Vilmos: „33/A. § [A Kormány szervezete és megalakulása]”. In: Jakab András (szerk.): i.m. 1312. o.

időn belül kell az arra kötelezettnek megtennie. Nem kívánom részletesen kifejteni, de azt gondolom, hogy széles körű egyetértésre találhat az a megállapítás, hogy ebben az esetben a lemondásnak haladéktalanul be kell következnie. Nem számítana a haladéktalanság követelménye megsértésének, ha a lemondás a bizalomvesztéstől számított három napon belül bekövetkezne. Mindez azért is roppant fontos rögzíteni, mert az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra, továbbá a köztársasági elnök jelölési jogára vonatkozó normák egészen a lemondó aktus megtételéig nem alkalmazhatóak, hiszen ha alkalmazásukra a Kormány megbízatása megszűnése előtt mégis sor kerülne, az ugyanolyan alkotmány sértés volna, mint magának a lemondási kötelezettségnek az elmulasztása.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány meglehetősen szűkszavúan (néha még úgy sem) fogalmazza meg a lemondás részletszabályait. Éppen ezért, ha egyetértünk abban, hogy a miniszterelnök lemondása kapcsán szükségszerűen kialakuló kényes politikai helyzet miatt elengedhetetlen bizonyos mélységű szabályozás, akkor azt is be kell látnunk, hogy alkotmánymódosítás nélkül ezek a részletszabályok csupán a Kormány, a miniszterelnök és miniszterek jogállásáról szóló „feles” törvényben helyezhetők el. Így viszont az elhelyezett szabályokat mindenkor alkotmányossági kontroll alá kell vetnünk, melyhez – reményem szerint – jelen tanulmány második fele valódi segítséget tud nyújtani.

A rendszerváltozást követően először a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kjt.v.) 7. §-a¹¹ igyekezett a miniszterelnök lemondásának meglehetősen bizonytalan kérdéseit átfogóan rendezni. A Magyar Köztársaság miniszterelnöke 2004 augusztusában – érzékelvén, hogy vele szemben bizalomvesztés következett be – úgy határozott, hogy távozik posztjáról, a Kjt.v. 7. §-a „harmincnapos lemondási idő megjelölése” szövegrészének alkotmányossága iránt a megalapozott kétség ekkor fogalmazódott meg nyíltan.¹² Az alkotmánybíróshoz számos indítvány érkezett, az indítványozók érvelése azonban két jól elkülöníthető érvrendszeren alapult. Az első szerint az idézett szövegrész elsősorban azért alkotmány sértő, mert ellentétes az Alkotmány 33/A. § b) pontjában található megszűnési okkal. Másodsorban ellentétes az Alkotmány 39/B. §-ával és a 39/C. §-ával is, melyek az ügyvezető Kormányra és miniszterelnökre vonatkozó szabályokat rögzítik. Az érvrendszer második csoportját azok a meglátások adják, melyek szerint a szövegrész azért

¹¹ Kjt.v. 7. §-a: „A miniszterelnök, illetőleg a Kormány a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett írásbeli nyilatkozatával – harmincnapos lemondási idő megjelölésével – lemondhat megbízatásáról. A köztársasági elnök legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételétől számított harmadik napon köteles továbbítani a lemondó nyilatkozatot. Az Országgyűlés elnöke legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételét követő ülésnapon tájékoztatja az Országgyűlést. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.”

¹² Annyit meg kell jegyezmem, hogy a szövegrészt akkor értelmezzük helyesen, ha annak alapján a miniszterelnök lemondása a lemondó nyilatkozat Országgyűlés elnökéhez érkezését követő harmincadik napon lép hatályba

alkotmányellenes, mert „sérti a személyiségi jogokat, sérti az önrendelkezést”,¹³ vagy ahogyan magukat az indítványozókat idézi az Alkotmánybíróság határozata: „(...)a lemondás a személyes önrendelkezési alkotmányos alapjog része. Senki sem kényszeríthető akaratán kívül arra, hogy miniszterelnökként az országot vezesse.”

Az Alkotmánybíróság – az 55/2004. (XII. 13.) AB határozatban – az alkotmányellenesség vizsgálata során először azt állapította meg, hogy az Alkotmány rendelkezései a Kormány megalakulását, illetve megbízatásának megszűnését a miniszterelnök személyéhez kötik. A Kormány megbízatása megszűnéséhez az Alkotmány azonnal belépő átmeneti szabályokat kapcsol. Az átmenetre vonatkozó alkotmányi rendelkezések valamennyi megbízatást megszüntető ok esetében az új miniszterelnök megválasztásáig irányadóak. Ezt követően a testület azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmány alapján a miniszterelnök és a Kormány lemondása azonos joghatással bír. Az Alkotmány nem enged olyan következtetést, mely szerint a miniszterelnök lemondását követően a miniszterelnök, illetőleg a Kormány teljes jogkörrel hivatalban marad. A testület megállapítja továbbá, hogy a Kormány megbízatása megszűnésének további eseteinél, valamint az azokhoz kapcsolt jogkövetkezmények beálltánál is a hangsúly – az Alkotmány szövegének nyelvtani és logikai értelmezése alapján – az „azonnaliságon” van.

A dolgozat egésze szempontjából is nagyon jelentős az Alkotmánybíróság azon mondata, mely szerint „az Alkotmány a miniszterelnök, illetőleg a Kormány megbízatása megszűnésének körében egymással szorosan összefüggő szabályok által, zárt rendszert alkot”. A mondat jelentősége abban áll, hogy ebből a zárt rendszerből nemcsak a megbízatás megszűnésére vonatkozó megállapítások adódnak, hanem magára a kormányformára vonatkozó következtetések is levonhatók.

A testület megállapítja, hogy az Alkotmány 39. § (2) bekezdésének azon felhatalmazása, amely alapján a törvényhozás a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját „feles” törvényben szabályozhatja, értelemszerűen csak az Alkotmányban nem szabályozott kérdésekre terjedhet ki. Következésképpen – folytatja az Alkotmánybíróság – a Kormány, illetve a miniszterelnök státuszát meghatározó szabályok az Alkotmány szintjére tartozó normák. Az Alkotmány tételes rendelkezései a kormányzati munka stabilitásának alkotmányos értékére különös gondot fordítanak, és ez kifejeződik abban is, hogy az Alkotmány az átmenet minden lényeges mozzanatáról rendelkezik. Tehát – éppen a kormányzati munka stabilitásának megőrzése miatt – az ügyvezető miniszterelnök, illetve az ügyvezető Kormány intézményének ugyanúgy garanciális jelentősége van, mint ahogy annak is, hogy az ezzel járó korlátozott jogkör mely időponttól érvényesül.

A fentiek alapján – állapítja meg az Alkotmánybíróság – a Kjt. 7. §-ának harmincnapos lemondási időt megállapító rendelkezése több szempontból is ellentétben áll az Alkotmánynak a Kormány megbízatása megszűnését szabályozó rendel-

¹³ Interjú Sólyom Lászlóval az Info Rádióban 2004. augusztus 26-án. Forrás: <http://index.hu/belfold/ak0826> (2010. január 6-ai tartalom)

kezéseivel. Egyrészt a harmincnapos lemondási idő különválasztja a lemondás időpontját és a lemondás hatályát, ami ellentétes az Alkotmánynak az ügyvezető Kormányról és miniszterelnökről szóló passzusaiival. Az Alkotmány ugyanis egyértelműen és eltérést nem engedő módon kapcsolja a lemondás tényéhez az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó szabályok alkalmazását. A lemondási idő úgymond „átrendezi” az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, ezért az a megoldás sem bizonyulna alkotmányosnak, ha a „miniszterek lemondásának analógiáján”¹⁴ legfeljebb harmincnapos lemondási időt írna elő a törvény.” Másrészt az egyszer már lemondott Kormányból további harminc napra teljes jogkörűként regnáló Kormányt létrehozó szabály azért is ellentétes az Alkotmánnyal, mert így elméletileg sem lehet kizárni, hogy a lemondott Kormányval szemben bizalmatlansági indítványt nyújtsanak be.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kjtv. 7. §-ának harmincnapos lemondási időt előíró szövegrészét. Külön is szeretném felhívni a figyelmet arra a félreértésre, ami az Alkotmánybíróság határozatának téves értelmezéséből fakadhat. Sajnos széles körben elterjedt az a vélekedés, hogy a testület a harmincnapos lemondási időt azért nyilvánította alkotmányellenesnek, mert az a lemondási eljárást az Alkotmány rendelkezéseihez képest tovább szűkítette. Ez az értelmezés azonban a testület határozatából nem következik. Az Alkotmánybíróság nem azért tartotta alkotmányellenesnek a harmincnapos lemondási időt, mert az Alkotmány ilyet nem ismer, hanem azért, mert az Alkotmányban kimerítően szabályozott lemondás folyamatába iktatott olyan többletelemet, melyre maga az Alkotmány nem ad lehetőséget. A harmincnapos lemondási idő az azonnaliság Alkotmánybíróság által megállapított követelményét kerüli meg a lemondás hatályának kitolásával. Azt ugyanakkor nem mondta ki a testület, hogy a megbízatás megszűnésével kapcsolatos minden súlyú és jellegű szabályalkotás – mivel az Alkotmányban szabályozott viszonyok további szűkítésének minősül – alkotmányellenes. Ily módon tehát az alkotmányosság megítélése során különbséget kell tennünk a lemondás folyamatára vonatkozó szabályok, valamint a lemondás eljárási részlet-szabályai között. A lemondás Alkotmányban rendezett folyamatát korlátozó rendelkezések alkotmányellenessége mindenfajta további vizsgálata nélkül megállapítható, az eljárási szabályok alkotmányosságának megítélése azonban ennél komolyabb vizsgálódást igényel.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a testület fent tárgyalt határozata pontosan és precízen tárja fel a harmincnapos lemondási idő alkotmányellenességét, gondosan értelmezve az Alkotmánynak a Kormány megbízatása megszűnésére, valamint az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó rendelkezéseit.

Azt azonban nem hallgathatjuk el, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség vizsgálatát a probléma könnyebbik vége felől végezte el. A határozat megszületése óta eltelt események tükrében érdemesnek bizonyult volna, ha a testület a

¹⁴ (Beszúrástól) Kjtv. 13. §

nyilvánvaló, „technikai” jellegű alkotmányellenességen túli, „érdemi” alkotmányellenességgel is foglalkozott volna. Gondolok itt azokra az érvekre, melyek a harmincnapos lemondási idő alkotmányellenességének indokolásakor nem (csak) az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó szabályokba való nyilvánvaló ütközésre helyezték a hangsúlyt, hanem hivatkoztak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, mintegy a „személyes önrendelkezés alkotmányos alapjogának” sérelmére, valamint a lemondási idő és az Alkotmány struktúrájának összeütközésére.¹⁵ Mindez azért sajnálatos, mert az igazán érdekes kérdések éppen ezen a ponton merültek volna fel.

Most tehát vegyük sorra azokat az érveket, amelyek alapján a Kjt. 7. §-ának alkotmányellenességét a határozatban foglaltakon túlmenően is meg lehetett volna állapítani. Az egyik – az indítványozók által is említett – érv az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe, vagyis az emberi méltósághoz való jogba ütközés. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog tulajdonképpen azt jelenti, hogy „van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelyeknél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.”¹⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat óta – az emberi méltósághoz való jog általános személyiségvédelmi funkcióval bír, a testület ugyanis e jogot tekinti olyan általános személyiségi jognak, amelyre minden esetben hivatkozni lehet, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható, és az egyén autonómiájának védelme érdekében a jogvédelem mégis szükségesnek bizonyul. Az általános személyiségi jog különböző megfogalmazásokban szerepel a testület döntéseiben, így a személyiség szabad kibontakoztatásához, az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jogként, általános cselekvési szabadságként, illetve a magánszféra védelméhez való jogként.¹⁷ Ezek alapján pedig azt lehet állítani, hogy a mindenkori miniszterelnökök joga van a posztjáról való a lemondáshoz, pontosabban szólva az azonnali lemondáshoz. Az azonnali lemondást és az utódlási folyamat beindítását késleltető lemondási idő a lemondást annak megtételétől számított harminc napig jogkövetkezmény nélkül hagyja, ezzel pedig a miniszterelnök személyének önrendelkezéshez való joga, vagyis az emberi méltósághoz való joga szenved csorbát.

Ebből a gondolatmenetből két érdekes következtetés adódik. Elsőként azt érdemes végiggondolni, hogy az azonnali lemondáshoz való jog hogyan korlátozható.¹⁸

¹⁵ Ezen érvek vizsgálatát az Alkotmánybíróság azzal a jól bevált gyakorlattal hártja el, miszerint ha a testület a támadott jogszabályt alkotmányellenessé nyilvánítja, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét érdemben nem vizsgálja [ld. pl. 44/1995. (VI. 30.) AB hat., 4/1996. (II. 23.) AB hat., 61/1997. (XI. 19.) AB hat., 29/2000. (X. 11.) AB hat.]

¹⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB hat.

¹⁷ SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 104. o.

¹⁸ Természetesen itt nem alkalmazható az Alkotmánybíróság azon tétele, mely szerint az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan, hiszen az csak az élethez való joggal egységben igaz.

Jelen ügyben az emberi méltósághoz való jog az „általános szabályok szerint”, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott lényeges tartalomnak a szükségességi-arányossági teszttel való meghatározása alapján korlátozható. A teszt elvégzéséhez szükséges annak az alkotmányos vagy legitím jogalkotói célnak is a meghatározása, amely mentén az alapjog korlátozható.¹⁹ Ez a cél pedig a kormányzati stabilitás és működőképesség fenntartása. Tudniillik az, hogy az ország ne maradjon cselekvésre alkalmas, felelős döntéseket meghozni képes kormányzat nélkül. Ezt az alkotmányos célt kell a miniszterelnök önrendelkezéshez való jogával szembe állítanunk, és azt megvizsgálunk, hogy a működőképesség fenntartásához fűződő alkotmányos cél teljesüléséhez szükséges-e a miniszterelnök önrendelkezési jogának korlátozása, valamint hogy a korlátozás arányos-e az elérni kívánt céllal.²⁰ Arra, hogy így módon a lemondási idő „átmegy”-e a szükségességi-arányossági teszt rostáján, ismét kétféle válasz adható, annak függvényében, hogy figyelembe vesszük-e az Alkotmánynak az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó rendelkezéseit. Ha igen, akkor a kérdésre a válaszuk nyilvánvalóan nem, hiszen mivel a működőképesség fenntartásához fűződő alkotmányos cél az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó rendelkezéseken keresztül megvalósul, nincs olyan indok, amely alapján a miniszterelnök önrendelkezéshez való jogának további korlátozása szükségesnek bizonyulhat. Amennyiben viszont az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó szabályokat nemlétezőnek tekintjük, máris sokkal érdekesebb a helyzet: ebben az esetben ugyanis a lemondás és az új Kormány megalakulása közötti időszak ex lex állapot. Egy ilyen helyzet elkerüléséhez pedig a miniszterelnök önrendelkezési jogának valamiféle korlátozása elengedhetetlen, annál is inkább, mivel tulajdonképpen az ügyvezető miniszterelnökre vonatkozó szabályok segítségével is ezt történik. Véleményem szerint ebben az esetben a harmincnapos lemondási idővel megvalósuló jogkorlátozás szükségesnek és arányosnak bizonyulhat akkor, ha a kormányzati működőképesség fenntartásához fűződő alkotmányos céllal állítjuk szembe. A lemondási idő alkotmányossága tehát egyedül a szabály alkalmasságán bukhat meg. A harmincnapos lemondási idő alkalmassága ugyanis meghatározott időponthoz (vagyis harminc naphoz), nem pedig a lemondással bekövetkező ex lex állapot megszűnéséhez kötött. Amennyiben tehát a meghatározott harminc napon belül sem sikerülne az Országgyűlésnek az új miniszterelnököt megválasztania, úgy ezen szabály alapján az átmenet működőképességének további biztosítására nincs lehetőség.

[ZAKARIÁS Kinga – SZIRBIK Miklós: „54. § [Az élethez és az emberi méltósághoz való jog]”. In: Jakab András (szerk.): i.m. 1905. o.]

¹⁹ Ennek a legitím jogalkotói célnak a vizsgálatát az Alkotmánybíróság általában a szükségességi elemek közül végzi el. [GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. § [Alapjogok korlátozása]”. In: Jakab András (szerk.): i.m. 421. o.]

²⁰ Ezen túlmenően természetesen azt is vizsgálunk kellene, hogy a korlátozás alkalmas-e a cél eléréséhez, illetve hogy a jogalkotó a cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt használja-e (SÁRI János – SOMODY Bernadette: i.m. 49. o.)

Ezáltal viszont a harmincnapos lemondási időt előíró szabály alkalmatlannak bizonyul arra, hogy az alapjog korlátozásával célját elérje, amely így végeredményben nem állja ki az alkotmányosság próbáját.

A magam részéről azonban nem értek egyet azzal, hogy jelen ügyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének relevanciája lenne. Számomra a miniszterelnök önmegrendelkezéshez való jogát a Kjt. 7. §-ának alkotmányosságával összekapcsoló érvrendszer azon a ponton fogadható el legkevésbé, ahol összemosza a miniszterelnök személyét a miniszterelnöki intézménnyel. Ebben az érvrendszerben ugyanis az azonnali lemondáshoz való jog a miniszterelnöki tisztséget betöltő személy emberi méltóságához való jogából következik. A hangsúly tehát nem magán a közjogi tisztségen, hanem a közjogi tisztséget betöltő személyen van, ami pedig egy dogmatikai félreértés. A miniszterelnök azonnali lemondáshoz való jogának ugyanis nem a tisztséget betöltő személy egyéni jogából kell következnie, hanem magából a tisztségből.²¹

A tisztség által diktált követelmények megállapításához, ebből következően pedig a harmincnapos lemondási idő „tartalmi” alkotmányosságával kapcsolatos álláspont kialakításához az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének „*demokratikus jogállam*” fogalma nyújt valódi kapaszkodót. A jogállamiságnak az Alkotmányban két jelzője maradt – a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam –, a jogállamiság tartalmának kifejtésében azonban egyik sem játszott meghatározó szerepet.²²⁻²³

A demokrácia és jogállamiság összefüggéséről az Alkotmány az általa használt jelzős szerkezet segítségével ad útmutatást. Ettől a jelzős szerkezettől válik nyilvánvalóvá, hogy az alkotmányozók szándéka szerint a Magyar Köztársaság jogállam, mégpedig annak is a demokratikus formája. A jogállam fogalmának alapja pedig – a kezelhetőség kedvéért végtelenül leegyszerűsítve – az, hogy egy jogállam az állami önkényt a jogi norma által kínált formális eszközökkel korlátozza.

²¹ Gondoljunk csak bele, hogy hol éreznék az alkotmányellenességet akkor, ha a jogalkotó az Állami Számvevőszék elnökével kapcsolatban olyan szabályozást fogadna el, amelyben az elnöki megbízatás megszűnési okai között nem szerepelne az elnök lemondása. Egy dolgot biztosan éreznék: az a tény, hogy ebben az elképzelt helyzetben a lemondás kizárása alkotmányellenes, nem a tisztséget majdan betöltő személyek emberi méltóságához való jogából, hanem magának a tisztségnek a logikájából következik.

²² SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 739. o.

²³ Annyi az Alkotmánybíróság általános gyakorlatából is megállapítható, hogy a jogállamiság elvének megsértését jelenti különösen a jobbiztonság, a hatalmi ágak elválasztásának és a demokrácia alapelveinek megsértése. A demokráciával kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat sajátossága abban áll, hogy a testület a demokráciát megvalósító intézményekre vonatkozó állásfoglalásait nem vezette mindig vissza a demokrácia alapelveire, azaz itt nem rendszeresített olyan szóhasználatot, mint például a jogállamiság és a jobbiztonság fogalmának összekapcsolásánál. A demokráciára való meglepően kevés alkotmánybírói hivatkozás ellenére annyi megállapítható, hogy a demokrácia alapelveinek az államszervezet működtetésében állandó jelleggel érvényesülnie kell. [SÓLYOM: i.m. 402. és 739. o.]

Ezt a jogállamiságot a Magyar Köztársaságnak ugyanakkor a demokrácia elve által diktált feltételek mentén kell megvalósítania. A demokrácia által diktált két legjelentősebb feltétel a népfelség és a néprésztétel elve. A népfelség elve alapján minden hatalom a népé; a néprésztétel elvéből következően pedig a nép nemcsak forrása a politikai hatalomnak, hanem közvetlenül vagy képviselői útján maga is részt vesz a döntések meghozatalában.²⁴ Ezen túlmenően a néprésztétel elvének ugyanúgy része az a követelmény is, hogy a népképviselők által viselt közjogi tisztségek (legyen az akár egy országgyűlési képviselőnek, akár a számvevőszék elnökének vagy éppen a miniszterelnöknek a tisztsége) betöltése önkéntes. Senki sem kötelezhető arra, hogy egy közjogi tisztség megválasztására irányuló eljárásban részt vegyen, hogy egy közjogi tisztséget elvállaljon, illetve, hogy akarata ellenére a közjogi tisztséget tovább viselje. Az alkotmányos intézmények jogállami működését súlyosan sérti, ha egy intézmény vezetését olyan személy látja el, aki nem kívánja az adott tisztséget tovább viselni. Olyan, aki nem kívánja a tisztségből adódó jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni, tisztségéből csupán egy jogi norma kényszerítő ereje okán nem képes megszabadulni. Egyetlen olyan – a jogállamiság fogalmához egyébként szintén köthető – alkotmányos elv van, amely alapot ad az azonnali és feltétel nélküli lemondás korlátozásához. Ez az elv pedig az intézmény működőképességének fenntartásához fűződő alkotmányos érdek, az egyes szervek működőképességének biztosításához ugyanis – a tisztségből távozni készülő személy utódjának megtalálásáig – elengedhetetlenek bizonyos korlátozások.

Mindezek alapján az Alkotmány „demokratikus jogállam” fogalmából levezethetővé válik, hogy az alkotmányos intézmények alkotmányos működésének szükségszerű előfeltétele az olyan szabályozás, amely biztosítja a közjogi tisztségről történő lemondás lehetőségét. Azt láthatjuk, hogy ha így, az intézmény oldaláról közelítjük meg a lemondás kérdését, akkor az egyes szabályozási alternatívák alkotmányosságának megítélésében sokkal egyértelműbben tudunk állást foglalni, mintha a lemondáshoz a kérdés személyi oldaláról közelítettünk volna.

A fenti gondolatmenet alapján a Kjt. 7. §-ának harmincnapos lemondási időt előíró szövegrésze tartalmilag ugyanúgy alkotmányellenes, mint az Alkotmánybíráóság „technikai” alkotmányellenességet megállapító határozatában foglaltak szerint.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) megalkotásával a jogalkotó 2006. július 1-jétől megváltozott helyzetet teremtett.²⁵⁻²⁶ Az

²⁴ GYÖRFI Tamás: „2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog] – Demokrácia”. In: Jakab András (szerk.): i.m. 145. o.

²⁵ Ksztv. 18. §-a: (1) A miniszterelnök a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról.

(2) A miniszterelnök megbízatása a lemondás benyújtásával szűnik meg. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.

(3) A köztársasági elnök a miniszterelnök lemondásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést.

új szabályok szerint a Kormány megbízása a lemondó nyilatkozat benyújtásának pillanatában megszűnik. Ebből rögtön az is következik, hogy a Ksztv. alapján a lemondó nyilatkozatot feltételhez, a nyilatkozat hatályba lépését pedig későbbi időponthoz kötni nem lehet. A Ksztv. abban a tekintetben is egyértelmű viszonyokat kíván teremteni, hogy a Kormány az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdése alapján miképpen mond le. A Ksztv. azt az álláspontot képviseli, hogy a Kormánynak, mint testületnek önálló lemondási képessége nincs, ezért amikor az Alkotmány a Kormány lemondásáról beszél, akkor a lemondást ugyanúgy a miniszterelnök útján kell megtenni, mint az ettől eltérő esetekben. Ezzel a Kormány lemondásának intézménye tulajdonképpen kiüresedik.

A Ksztv. 18. § (1) bekezdésében a lemondást írásbeli formához kötő szabály – a lemondási időhöz hasonló módon – csupán 2009. március 21-én, az akkori miniszterelnök lemondásakor került az érdeklődés középpontjába. Mindez annak ellenére volt így, hogy a Kjt. vonatkozó rendelkezéséhez képest az új szabály tartalmi újdonságot nem tartalmazott. Felmerült tudniillik a kérdés, hogy alkotmányos-e az a megoldás, mely szerint a miniszterelnök nyilvánosság előtt bejelentett lemondásának a Ksztv. 18. § (1) bekezdése alapján nincs közjogi következménye, holott az Alkotmány a lemondás alakiságára vonatkozó megkötést nem tartalmaz.²⁷ Úgy gondolom, hogy az alakiság megítélésével kapcsolatban – az általam korábban alkalmazottnak megfelelően – két irányba érdemes indulni. Egyrészt, hogy az írásbeli formát előíró szabály ellentétben áll-e – a harmincnapos lemondási idő alkotmánybírói elbírálásával azonos módon – az Alkotmányban részleteiben is szabályozott lemondási folyamattal, másrészt, hogy az alkotmányellenesség – a harmincnapos lemondási idő tartalmi alkotmányellenességével analóg módon – az Alkotmány egyéb rendelkezései kapcsán fennáll-e. Megítélésem szerint ezen a ponton

(4) A Kormány az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdésében meghatározott esetben, a miniszterelnök útján, az (1)-(3) bekezdés megfelelő alkalmazásával mond le.

Ksztv. 20. §-a: (1) A miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását bármely országgyűlési képviselő kezdeményezheti. A kezdeményezést az Országgyűlés elnökének be kell jelenteni.

(2) A Kormány, illetve a miniszterelnök az (1) bekezdés szerinti bejelentést követően három munkanapig, illetve a bizalmatlansági indítvány benyújtásától az indítvány feletti szavazás lezárultáig nem mondhat le.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott korlátozás időtartama folyamatosan legfeljebb tizenöt nap lehet.

²⁶ Az előadás elhangzását követően az Országgyűlés a tárgykörben új törvényt alkotott, valamint hatályon kívül helyezte a Ksztv.-t. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. (a továbbiakban: Jogállástv.) azonban a Ksztv.-ből idézett rendelkezésekhez képest tartalmi újdonságot nem tartalmaz. A Jogállástv. 23. §-a és 25. §-a a Ksztv. 18. §-ának és 20. §-ának szó szerinti átvétele.

²⁷ Hadd jegyezzem meg, hogy bizonyos közjogi aktusok érvényességéhez az Alkotmány előírja az írásbeli alakot. Ilyen például az Országgyűlés rendkívüli ülése vagy ülészaka összehívásának kezdeményezése, az Országgyűlés ülésének elnapolása idején az Országgyűlés összehívása, a köztársasági elnök jelölése, valamint a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása. [Alkotmány 22. § (3) és (5) bek.; 29/B. § (1) bek.; 39/A. § (1) bek.]

világosan kirajzolódik, hogy a miniszterelnök lemondásának alkotmányi szabályozása hány érdemi ponton hiányos. Mivel pedig a szabályozás nem alkot egy olyan egyértelmű és zárt rendszert, mint amelyet az ügyvezető miniszterelnökre és Kormányra vonatkozó rendelkezések „belépésénél” tapasztaltunk, az Alkotmánybíróság határozatával összhangban azt kell állítanunk, hogy a lemondási eljárást részleteiben szabályozó törvényt nem lehet automatikusan alkotmányellenessé nyilvánítani.

A magam részéről azt gondolom, hogy a lemondás írásbeli nyilatkozathoz kötése – mivel az a lemondás folyamatát nem korlátozza, csupán a lemondás egyik eljárási szabálya – nem áll ellentétben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Sőt, a lemondás alakításának előírása nemhogy nem ellentétes a jogállami klauzulával, hanem annak érvényesüléséhez kifejezetten szükséges. Hiszen egy sor bizonytalanságra éppen az adhatna okot, ha a miniszterelnök szóbeli lemondó nyilatkozatát közjogi szempontok alapján igyekeznénk megítélni.²⁸

A Ksztv. 20. § (2) bekezdését azonban érdemes külön is szemügyre vennünk. A rendelkezés szerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány kezdeményezésének bejelentésétől számítva gyakorlatilag az indítvány feletti szavazás lezárultáig a miniszterelnök lemondása kizárt. Ennek nyilvánvaló célja az, hogy a bizalmatlansági indítvány feletti szavazás előtt álló miniszterelnök a lemondással ne hosszabíthassa meg hatalmát ügyvezető miniszterelnökként. Mindez azonban megítélésem szerint teljességgel alkotmányellenes módon történik. Ellentétes a rendelkezés egyrészt – a lemondási idő „technikai” alkotmányellenességének analógiáján – az Alkotmányból kiolvasható lemondási folyamattal, ellentétes másrészt – a lemondási idő „tartalmi” alkotmányellenességének analógiáján – az Alkotmány demokratikus jogállam fogalmával is, hiszen nincs olyan alkotmányos érdek, melynek alapján a lemondást korlátozni lehetne. A konstruktív bizalmatlansági indítvány kiüresedésének esetleges veszélye ehhez egyáltalán nem elegendő, hiszen ebben az esetben a bizalmatlansági indítvány elérte célját, elmozdította a bizalomvesztett kormányfőt, valamint katalizálta az utódlás folyamatát. Az a tény, hogy ilyenkor az utódlási folyamat nem a konstruktív bizalmatlansági indítványt, hanem a lemondást követő eljárásnak megfelelően halad tovább, az alkotmányos berendezkedést nem veszélyezteti. Az Alkotmány ügyvezető miniszterelnökre vonatkozó szabályai ugyanis pontosan azt a célt szolgálják, hogy egyrészt időben, másrészt hatáskörben korlátozzák a régi miniszterelnök jogköreit. Az a tény pedig, hogy a miniszterelnök

²⁸ Közjogi szempontból ugyanis mit minősíthetünk lemondásnak? Lemondásnak minősül-e, ha a miniszterelnök egy nyilvánosságtól elzárt helyen, szűk körben bejelenti lemondását? Lemondásnak minősül-e, ha a miniszterelnök a távozásról beszél párttársai előtt, de a „lemondás” szó nem hagyja el száját? Lemondásnak minősül-e, ha a miniszterelnök az Országgyűlésben napirend előtti felszólalásában új kormányfő megválasztását kezdeményezi? Ha igen, akkor ez a lemondás mikor lép hatályba? Végül pedig lemondásnak minősül-e, ha az a miniszterelnök, aki egyben országgyűlési képviselő is, aláírásával látja el a Kormányával szemben kezdeményezett konstruktív bizalmatlansági indítványt?

lemondással, nem pedig konstruktív bizalmatlansági eljárással távozik a hatalomból, csupán politikatudományi értelemben teremt eltérő viszonyokat.

Reményeim szerint összességében sikerült megvilágítanom azt a problémahalmazt, amely a miniszterelnök lemondásával kapcsolatban – éppen az Alkotmány hiányos rendelkezései okán – keletkezett. Megítélesem szerint jelen dolgozat abban nyújt segítséget, hogy amíg a lemondás alkotmányi újraszabályozása nem történik meg, addig a kérdéseket rendező jogszabályok alkotmányosságának megítélése során milyen szempontokat érdemes figyelembe vennünk. A szempontrendszer kijelölése által ugyanis meghatározhatóvá válik, hogy mely rendelkezések azok, amelyeket alkotmányossági szempontból – ha nevezhetem így ezt a jelenséget – túlkapásoknak minősülhetünk, és melyek azok, amiket érdemes megtartani még akkor is, ha kétségtelen az, hogy ezen szabályok nem minden esetben az Alkotmány rendelkezéseiből egyértelműen következő szűkítéseket alkalmazznak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002
- CSERVÁK Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. Jogelméleti Szemle, 2004. 4
- HOLLÓ András – BALOGH Zsolt: Az értelmezett alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005
- JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009
- KILÉNYI Géza: Fejezetek az alkotmányjog köréből – magyar államszervezet. Szent István Társulat, Budapest, 2009
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2005
- KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest, 2006
- MÜLLER György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). Magyar Közigazgatás, 2002. 6
- PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009
- PETRÉTEI József: Magyar alkotmányjog II., Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005
- SÁRI János: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben (a pártunk és kormányunktól az Unióig). Magyar Közigazgatás, 2005. 6

SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008

SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

TRÓCSÁNYI László (szerk.): A mi alkotmányunk. Complex Kiadó, Budapest, 2006

VINCZE Attila: „Kabinet-kérdés” – A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén. Magyar Jog, 2004. 6

Nagy Gusztáv

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

A MAGYARORSZÁGI PRIVATIZÁCIÓS ÉS KÁRPÓTLÁSI FOLYAMATOK EGYES ALKOTMÁNYJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI

A rendszerváltozás kerek évfordulója kiváló apropót teremtett a jogállami átmenet eredményeinek számbavételére és megünneplésére. Talán nem véletlen – és nem csak a Magyarországot is sújtó gazdasági válságnak köszönhető –, hogy e visszatekintések alkalmával a rendszerváltozás pénzügyi-gazdasági aspektusairól vajmi kevés szó esett. Az erről való hallgatásnak bizonyára az egyik fontos oka a csalódás, amely több szinten is érzékelhető volt a rendszerváltozást követő években, és érzékelhető napjainkban is. Egyrészt az egyes emberek szintjén, akik szabadabb légkörben könnyebb és biztosabb megélhetést reméltek, de helyette csak azt látták, hogy egy szűkebb réteg a vagyonát gyorsan és könnyedén növeli, míg a többséget munkája megmaradása és egyre kevesebbet érő fizetése tartja bizonytalanságban. Másrészt a hazai gazdaság szintjén, ahol az államhatalom kivonulásától a Nyugat felé orientálódást, a piacgazdaság igazságosabb termelési és elosztási viszonyait várták, de helyette munkanélküliséget, csődhullámot, „adósságcsapdát”, a keleti piacok nagy részének elvesztését, növekvő külföldi felvásárlást és a haszon – államkasszát elkerülő – külföldre vitelét kapták. Harmadrészt pedig egy nehezebben megfogható, általánosabb hatalmi szinten, ahol azt hitték, az előző rendszer nomenklatúrája ki fog szorulni a hatalomgyakorlásból, ehelyett a korábbi politikai befolyás – az információk birtokában – gazdasági potenciállá transzformálását tapasztalták. Az alábbiakban a gazdasági rendszerváltozás – és az azt követő évtizedek – két karakteradó jelenségét: a privatizációs folyamat néhány állomását és egyes alkotmányjogi összefüggéseit, valamint a kárpótlási törekvések alkotmányossági dilemmáit igyekszem röviden, vázlatosan bemutatni; ezzel némileg ráirányítani a figyelmet a (közjogi) jogállami átmenet vívmányai mellett a gazdasági rendszerváltozás ambivalens megítélésű eredményeire, hozadékaira, és ezen keresztül arra is, hogy *milyen mélyreható visszásságokat okozhat, ha a társadalmi, közhatalmi és politikai berendezkedés mellett a gazdasági és közpénzügyi szféra alkotmányos garanciái háttérbe szorulnak, vagyis e területen az állami cselekvés alkotmányi szintű szabályai gyakorlatilag hiányoznak.*

I. Privatizáció Magyarországon

*A privatizáció („magánosítás”) fogalma – általános szinten – jelenti egyrészt a társadalmi-gazdasági életbe való állami beavatkozás csökkentését, mint önkorlátozó kormányzati magatartást, másrészt pedig az állami tulajdonban álló társasági részesedések, az állam ún. „vállalkozási vagyonának” elidegenítését ellenérték fejében magántulajdonosok számára, a gazdaságosabb és hatékonyabb működésért.¹ Míg azonban nemzetközi szinten, nyugaton a neokonzervatív-ordoliberalis privatizációt rendszererősítő szándékkal, „rendszer-immanens” módon hajtották végre (Reagan- és Thatcher-kormányok), addig keleten a privatizációnak rendszer-váltó célja volt: a szocialista országok társadalmi tulajdoni rendszerének lebontása, és a magántulajdon dominanciájának visszaállítása. Mivel a gazdasági viszonyok egyben hatalmi viszonyok is, így a privatizáció egyúttal a (gazdasági) hatalom decentralizálása, újraelosztása is volt. A hangsúly azért helyeződött térségünkben a fokozatos haladás helyett az ún. privatizációs sokkterápiára, mert a '90-es évek elejére az állami vállalatok nagy része már csőd közeli állapotban volt az eladósodás miatt, miközben az államadósság is hatalmas volt – tehát a remélt bevételekre égetően szükség volt, idővesztés nélkül, a vállalatoknak és az államháztartásnak is. Ez a gyorsaságra való törekvés okozta ugyanakkor a privatizáció során az állami vagyon feltűnően aránytalan értékvesztését is. Jól jellemzi a kialakult helyzet el-
lentmondásosságát Janusz Antoni Lewandowski professzor, volt lengyel privatizációs miniszter mondása, miszerint a kelet-európai privatizáció nem volt más, mint ismeretlen értékű uratlan vagyontárgyak eladása olyan vevőknek, akik nem nagyon akarnak vásárolni, és nincs egy fillérjük sem.*

Hazánkban alapvető probléma volt, hogy míg az államosításhoz annak idején elég volt mindössze átvenni a szovjet példát, a visszaprivatizálásra nem volt korábban példa – legalább is nem ilyen volumenben. A privatizáció mint gazdasági folyamat nem is állami döntéssel, hanem vállalatvezetői szinten, vállalatfenntartó-hatalomátmentő akcióként indult, az állami vállalati önállóságot lehetővé tevő 1977. évi VI. törvény és a 33/1984. (X. 31.) MT rendelet alapján. Ennek a folyamatnak az ellentmondásossága a szocialista tulajdonviszonyokban gyökerezett, ahol a tulajdon mind alanya, mind tárgya szerint megosztott volt: „Az uralkodó tulajdonforma a társadalmi tulajdon volt, amelynek alapvető formájaként az ún. állami (össznépi) tulajdont ismerték el. A szövetkezeti tulajdon másodlagos társadalmi tulajdonként került meghatározásra, és az állampolgári (állampolgárok

¹ A privatizáció szűkebb, (magyar) jogi fogalma az általános definíciót tovább szűkítette, így a magánosításnak csak azon formái tartoznak ide, amelyek „a központi állami tulajdon” terhére történtek, és ahol a tulajdonváltás „másik oldalán a magántulajdonos áll”. 1995-től törvényi rendelkezések hatására a fogalom tovább szűkült, és csak „a társasági részesedések átruházását” minősítette privatizációs szerződés tárgyának, és csak akkor, ha ez „ellenérték fejében történik”. SÁRKÖZY Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig. (Az állami tulajdon jogának fejlődése) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 19-22. o.

közösségének-társaságának) tulajdon csak kiegészítő jelleggel jöhetett számításba. Az állampolgári tulajdonból szocialista jellegűnek csak a fogyasztási javakra irányuló személyi tulajdont ismerték el, és a kisárutermelő (kisipar-kiskereskedelem) termelőeszköz tulajdon a »megűrt« kategóriába tartozott. A kapitalista vállalkozói tulajdon – természetesen – elméletileg tiltott volt.² Az állami tulajdon egységes és oszthatatlan volt; ilyen keretek között nem volt lehetőség az egyébként önálló jogalanyisággal rendelkező fő gazdálkodó szervezetek, az állami vállalatok tulajdonjogának formális elismerésére, ezért azok a sajátos „kezelői jog” alapján gazdálkodtak. Az állami vállalatok élére kerülő vállalati tanácsok tagjai ezért ugyan egyre inkább tulajdonosként cselekedtek, a vállalat mégsem volt ténylegesen a tulajdonuk, így sokkal inkább érdekelték voltak a munkahelyek megtartásában és a jövedelmek emelésében, mint a fejlesztésekben, beruházásokban. Az 1987. évi 28. törvényerejű rendelet lehetővé tette, hogy állami vállalatok a kereskedelmi törvény (még az 1875. évi XXXVII. törvénycikk) szerinti rt.-nek és kft.-nek alapítói, tagjai lehessenek, sőt az új társaságok adókedvezményeket is kaptak. Ezzel indult meg az ún. „belső társaságosítási folyamat”, melynek során a nagy állami vállalatok gyáregységeiket kisebb, életképebb társasági formába szervezték át, az adósságokat, kötelezettségeket pedig általában a megmaradt központra (holdingra) hagyták, amely csődbe ment, vagy így került később az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) tulajdonába.³ Ez volt az ún. *spontán privatizáció*, amely igazából csak az állam szemszögéből tekinthető spontánnak, valójában törvényes, önkéntes és decentralizált (vállalati döntésű) volt. (Az áttekinthetlenséget csak fokozta, hogy Magyarországon sem mérték föl előzetesen a privatizálandó vagyon mértékét – amely a számítások szerint kb. 2000–3000 milliárd Ft volt, és mintegy 2000 vállalatot érintett.) A spontán privatizáció, vagy vállalati önprivatizáció alapelképzelése az volt, hogy azok döntsenek a vállalat sorsáról, akik működését a legjobban ismerik – tehát a vezetők. Ezt igyekezett elősegíteni a „baljós sorszámú” (Sárközy Tamás) 1989. évi XIII. törvény (átalakulási törvény, Át.) is, amely már megteremtette mind az *egy-*, mind a *kétlépcsős privatizáció* (előbb társasággá alakulás, aztán privatizálás) lehetőségét, azonban kivásárláskor a bevételek 80 %-át a vállalatnál hagyta, az állami vagyonkezelő szervezetet csak 20 % illette meg, az állam csak a közhatalom birtokosaként, nem tulajdonosként léphetett fel (törvényességi felügyelet gyakorlása). Ezen időszak (kb. 1987-1990) jelenségei voltak pl. az ún. *apportprivatizáció*⁴ és a főleg a vendéglátóiparra és a kiskereskedelmi vállalatokra

² DRINÓCZI Tímea: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2004, 2. 34. o.

³ KOLLEGA TARSOLY István (főszerk.): Magyarország a XX. században. II. kötet. Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000, (<http://www.mek.niif.hu/02100/02185/html/393.html>) 2010. április 20.) 677. o. Erre a módszerre példa a Medicor Orvosi Műszergyártó Vállalat átalakulása.

⁴ A nagyvállalat kiürítése és eszközeinek leértékelt apportálása jól működő rt.-kbe vagy kft.-kbe, így ezek tulajdonjoga átszáll, cserébe az állami vállalat üzletrészeket és kötvényeket kap; majd a felértékelt magánrészesedésekre és szellemi apportra is tekintettel, alaptőke-emelési és -leszállí-

jellemző *vállalatmegkettőzés*.⁵ A spontán privatizáció elitelendőségéről – és mértékéről is – a vélemények eltérők, az azonban bizonyos, hogy az államháztartás nem látott bevételt e technikákból. (Az ilyen módokon társaságokba kivitt vagyon kb. 100-130 milliárd Ft volt, kb. 250 állami vállalat élt e lehetőségekkel, de társaságot majdnem minden vállalat hozott létre, kb. a privatizálható állami vagyon 2-3 %-át magánosították így.)⁶ *Mivel pedig a költségvetés hiánya óriási volt, nem engedhette meg magának az állami vezetés az ellenérték nélküli privatizációt.* Éppen ezért vált szükségessé privatizációs stratégia kialakítása (hiszen pártállamnak nem lehetett privatizációs politikája), és a privatizáció közhatalmi ellenőrzése – majd állami irányítása. A folyamatnak először az Át. és az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény, valamint az állam vállalatokra bízott vagyonának védelméről szóló 1990. évi VII. törvény adott keretet.⁷

Az Antall-kormány *„Tulajdon és privatizáció”* című – Diczházi Bertalan és Matolcsy György által írt – gazdaságpolitikai tézisei 1990 nyarán szakítottak a spontán privatizációval, de elvetették a reprivatizációt (behozva a köztudatba a részleges kárpótlás koncepcióját) és az ingyenes privatizációt is, helyette elsősorban az ÁVÜ aktív privatizációját, másodsorban a vállalati kezdeményezésű privatizációt, végül egy sajátos *takeover*t szándékoztak megvalósítani. *Központi szerephez jutott a Kormány alá rendelt ÁVÜ, az önkormányzó állami vállalatok államigazgatási felügyelet alá kerültek; és a privatizáció decentralizált, fakultatív jellege aktívra, államilag kezdeményezettre változott.*⁸ [A reprivatizáció, vagyis az egykori

tási manipulációkkal az állam fokozatos kiszorítása. Erre példa lehet a Gerbeaud épület apportálásának ügye, amelyben a privatizációs szerződést a jóerkölcsbe ütközés miatt semmisítette meg a bíróság.

⁵ A vállalat létrehoz egy másik kisebb társaságot, mely „önszerződésekkel” bérbé veszi a gazda állami vállalat ingatlanát, kibocsátott kötvényeinek az állami vállalat általi lejegyzésével a pénzeszközöket is, kedvezőbb fizetési feltételekkel a dolgozóit is, és mindehhez még adókedvezmények is jártak. Erre példa az ÁPISZ Kereskedelmi Vállalat rt.-vé alakulása.

⁶ Vö. KOLLEGA TARSOLY: i.m. 680. o., SÁRKÓZY (2009): i.m. 42. o., SÁRKÓZY Tamás: A szocializmus, a rendszerváltozás és az újkapitalizmus gazdasági civiljoga Magyarországon 1945-2005. [Szubjektív jog(i) történet] HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 242. o.

⁷ Az 1990-re kiépült intézményrendszer még a decentralizált, de államilag ellenőrzött privatizációs módszer talaján állt, amelyben az ÁVÜ költségvetési szervként („magyar Treuhand”) ugyan már tulajdonosi funkciókat gyakorolt, ám e jogkörei minimálisak voltak.

⁸ Időközben az 1990. évi LXXIV. tv. alapján már folyt, majd az 1990-es évek közepére be is fejeződött a kiskereskedelem, a vendéglátóipar és a fogyasztási szolgáltatásokkal foglalkozó üzletek privatizációja – az ún. „kisprivatizáció” vagy „előprivatizáció” –, amely minden ellentmondásos vonása (erős reprivatizációs igény, valójában csak bérleti jog, nem az ingatlan privatizálása, a volt vállalati központok ellenérdekeltsége stb.) ellenére olyan szempontból sikeresnek volt mondható, hogy szinte a teljes kiskereskedelem túlnyomórészt magyar magánszemélyek tulajdonába került. Vö. SÁRKÓZY Tamás: Rendszerváltozás és a privatizáció joga. A tulajdonváltás joga a volt szocialista országokban. Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997, 194-196. o.

tulajdonosok, illetve örökösök tulajdoni helyzetének visszaállítása főleg a termőföldtulajdonnal – kisebb mértékben a kisüzletekkel – kapcsolatban, az FKgP és a KDNP pártprogramjaiban jelent meg. Az Antall-kormány azonban a kezdeteiktől következetesen azon az állásponton volt, hogy ilyesfajta természetbeni visszaadás vagy teljes kártérítés nem kivitelezhető, mivel az a – termőföld-tulajdonosokon kívüli – többi tulajdonossal szemben diszkriminációt valósítana meg, arra pedig nincs elegendő gazdasági kapacitása az államnak, hogy minden egykori tulajdonos (vagy örökösök) volt tulajdonát reprivatizálja. *Ez a kérdés alapvetően a kárpótlás témakörébe tartozik, annyi azonban itt is megjegyezhető, hogy a tulajdonjogi igény elévülhetetlensége miatt az Antall-kormány által elvetett reprivatizációs-kártérítési koncepció is jogilag védhető lett volna.*]

1991 és 1992 között a privatizációt érő politikai nyomás fokozódott (szükség volt a bevételekre, és a korábbi vállalatvezetőket is igyekeztek eltávolítani), és felszínre került az a nézet, mely szerint a privatizációt és a tartós állami vagyonkezelést egymástól szétválasztva kell irányítani (szükség volt az állami vagyon védelmének törvényi szabályozására). Ezért az ÁVÜ fenntartása mellett szükségessé vált az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁV Rt.) felállítására, a megmaradó állami vállalati kör piacokonform irányítására. Ennek megfelelően e korszak fontosabb törvényalkotásai: a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény (Tát. tv.), és az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvény (Priv. tv.). *Utóbbi törvény a centralizált, kétlépcsős privatizáció tendenciáját követte.* Az előbbi törvény alapján pedig az abba a körbe tartozó állami vállalatoknak kötelezően át kellett alakulniuk gazdasági társaságokká, melyeket aztán az állam egy „szuperholdingon”, az ÁV Rt.-n keresztül, piaci eszközökkel kívánt irányítani (ez az állami szektor nagy részét, kb. 35-40 %-át érintette). E lépések hatására a privatizációs folyamatok meglehetősen paternalisztikussá és átpolitizálttá váltak, ráadásul az egységes, normalizált, konkretizált privatizációs stratégia továbbra is hiányzott – azt csak az ÁVÜ egyes belső normái szabályozták, mely módszer alkotmányossága meglehetősen kétséges, mert nem az Országgyűlés legitímálta őket.⁹ *A korábbi vállalati önkormányzás helyett innentől kezdve a privatizáció az állam tulajdonosi (és nem közhatalmi) hatalmának korlátlanágán alapult; így a vállalatoknak az állammal szemben nem voltak jogaik és jövedelmi eszközeik, az államot pedig nem kötötték közhatalmi szerepének szigorú jogállami korlátai.* Az 1994. évi választások előszelét érezve a privatizáció szinte teljesen

⁹ Aggályos az is, hogy sem az állam vállalkozói vagyona, sem a tartósan állami tulajdonban maradó vállalatok köre nem volt pontosan meghatározva – utóbbiról jogforrástani szempontból kifogásolható módon a 126/1992. (VIII. 20.) Korm. rendelet, illetve mellékletei rendelkeztek. Szintén problémás volt az is, hogy a privatizációs döntések csak az ÁVÜ szubjektív megítélésén alapultak, mert lényegében 1994-ig nem álltak rendelkezésre a Priv. tv. 18. §-a által előírt Irányelvek (OGY határozat formájában) az értékesítés és hasznosítás főbb szempontjairól. Vö. SÁRKÖZY: i.m. (2009) 127-128. o.

leállt, előtérbe kerültek a különböző *kedvezményes privatizációs technikák* – privatizációs lízing, E-hitel, MRP, kárpótlási jeggyel rendelkezők bevonása stb. Ezen időszak fő eredménye az volt, hogy az állami szektor túlnyomó része értékesíthető állapotba került, maga a privatizáció azonban nehézkesen haladt.

Az 1994. évi választások után megalakult Horn-kormány célja ilyen előzmények után – és mivel a nehéz gazdasági helyzetben nagy szüksége volt a „privatizációs párnára” – a privatizáció felgyorsítása, egyszerűsítése, a Tát. tv. és a Priv. tv. „összegyűrése”, a szervezetek egységesítése volt. Így született meg az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény (2. Priv. tv.), amely alapján az intézményes, rendszerváltoztató privatizáció zöme visszafordíthatatlanul lezajlott, megtörtént a stratégiai nagyvállalatok, bankok stb. privatizációja. A törvény megmaradt az állami vezetésű, centralizált privatizációs modellnél – ennek a második lépcsője maradt rá, hiszen az átalakulások lényegében megtörténtek –, de igyekezett azt modernizálni, továbbfejleszteni. Hosszú viták után egységes privatizációs szervezetet állítottak fel rt.-formában: az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaságot (ÁPV Rt.), mely első sorban a privatizáció előkészítésével foglalkozott, vagyonkezeléssel csak ehhez kapcsolódóan [2. Priv. tv. 1. § (2) bekezdés]. A 2. Priv. tv. először mondja ki egyértelműen, hogy a privatizáció az állam jogi kötelezettsége [1. § (1) bekezdés]. *Először hangsúlyozták a privatizáció során a jogállami garanciák jelentőségét: „A privatizáció alapvetően érinti a polgárok gazdasági alapjogait, éppen ezért a privatizációs törvényhozással szemben alapkövetelmény, hogy a gazdasági alkotmányosság elveinek figyelembevételével, jogállami módon bonyolódják le.”*¹⁰ A jogállami követelményeknek megfelelően a 2. Priv. tv. alapján már csak olyan technikákkal lehetett privatizálni (vagy állami vagyont ingyenesen juttatni), amelyek törvényen alapulnak, a privatizációnak pedig piaci alapúnak kellett lennie, főszabály szerint készpénz ellenében. A privatizálandó és a tartósan állami tulajdonban maradó gazdasági társaságokat az Országgyűlésnek kell törvényben meghatároznia – ez utóbbit 1995-től a törvény melléklete tételesen felsorolta, megváltoztatásához így törvényt módosítás kellett. Mivel az ÁPV Rt. igen nagy gazdasági hatalmat koncentrált, tevékenységét szintén garanciális elemekkel kellett körülbástyázni. Ezért törvényi szinten deklarálták ideiglenes jellegét, és vagyonkezelői tevékenységének – a privatizáció mielőbbi végrehajtása mellett – csak másodlagos jelentőségét. Szabályzatai a Kormány jóváhagyására szorultak, és a Magyar Közlönyben ki kellett hirdetni őket. A 2. Priv. tv. 22-24. §-ai elkülönítve sorolja fel az ÁPV Rt. saját működésére szolgáló, és a privatizációs célra hozzárendelt vagyonát.¹¹

¹⁰ SÁRKÖZY (1997): i.m. 229. o.

¹¹ Fontos garanciális előírás volt még a 2. Priv. tv.-ben az is, hogy az ÁPV Rt.-nek a privatizálandó vagyonról hiteles nyilvántartást kellett vezetnie, amelyet bárki megtekinthet [3. § (2) bek.]; illetve, hogy az értékesítési eljárásról – a felelősség megalapozásaként – a privatizációs döntést hozónak emlékeztetőt kellett készítenie az értékesítési folyamat legfontosabb körülményeiről és az indokokról (34. §). Nem mellékes szempont az sem, hogy a privatizációs szerződés egy speci-

Az 1998-tól napjainkig tartó privatizációt két nagyobb korszakra lehet bontani, melyeket a 2002. évi választások határolnak el egymástól. Ami az első korszak főbb tendenciáit illeti, a privatizáció tervezett befejezése, illetve decentralizált továbbfolytatása helyett az Orbán-kormány új irányvonalat jelölt ki; melynek lényege az volt, hogy „*az állam nem vonul ki a gazdaságból. (...) A privatizációt tempósan, de nem elkapkodva és nem minden áron erőltetve, folytatni kell.*”¹² Emellett egyre inkább előtérbe került az ÁPV Rt. tevékenységében a vagyongekezelés, ezen belül is a vállalatok (költséges) reorganizációja, illetve szükség esetén a válságkezelés. Tovább színesítette a képet, hogy a vagyongekezelő 2000-től aktív szerepet vállalt „*a kormány kiemelt gazdaságfejlesztési projektjei megoldásában*”¹³ A választások utáni második korszak kormányai az előbb vázolt folyamatokat pont az ellenkezőjére fordították. A tartós állami tulajdon körét szűkítették (37, majd végül 26 társaságra), a privatizációs tevékenység visszaszerezte prioritását a vagyongekezelés előtt, az ÁPV Rt. tevékenységi körét megtisztították az oda nem tartozó feladatoktól, és újult erővel törekedtek a kárpótlás lezárására is (Forrás Rt. felkínálása). Korábban stratégiai jelentőségűnek tartott vállalatok privatizálhatókká váltak (pl. Malév Rt., Budapest Airport Rt., Antenna Hungária Rt. stb.), így a vállalkozási szférában az állami szektor a legminimálisabb közszolgáltatási szintre csökkent.

A privatizációs folyamatok 2007-re látszottak végleg lecsengeni. Az állami tulajdon mértéke a vállalkozói vagynon belül a rendszerváltozás-kori 90 % feletti részesedésről 10-15 %-ra csökkent. „*A tömeges privatizáció oly mértékben előrehaladt, az állam társaságokban, vállalatokban lévő vagyona oly mértékben lecsökkent, hogy a kormánynak új koncepciót, majd ennek nyomán a parlamentnek új törvényt kellett kidolgoznia az állami vagyon további egységes kezelésére, működtetésére, hasznosítására.*”¹⁴ Ez lett az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.). A Vtv. a megmaradt állami vagyon hasznosítása érdekében összevonta az ÁPV Zrt.-t, a Kincstári Vagyoni Igazgatóságot és a Nemzeti Földalaprkezelő Szervezetet az egységes Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanácsá, melynek vagyongekezelő szerve a Magyar Nemzeti Vagyongekezelő Zrt.¹⁵ A privatizációs és va-

ális adásvételi típusú szerződés, amellyel kapcsolatban a Ptk. semmisségre és megtámadhatóságra vonatkozó szabályai érvényesülnek (pl. érték és ellenérték feltűnő aránytalansága).

¹² GANSPERGER Gyula: Koncepcióváltás a privatizációban és az állam vállalkozói vagyonának kezelésében, 1998. In: SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve DVD, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008 [Politikai évkönyv DVD]

¹³ GANSPERGER Gyula: 2000. év – végjáték a privatizációban, felkészülés a vagyongekezelésre. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2001, 924. o.

¹⁴ NAGY János – VÁSÁRHELYI István – LÁSZLÓ Tibor: Történelmi korszak zárult le a privatizációban 2007-ben. In: Politikai évkönyv DVD

¹⁵ A Vtv.-t több támadás is érte mind alkotmányossági szempontból (nem olyan szervezet rendelkezik az állami tulajdonnal, amely az egész nemzetet képviseli, a szervezeti konstrukció nem felel

gyonkezelő szervezetek – ÁVÜ, ÁV Rt., ÁPV Zrt. – bevételei 1990 és 2007 között összesen kb. 3355,6 milliárd Ft-ot tettek ki (éves szinten a legnagyobb bevételek 1993 és 1999, valamint különösen 2003 és 2006 között folytak be). Ugyanezen időszak alatt a privatizációs és vagyonkezelő szervezetek összesen kb. 2.024,8 milliárd Ft-ot (1995-től az ÁPV Rt. által fizetett osztalékokkal együtt kb. 2.243,4 milliárd Ft-ot) fizettek be a költségvetésbe.¹⁶

A privatizáció rendkívül vitatott, átpolitizálódott, menet közben alakuló folyamata során megváltozott a magyar tulajdoni rendszer, és a jövedelemforrások társadalmon belüli megoszlása is. Eldölt, „*ki kerül föl, ki marad lenn, azaz ki lesz, ki nem lesz az új tulajdonosi csoport tagja.*”¹⁷ A lezárulni látszó privatizáció volt a rendszerváltozás kivetítődése a gazdasági szférában, nem csoda tehát, ha – hasonlóan a közjogi-politikai szférához – hagyott maga után kétes eredményeket, megválaszolatlan kérdéseket. Megtörténtének szükségessége azonban nem vonható kétségbe, hiszen „*polgári demokrácia nincsen polgár nélkül, polgár pedig nincsen tulajdon nélkül. Ez (...) az a garancia, amelyik megteremti számunkra az államtól való bizonyos fokú függetlenség lehetőségét, (...) és azt a lehetőséget, hogy ne ő függjön az államtól, mint munkaadótól, mint eladótól, mint szerződő féltől, hanem éppen ellenkezőleg, az függjön tőle: ő válassza és ő válthassa le.*”¹⁸ A bekövetkezett események során azonban a tőke, a privatizációban megszerzett pénz gyakorlatilag „*átfolyt*” a magyar gazdaságon, mert a vagyon az állam kezéből kikerült – jórészt külföldi kézbe –, a cserébe kapott bevétel pedig nagyrészt a mintegy 21-22 milliárd dollár örökölt államadósságra fordítódott, így az sem forgott tovább a gazdasági életben (igaz, ez a bevétel már akkor sem volt valós, hiszen elkötésére még korábban került sor). Nehéz olyan alkotmányos értéket megragadni, ami alapján állami kötelezettség állt volna fenn az értékesített nemzeti vagyon belföldi kézben tartására (a külföldi tőke jelenlétének mostani mértékbe pedig valószínűleg ez esetben is ekkora lenne, ilyen mértékűvé alakult volna), illetve a bevételek meghatározott célú felhasználására. Bár ha a piacgazdaságot egy több összetevőből,

meg a jogállamiság kritériumainak), mind pedig az MNV Zrt. indokolatlan társasági formája (itt már a kincstári vagyonnak kell dominánsnak lennie, nem a privatizálandó vagyonnak – ehhez illő szervezeti megoldás kell) és a rá vonatkozó, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. tv.-vel nehezen összeegyeztethető szabályok miatt; az új szervezetben sokan az ÁPV Rt. hatalomátmentését látják megvalósulni. A részletesebb elemzésekhez ld. SÁRKÖZY (2009): i.m. 242-249. o., SÁRKÖZY Tamás: 2007 gazdasági jogalkotásáról – előrelépések, ellentmondások, nyitott kérdések. In: Politikai évkönyv DVD, ZLINSZKY János: Superflua lex? Non loquitur? (2007. évi CVI. tv. és az Alkotmány). Magyar Jog, 2007, 12. 724. o., és különösen vö. 1339/B/1996. AB hat. Indokolás III. részének 2. pontja, ABH 2003, 965-966. o.

¹⁶ Forrás: Politikai évkönyv DVD

¹⁷ A szerkesztők előszava. In: BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (szerk.): Privatizáció Magyarországon. II. kötet. Háttér tanulmányok. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest 2004, 10. o.

¹⁸ VÖRÖS Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. Gazdaság és jog, 1994. január, 1. szám 6. o.

részelemből (tulajdonhoz való jog, vállalkozás joga, gazdasági verseny szabadsága, szociális jogok biztosításának szükségessége) álló, értékelített alkotmányos alapelvek tekintjük, amelynek szociális jellegére való törekvés az Alkotmány preambuluma szerint államcél, valamint ha nem abszolutizáljuk a gazdaságpolitikai semlegesség dogmáját,¹⁹ és elfogadjuk, hogy a privatizálás mellett a helyes versenypolitikai megfontolások is feltételei a magántulajdonra épülő piacgazdaság megfelelő működtetésének, akkor éppen a szűkebb értelemben vett átmenet időtartamára, a már megindul privatizáció számos káros hozadékaira is tekintettel, abban a gazdasági kontextusban (fizetések értékének csökkenése, munkahelyek megszűnése, infláció meglődulása, állami vagyонvesztés következtében kevesebb jut újraelosztásra stb.) ilyen kötelezettség, vagy legalább ennek bizonyos elemei megfogalmazhatók lettek volna; annak ellenére is, hogy az állam a privatizáció során tulajdonosként járt el, nem annyira közhatalmi minőségében.²⁰ Mindezek miatt talán érdemesebb lett volna a mindig szigorúan bevétel-maximalizáló privatizáció helyett kiemelten is olyan vevőknek értékesíteni – akár az államadósság egy részének továbbgörgetését is felvállalva –, akik ennél komplexebb szempontoknak is megfelelnek, pl. reorganizáció, tőkeemelés, technikai fejlesztés, szerkezetváltás, munkavállalók foglalkoztatása kedvezőbb jövedelmekkel, környezeti károk enyhítése stb.;²¹ vagy a bevételek egy részéből speciális pénzalapot létrehozni (amelyet az állam egyéb támogatásokkal is erősíthetett volna), és ebből támogatni a kisvállalkozásokat és a belföldi befektetések élénkítését. A hazai befektetők kedvezőbb helyzetbe hozása érdekében továbbá az ő szempontjaikat jobban figyelembevevő privatizációs technikákra is lehetett volna törekedni, pl. egy másmilyen típusú, hosszú távú lízing formájában, vásárlási opcióval. Talán az Állami Számvevőszék közrehatása is lehetett volna hathatósabb, hiszen ez a szerv ellenőrizte az ÁVÜ és az ÁPV Rt. tevékenységét, személyi javaslatokat tehetett, véleményezhette a belső normákat. Az Alkotmány 32/C. § (1) bekezdése szerint pedig: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében el-

¹⁹ 33/1993. (V. 28.) AB hat., ABH 1993, 250.

²⁰ Ugyanakkor világos, hogy tulajdonosként eljárva is cselekedeteit közhatalmi-politikai célok motiválták (a demokratikus jogállamiságnak megfelelő, magántulajdonon alapuló piacgazdaság feltételeinek megteremtése), hiszen ezért volt szükség egyáltalán arra is, hogy privatizáljon – és esetleg ugyanerre hivatkozással lehetett volna a kialakuló új tulajdonosi szerkezet, illetve a befolyó bevételek bizonyos célok szolgálatába állítását is megkövetelni.

²¹ Vö. KOMÁROMI GÁBOR: Egy lehetséges privatizációs törvény vázlat. *Gazdaság és jog*, 1994. július-augusztus, 7-8. szám 15. o. Különösen is megkérdőjelezhető azon privatizációs szerződések alkotmányossága, amelyek gyakorlatilag semmilyen feltételeket, garanciákat nem tartalmaztak; ezért lehetőséget adtak arra, hogy a – jellemzően külföldi – vevő frissen megszerzett, esetleg komoly anyagi ráfordításokkal korszerűsített céget leépítse, bezárja, a munkaerőt elbocsássa; tehát valójában nem is céget, hanem piacot vegyen magának. Ugyanakkor az sem volt példa nélküli, hogy egyes vásárlójelöltek anyagi közrehatása miatt a privatizálandó társaságok vezetői tudatosan lezüllesztették cégüket, hogy így áron alul juthassanak hozzá az értékesítés során az érdekeltek.

ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében (...) ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyonerék-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét”. Az értelmezési nehézségek ellérére – pl. hogy „a privatizációs folyamat alatt a »vagyongyarapítás« fogalmilag kizárt”,²² illetve gazdasági társaságoknál milyen állami résztulajdon-nagyság felett végezhető ellenőrzés – minden bizonnyal védhető lett volna egy keményebb számvevőszéki *monitoring*, alkalmanként beavatkozás is a privatizáció, vagy a „privatizációs párna” felhasználása során.

II. Kárpótlási folyamatok

A kárpótlás az elmúlt öt évtized alatt az állam által magánszemélyeknek jogtalanul okozott vagyoni és nem vagyoni jellegű sérelmek utólagos és részleges orvoslását jelenti. A kárpótlási folyamatok szintén menet közben alakulva, az új alkotmányos rend által határok közé szorítva, tapasztalatok és kidolgozott jogirodalom nélkül zajlottak. A kárpótlás nagyobb területei – az okozott sérelmek szerint – a következők:²³

- a) A vagyoni kárpótlás az állam jogellenes beavatkozásával a személyek tulajdonát ért károk részleges jóvátétele. Ezen belül külön említésre méltó a kárpótlás koncepciójától eltérően kezelt, korábban letétbe helyezett értéktárgyak, ékszerkérdése. Ez a kérdés érintőlegesen kapcsolatban van a jogi személyek kárpótlásának témájával is.
- b) A személyi kárpótlás a politikai üldözöttek kárpótlása; azoké, akik személyi szabadságát, vagy akár az életét az állam politikai indítékkal vette el. E kategórián belül egy külön csoportot képez azok kárpótlása, akik jogellenes szabadságelvonás, hatósági önkény vagy hadi eredetű sérülés miatt szenvedtek el egészségkárosodást.
- c) A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése körébe tartozik – felekezetekre tekintet nélkül – az elkönfiskált egyházi ingatlanok bizonyos hitéleti célokra történő visszaadása. (Ezt a sajátos konstrukciót e dolgozat nem volta a vizsgálat körébe.)

A témaköröknek megfelelően az Országgyűlés eleget is tett kárpótlási tárgyú törvényalkotási kötelezettségének.²⁴ A kárpótlás ügye persze „minden lehetséges

²² KISS Daisy: Privatizáció a jog szemszögéből. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 110. o.

²³ SEPSEY Tamás: Kárpótlás és privatizáció. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 274. o.

²⁴ Ide tartozik a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv. (1. Kpt.); a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. tv. (2. Kpt.); az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. tv. (3. Kpt.); a nemzeti gondozási díjról szóló 1992. évi LII. tv.; a hadigondozási ellátásról szóló 1994. évi XLV. tv.; a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi

formájában az Alkotmánybíróság elé került”,²⁵ és sorra születtek a vele kapcsolatos AB határozatok is.²⁶

1. Vagyoni kárpótlás

Az első szabad választások utáni kormánykoalícióban a nagyobbik kormánypárt az előző rendszer alatt elkövetett tulajdoni sérelmekért, illetve ettől elkülönülve egyes erkölcsi károkért részleges pénzbeli kártalanítást kívánt adni. Ezzel szemben az FKgP különösen a földtulajdon tekintetében a reprivatizációt szorgalmazta. Ezt a koalíciós politikai vitakérdést Antall József miniszterelnök alkotmányjogi kérdéssé „transzformálta”, és az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól, arra való tekintettel, hogy a privatizáció során a tulajdon tárgya szerint meg lehet-e különböztetni a kárpótlás eszközeit. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozattal válaszolta meg, amelynek rendelkező része kimondja, hogy „a személyeknek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerinti megkülönböztetését jelenti az, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya reprivatizálják, másokét viszont nem. Az ilyen megkülönböztetés alkotmányellenes.”²⁷ Az Alkotmánybíróság tehát a tulajdoni tárgyak közötti megkülönböztetést a tulajdonosok mint személyek közötti megkülönböztetéssé fordította át, és mivel itt a pozitív diszkrimináció feltételei nem álltak fenn, ezt a különbségtételt – tehát, hogy akinek földtulajdona volt, arra a reprivatizáció, akinek más egyéb tulajdona volt, arra pedig a privatizáció vonatkozik – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek minősítette. *Az indokolás lényeges – és sokat vitatott – megállapítása szerint a Kormány által tervezett részleges kártalanítás kizárólag (sic!) a méltányosságon alapul, erre az államnak nincs kötelezettsége, és senkinek nincs hozzá alanyi joga.* Ez az AB határozat még az 1. Kpt.-t megelőzően született, de a kárpótlási törvények kapcsán ismét az Alkotmánybíróság elé került a probléma. Az 1. Kpt.-t még törvényjavaslat formájában a képviselők – a részletes vita közben – azért támadták meg, mert sérelmezték, hogy a javaslat miatt csak a tulajdoni sérelmek orvoslásáról rendelkezett, illetve miért csak 1949. június 8-ától sorolt fel olyan jogszabályokat, amelyek alapján a bekövetkezett tulajdoni sérelmeket a ja-

XXXII. tv.; valamint az ún. semmisségi törvények (1989. évi XXXVI. tv., 1990. évi XXVI. tv., 1992. évi XI. tv., 2000. évi CXXX. tv.).

²⁵ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001, 174. o.

²⁶ Ezek közül a fontosabbak: A vagyoni kárpótlás körében a 21/1990. (X. 4.) AB hat., a 16/1991. (IV. 20.) AB hat., a 27/1991. (V. 20.) AB hat., a 28/1991. (VI. 3.) AB hat., a 15/1993. (III. 12.) AB hat., a 16/1993. (III. 19.) AB hat., a 28/1993. (IV. 30.) AB hat., a 13/1996. (IV. 12.) AB hat., illetve legutóbb a 675/D/2004. AB hat. A személyi kárpótlás körében az 1/1995. (II. 8.) AB hat. és a 22/1996. (VI. 25.) AB hat. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése körében pedig a 4/1993. (II. 12.) AB hat.

²⁷ 21/1990. (X. 4.) AB hat., ABH 1990, 73.

vaslat orvosolni kívánta. Hasonló, bár némileg bővebb tartalma volt a köztársasági elnök indítványának is, melyben a még ki nem hirdetett törvény egyes részei alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kérte. Az e körben született AB határozatok alapvető fontosságú megállapításokat tettek, amelyek ugyanakkor erősen kifogásolhatók. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat utal rá, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során az annak egykori létrehozásából származó terheket és kötelezettségeket, az átalakulás társadalmi költségeit indokolt és igazságos egyenlően szétosztani azok között, akik a lebontás során a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. Már ebben a határozatban megjelenik, mintegy mellékes megjegyzésként a *novatio analogiájára* való utalás, amely később domináns nézőponttá válik. *Eszerint a törvényhozó alkotmányosan megteheti, hogy különböző alapú kötelezettségeit – mintegy a novatio mintájára – megújítja; új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn ugyanazt a tartozását. Az 1. Kpt. vizsgált javaslatában ez a megújított jogalap a méltányosság – az állam korábban vállalt, de nem teljesített kártalanítási kötelezettsége helyett.* Ez a túlzottan tág *analogia*, egy polgári jogi jogintézmény átvitele közjogi, törvényhozási szintre – még korlátozottan alkalmazva is – nehezen alapítható az Alkotmány rendelkezéseire, bármilyen frappáns is. A *novatio analogiájának* alapja csak valamifajta rendszerváltozáshoz kötődő, sajátos gazdasági racionalitás lehetett, amelynek alkotmányossági relevanciája viszont meglehetősen kérdéses.²⁸ A 27/1991. (V. 20.) AB határozat²⁹ szerint az államosítási jogszabályok alapján főnnálló kártalanítási kötelezettségét az állam más formában megújíthatja. *Eszerint tehát az Alkotmánybíróság a folyamatban lévő kárpótlási törvényalkotást olyannak fogadta el, amely alkalmas az állam kártalanítási kötelezettségének kiváltására – tekintet nélkül arra, hogy kártalanítás helyett immár csak részleges kárpótlásról volt szó.* A 28/1991. (VI. 3.) AB határozat a kárpótlási és reprivatizációs koncepciók közötti választást már nem az állam tulajdonosi szabadságára, hanem a nemzet akkori anyagi teherbíróképességére alapította. Az AB határozat szerint az 1. Kpt. megtestesíti a *novatio* utáni új jogalapot, e törvénnyel az állam új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel fenntartotta lényegében a korábbi tartozásait. Ezzel új, e törvény által konstituált, közös jogalapja lesz az eredeti kártalanítási igényeknek; így egyúttal a *novatio* kizárja a régi (eredeti) jogcímekekre való hivatkozást. *Az állam korábban ígért kártalanítási kötelezettségei átalakultak, és immár méltányossági alapon vállalt részleges kárpótlási kötelezettségként öltöttek testet.* [Még egy összefoglaló jellegű döntés született a vagyoni kárpótlás témakörében, a 15/1993. (III. 12.) AB határozat.] *Az 1. Kpt. és a 2. Kpt. felépítése és kárpótlási mechanizmusa a következőképpen nézett*

²⁸ Kiemelendő ZLINSZKY János alkotmánybírónak az AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, amely sajnos nem talált kellő visszhangra. A párhuzamos vélemény szerint az Alkotmánybíróság álláspontja csak a jogszabályszerűen államosított közületi tulajdonra vonatkozik. Jogszabályellenes tulajdonelvonás tekintetében a jogorvoslat a rendes bírói útra tartozik a polgári jog szabályai szerint, 1991. április 1-jével ennek lehetősége megnyílt. (ABH 1991, 65.)

²⁹ 27/1991. (V. 20.) AB hat., ABH 1991, 73.

ki. Azok a természetes személyek részesülhettek részleges kárpótlásban, akik magántulajdona az állam által, az 1949. június 8. (majd 1939. május 1.) után alkotott, a mellékletekben felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett. A jogosult elhalálozása esetén a kárpótlásra csak leszármazója, ennek hiányában túlélő házastársa tarthat igényt. A kár mértékét átalányértékben kell meghatározni, a mellékletek szerint. A kárpótlás mértéke pedig az előbb említett módon meghatározott átalánykárérték alapján, az 1. Kpt. 4. § (2) bekezdésében szereplő táblázat segítségével állapítható meg. A megállapított összegről kárpótlási jegyet kellett kiállítani, amely bemutatóra szóló, átruházható, a kárpótlás összegének megfelelő, az állammal szemben fennálló követelést névértékben megtesztető értékpapír, amely 1994. december 31-ig a jegybanki kamat 75 %-ával kamatozik; fedezete az állami vagyon. (Később a kárpótlási jegyet bevezették a tőzsdére is, így forgalmi értéke is kialakult.) A kárpótlás módját megjelenítő kárpótlási jegy volt tehát az a mozzanat, amely a privatizáció és a kárpótlás folyamatait egymáshoz kapcsolta.³⁰

2. Személyi kárpótlás

A kárpótlási program nem vagyoni károkért is tervezett elégtételt adni, és az 1989-től megalkotott semmisségi törvények is kilátásba helyezték a semmisnek nyilvánított elítélések áldozatainak kártalanítását. Ezen előzmények után született meg a 3. Kpt., amely – címe alapján – az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottaknak ígért kárpótlást. *Itt már nincs szó részlegességről, mivel az ebben a körben nem értelmezhető. „A kárpótlásnak, mint egésznek, a méltányosság a jögalapja.”*³¹ A 3. Kpt. már preambulumban utal rá, hogy a kárpótlást a nemzetgazdaság teherbíró képességére figyelemmel kívánja végrehajtani. Az 1/1995. (II. 8.) AB határozat Indokolása kimondta, hogy a vagyoni kártérítéstől a személyi főleg abban különbözik, hogy *„itt a (...) törvény nem vagyoni, anyagi, tulajdonjogi, hanem a nem vagyoni, a személyi sérelmekért határoz meg kárpótlást, (...) az államot a jogtalan személyi sérelemokozásokért jóvátételi kötelezettség (...) még részlegesen sem terhelte.”*³² *Az is különbséget teremt a kétfajta kárpótlási koncepció között, hogy míg a vagyoni sérelmek okozása az állam oldalán jelentett valamifajta vagyoni előnyt, személyi sérelemokozással ilyen előny nem jelentkezett, sőt a társadalmat magát érte pótolhatatlan veszteség. Az államnak ezért az Alkotmánybíróság szerint nincs alkotmányos kötelezettsége a visszamenőleges kárpótlásra, az csak ex gratia jellegű, és egységes jögalapot teremt a személyi sérelem-*

³⁰ A zsidó származású vagy izraelita vallású lakosságtól letétbe vett ékszerek és aranytárgyak kérdésével az Alkotmánybíróság a 16/1993. (III. 12.) AB hat.-ban foglalkozott (ABH 1993, 143.). Ezt a kérdéskört azért kellett külön is megvizsgálni, mert a letéteken az állam formálisan sem szerzett tulajdonjogot, legfeljebb azokkal a sajátjaként rendelkezett.

³¹ SÓLYOM: i.m. 632. o.

³² 1/1995. (II. 8.) AB hat., ABH 1995, 41.

okozások jóvátételére. Más helyen³³ az AB határozat Indokolása még a semmisségi törvényhozást is *ex gratia* jellegűnek minősítette. *Arra pedig – a korábbi döntések alapján – senkinek sincs alanyi joga, hogy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ezért a személyi kárpótlás legfontosabb mérlegelendő szempontja az egyenlő méltóságú személyekként történő kezelés lett. A 3. Kpt. felépítése, és az azon alapuló kárpótlási koncepció a következőképpen nézett ki.* A kárpótlás azon személyekre illetve hozzátartozóikra terjed ki, akiket 1939. március 11. és 1989. október 23. között életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul fosztottak meg, ha magyar állampolgárok, vagy a sérelem elszenvédésekor azok voltak, vagy a 3. Kpt. hatálybalépésekor vagy haláláig életvitelszerűen hazánkban élt, és nem esik a 3. Kpt. 12. § szerinti kizáró okok alá. A II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre történt deportálásért, illetve a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolásért, szovjet bíróság politikai indokú ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonásért a szabadságelvonás miatt megállapítható kárpótlás 10 %-kal megemelt mértékében jár.³⁴ Kárpótlásra az életben lévő sérelmet szenvedett, halála esetén túlélő házastársa jogosult – utóbbi 50 %-ig. A kárpótlás a jogosultat kárpótlási jegy vagy a 3. Kpt. szabályai szerint kiszámított havi életjáradék formájában illeti meg.

A lényegében már lezárult kárpótlási folyamat objektív megítélése ma sem könnyű. *Kétségtelen, hogy a kárpótlásnak is volt a magántulajdonon alapuló piaczgazdasági rendszer kialakítását elősegítő funkciója, ami a jogállami átmenet szempontjából állami szinten fontos törekvés volt. Az egyének szintjén azonban csalódást jelentett, hogy igazságtalanul elszenvedett káraik – alanyi jog helyett – méltányosságból történő részleges orvoslása e törekvésnek alárendelődött, valamint a kivitelezés módja is számos visszaélésre kínált lehetőséget.*³⁵ A kárpótlási jegyek kamatozása, valamint a jogosultak körének jelentős kiszélesedése olyan állami közreműködést tett volna szükségessé, amely a kárpótlási jegyek gyors kivonásával elébe ment volna azok elértéktelenedésének, és így a jogosultakat ért

³³ 1/1995. (II. 8.) AB hat., ABH 1995, 46.

³⁴ A 22/1996. (VI. 25.) AB hat. szerint ez a differenciálás megfelel az alkotmányosság kritériumainak, hiszen ezt a jogosulti kört nem lehet egy kategóriába sorolni a „pusztán” szabadságelvonás miatt kárpótlandókkal, esetükben ugyanis lényeges differencia specifica, hogy idegen szuverén fennhatósága alá kerültek. ABH 1996, 89.

³⁵ A felkínált kárpótlási alternatívák a következők voltak: önkormányzati lakás megvásárlása, életjáradéokra váltás, privatizációban részvétel, termőföld vásárlása. Ezek közül ez utóbbit választották a legtöbben, ráadásul a jogosultak köre a személyi kárpótlás során tovább sokszorozódott. Tömegek jelentek meg egy-egy árverésen, ami miatt a kárpótlási jegyek forgalmi értéke mélyen a névértéke alá zuhant. Csökkent a kárpótlási jegy tőzsdei és tőzsdén kívüli árfolyama, ami az eredeti jogosultak között pánikot váltott ki, és áron alul adták el kárpótlási jegyeiket, általában olyan spekuláns „másodlagos kárpótlási jegy tulajdonosoknak”, akik ezeket felvásárolva ténylegesen részt kívántak venni a privatizációban. Az életjáradékra váltást a családok kárpótlóltak azért nem választották, mert az csak halálukig szólt, és egyébként is alacsony összegű volt.

veszteségeknek. Ezt a kárpótlási jegyekkel szemben jól ütemezve, összehangoltan felkínált, megfelelő állami vagyontárgyakkal tudta volna elérni. A különböző Kormányok azonban erre nem törekedtek eléggé, és minden bizonnyal (anyagi) érdekük sem volt a jogosultak igényeinek jobban megfelelő kárpótlási kínálat biztosítására – kényelmesebb és olcsóbb volt csendben megvárni a kárpótlási jegyek elértéktelenedését, ami az idő múlásával és a kereslet növekedésével elkerülhetetlenül be is következett.

A jogosultak szempontjából a legmegalázóbb azonban mégis az egész kárpótlási folyamatot átítató – az alkotmányosság köntösébe burkolódzó – felfogás volt. Az, hogy az a kevés is, amit a károsultak kaptak, hangsúlyozottan csak *ex gratia* juttatás, állami kegy gyakorlása; valójában nekik arra nincs is joguk, sem a vagyonukat, sem a személyüket ért sérelmek tekintetében. Magyarázható, hogy a békés rendszerváltozás, a jogi folyamatosság, az állam gazdasági teherbíró képessége és amiatt, hogy fizikailag nem lehetett minden jogosult esetében *in integrum restitutio*t megvalósítani, az Alkotmánybíróságnak el kellett vetnie az eredeti tulajdon visszaadását azoknak az esetében is, akiknél erre még lehetett volna reális esély. E szempontok közül azonban sok nem az Alkotmányon alapul, vagy abból éppen az ellenkezője is levezethető volna. Viszont még ha ilyen álláspontra is jutott az Alkotmánybíróság, nem engedhette volna meg magának a jogosultakat ért korábbi sérelmek olyan eliminálását és méltányossági alapú noválását, ahogyan az az AB határozatokban megjelenik – akár egészen a semmisségi törvények méltányossági alapra helyezésével bezárólag.³⁶ *A kárpótoltak a kárpótlási összeg mértéke mellett jogosan érezhették sértőnek, hogy különböző alapú sérelmeiket nem állapítják meg, nem mondják ki, összemosás, néhány kivételtől eltekintve nem vizsgálják ki alaposan.* Jogosan érezhették azt is, hogy az állam nagyon nehezen engedte őket hozzájutni megígért orvoslásukhoz. *Végül nagy hibája volt a kárpótlási folyamatoknak – és az ezzel kapcsolatos bírósági gyakorlatnak –, hogy nem oldotta meg azoknak a problémáit, akiknek a tulajdonát korábban teljesen jogellenes módon, esetleg jogi hivatkozást mellőzve, indokolás nélkül, önkényesen vonták el.* Pedig ebben a körben lehetett volna relevanciája a tulajdoni igény elévülhetetlenségének, de néhány alkotmánybírósági kisebbségi véleményt leszámítva senki nem karolta fel ezt a jogosulti kört; a bíróságok sem foglalkoztak érdemben ezekkel az ügyekkel, és ezzel pont azokat hagyták cserben, akik az előző rendszerben is a legnagyobb igazságtalanságokat szenvedték el.³⁷

³⁶ Vö. 1/1995. (II. 8.) AB hat. Indokolás III. rész 5. pont, ABH 1995, 45-47.

³⁷ SÁRKÖZY Tamás egy saját, 1996-ban törvénytervezet formájában is megírt javaslata alapján említést tett egy „második kárpótlás” lehetőségéről, ami véleménye szerint alkalmas lehetett volna a privatizáció miatti rossz társadalmi közérzet feloldására. Ennek a koncepciónak a lényege az lehetett volna, hogy „aki meghatározott mértékű hozzájárulást fizet be egy állami szociális alapba, annak vagyonosodását a hozzájárulás mértékével arányosan bizonyos szűk kivételtől eltekintve (pl. erőszakos bűncselekmények) a továbbiakban nem lehet vizsgálni.” A javaslatot az akkori miniszterelnök eredetileg támogatta, azonban az a két kormányzópárt erkölcsi felháborodásán mégis elbukott. Ld. SÁRKÖZY (2007): i.m. 248. o.

Magyarországon a gazdasági alkotmányosság szabályai szinte teljesen hiányoznak, ezért minden a nemzeti vagyonra és az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozó tapasztalat és tanulság értékes lehet – ez indokolhatja a privatizáció és a kárpótlás témájával való foglalkozást is. A gazdasági átmenet sorsát hosszútávon meghatározta az a körülmény, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon egyéb kérdések mellett nem kapott kellő hangsúlyt az állam vagyoni viszonyainak rendezése; idáig vezethető vissza az is, hogy nem állt rendelkezésre egy nemzeti vagyonelemlár, ami pedig az állam megalapozott gazdasági döntéseihez nélkülözhetetlen. *Mivel e témakörben az Alkotmány is kevés kapaszkodót nyújt, a gazdasági átmenet gyakorlatilag azok nélkül a garanciális elemek, fékek, biztosítékok nélkül folyhatott le, amelyek a közjogi-politikai átmenet során megvoltak, azt keretek között tartották. Igaz, hogy „magánosítás nélkül nem lehetséges valódi gazdasági rendszerváltozás, új gazdasági (tulajdoni) alap nélkül pedig előbb vagy utóbb a társadalmi-politikai rendszerváltozás is megkérdőjeleződne.”*³⁸ Ez azonban nem mentesít a közvagyonnal való felelősségteljes állami gazdálkodás követelménye alól, hiszen *„a közvagyon várományosa a következő nemzedék, azt tehát annak terhére túlterhelni a tulajdonos nem jogosult.”*³⁹

³⁸ A szerkesztők előszava. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 9. o.

³⁹ ZLINSZKY: i.m. 727. o.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

AZ EURÓPAI ÉS AZ AMERIKAI ALAPJOGVÉDELMI GYAKORLAT KAPCSOLATA

Kapcsolódási pontok és párhuzamok

Egy rövid elemzés természetesen nem nyújthat átfogó képet az európai és az (észak-) amerikai kontinens államainak alkotmányos technikáiról, amelyek az alapjogok védelmének, korlátozhatóságának szabályozására és ítélkezési gyakorlatára, az alapjogi érvelésre vonatkoznak. Túl azon, hogy az egyes államok szabályozása és joggyakorlata nagymértékben eltérő lehet, nem beszélhetünk egységes európai és amerikai szemléletről sem. A fenti különbségeken túl, sajátos felfogást tükröz, de vizsgálatra mindenképpen érdemes az Emberi Jogok Európai Egyezményének szabályozása és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is.

A vizsgált kérdés alaposabb elemzése során arra a megállapításra juthatunk, hogy a kontinentális és a common law jogrendszerek közötti, földrajzi alapú merev elhatárolás már nem minden esetben állja meg a helyét:¹ az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában egyaránt fellelhető például a kontinentális jogfelfogás és az angol esetjogi szemlélet, az egyes, úttörő felfogást tükröző bírósági jogértelmezések pedig távoli országok gyakorlatát is formálják. Adott államok jogértelmezési gyakorlatára természetesen a föderatív vagy unitárius államszerkezet is hatással lehet.

Jelen elemzés tárgya a kanadai általános alapjogi szabályozás, a kanadai Legfelső Bíróság alapjogvédelmi gyakorlatának, és az egyes alapjogkorlátozások alkotmányosságának megítélésére kialakított általános alapjogi tesztjének bemutatása. Európai és amerikai párhuzamok mentén a kanadai gyakorlat kiemelése több szempontból is indokolt lehet: az alapjogok korlátozásának kereteit meghatározó alkotmányos szabályozási technikákat részben a Római Egyezményből vette át az alkotmányozó, az ítélkezési gyakorlatban pedig kiemelt figyelemmel van a Bíróság a strasbourgi bíróság esetjogára. A földrajzi közelség ellenére a kanadai jogirodalom – bár természetesen hasznosíthatónak tartja az Amerikai Egyesült Államok alapjogvédelmi gyakorlatát és érvelését – az amerikai felfogással szemben fogal-

¹ A common law és a kontinentális jogrendszerek különbözőségének relativitásáról ld.: Georg NOLTE: *European and US Constitutionalism*. Cambridge University Press, 16-18. o.

mazza meg a kanadai alapjogvédelmi szemlélet lényegét.² Ez utóbbit a legtöbb szerző harmadikutas megoldásként értékeli. A kanadai alapjogi felfogás a fentiekén túl általános jellegű, európai szemmel talán szokatlan, de mindenképpen hasznos kérdésfelvetésekkel is szolgálhat.

Kiinduló kérdések

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata részben közös kiindulási alapot jelent ugyan a kanadai alapjogi bíraskodás számára, a kanadai Legfelső Bíróság által kialakított általános alapjogi teszt és érvelés ugyanakkor több ponton eltér a strasbourgi bíróság által kialakított mércétől. Az elemzés során párhuzamosan mutatom be az alapjogi teszt egyes elemeinek a kanadai és a strasbourgi bíróság által kialakított jelentéstartalmát, arra a kérdésre keresve a választ, hogy a hasonló szabályozási alap szükségképpen hasonló érvelést eredményez-e.

A kanadai alapjogi érvelés és az értékelhető strasbourgi párhuzamok áttekintésével arra az állításra is szeretnék igazolást találni, hogy a bírósági alapjogi érvelés az egyedi alapjogsérelemek megítélésén túl az alkotmányos rendszer integráns részét képezi-e? Formálhatja-e az alapjogi érvelés a közjogi rendszert? Amennyiben ez az állítás igazolható, úgy az érvelési készlet megváltoztatása olyan mértékű változásként is értékelhető egy alkotmányos rendszerben, mint az alkotmánymódosítás.

A kanadai alapjogi szabályozás keretei

Kanadában 1982-ben került kihirdetésre a Constitution Act.³ Bár a „kanadai alkotmányt” az angolszász hagyományokból adódóan más források is alkotják, a törvény elfogadása mindenképpen korszakhatárnak tekinthető Kanada közjogtörténetében. A Constitution Act része a Jogok és Szabadságok Chartája, amely az alapjogokat először foglalta egységes katalógusba és jelölte ki azok gyakorlásának kereteit. A Chartában foglalt jogok rendszere illeszkedik a nemzetközi dokumentumok és nemzeti alkotmányok emberi jogi katalógusainak sorába – jelentősége abban áll, hogy az alapjogok mibenlétéről, korlátozhatóságáról folytatott diskurzus

² Bár az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának jóval hosszabb múltra visszatekintő esetjoga, mint lehetséges hivatkozási pont kézenfekvő, a két ország különböző politikai, jogi, és társadalmi hagyományainak különbözőségére és a két alkotmány rendszerének eltérő jellegére tekintettel egy-egy alapjogra vonatkozóan nem vehető át teljes egészben az amerikai alapjogi érvelés. Ld.: David BEATTY: *Constitutional Law in Theory and Practice*. University of Toronto Press, Toronto, 1995, 64. o.

³ Az Egyesült Királyságban egyidejűleg Canada Act néven került elfogadásra

a szakjogági bíráskodási szintről alkotmányos rangra emelkedett és általános alapjogi érvelés kialakítását tette szükségessé.

A Jogok és Szabadságok Chartája

A kanadai szerzők többsége a Chartát az alapjogok érvényesíthetősége és védelme szempontjából meghatározó jelentőségűnek tartja, amelyet jellemzően foglal össze a következő megállapítás: „(A Charta elfogadása)... a *legradikálisabb változás a kanadai alkotmányos rendszerben és jogrendben*”.⁴ A Charta szabályozási rendszerének értékeléséhez természetesen a kritikus álláspontokat is érdemes alapul venni. Robert Ivan Martin A legveszélyesebb hatalmi ág⁵ címmel írt a Kanadai Legfelső Bíróság alapjogi ítélezéséről összefoglaló értékelő elemzést.⁶ A mértéktartó kritikának is meghatározó kiindulópontja az a felvetés, amely szerint a Legfelső Bíróság (a választott képviselőkkel ellentétben) demokratikus legitimitáció és felelősség hiányában dönt olyan súlyú kérdésekben, mint például az abortusz vagy az eutanázia.⁷

A Chartával és a Legfelső Bíróság gyakorlatával szemben kevésbé kritikus szerzők is felteszik azt a kérdést, hogy például a véleménynyilvánítás szabadságának tételéből kiindulva, kizárólag a Charta szövege alapján meg tudják-e ítélni a bírák olyan súlyú, és társadalmi szinten megosztó kérdések szabályozásának alkotmányosságát, mint például a prostitúció, pornográfia, vagy akár a gyerekeknek szóló reklámok köre?⁸

A Bíróság által alkalmazható mérlegelési szempontrendszer kialakításához a Charta a 1. Cikke jelenti a kiindulási alapot.

Jogkorlátozási klauzula

A Jogok és Szabadságok Chartája a következő klauzulával kezdődik: *A Chartában foglalt jogok és szabadságok csak olyan törvényben foglalt, ésszerű korlátozásnak*

⁴ Ld.: Janet L. HIEBERT: Limiting Rights – The Dilemma of Judicial Review. McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London, Buffalo 3. o.

⁵ Robert Ivan MARTIN: The Most Dangerous Branch – How the Supreme Court of Canada Has Undermined Our Law and Our Democracy. McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2003

⁶ A címből is kiolvasható kritikai alapvetést érdemes összevetni Alexander Hamilton megállapításával, amely szerint a pénz és a fegyveres erők feletti rendelkezési jog híján az igazságszolgáltatás a leggyengébb hatalmi ág

⁷ A legitimitáció hiányára vonatkozó, az amerikai irodalomban hagyományosnak tekinthető kérdésfelvetés oka kettős lehet: egyrészt az angol közjogi hagyomány, amely a parlamenti szuverenitás elméletéből adódóan a törvényhozó testületet helyezi a középpontba, másrészt a hatalmi ágak radikális elválasztására vonatkozó amerikai elmélet

⁸ BEATTY: i.m. 62. o.

*vethetők alá, amelyek kimutathatóan igazolhatóak egy szabad és demokratikus társadalomban.*⁹

Az alapvető jogok nem korlátozhatatlanok – számos szerző önmagában ennek deklarálását a Charta egyik érdemének tartja. A nemzetközi tendencia természetesen az, hogy az alapjogok egy nagyon szűk körét leszámítva,¹⁰ alkotmányos keretek között van lehetőség alapjog-korlátozásra. Ezzel a szabályozási technikával álláspontom szerint az alkotmányozó a deklaráláson túl jóval többet tett: az alapjogok védelmét előtérbe helyezte, koherens alapjogi érvelés lehetőségét teremtette meg.

Az alapjogok korlátozásának vonatkozásában három alapvető alkotmányos szabályozási modell rajzolható fel. Az első, amelynek jellemző példája az Amerikai Egyesült Államok szabályozása, az alapjogok deklarálásán túl nem tartalmaz arra utaló általános vagy speciális szempontokat, hogy az alapjogokat milyen célból és milyen mértékben lehet korlátozni – az egyes alapjogsérelmek megengedhetősége megítélésének tárgyában az alkotmányvédelemmel felruházott szerv (Legfelső Bíróság) széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik. Egy másik megoldás, amelyre az idézett kanadai klauzula mellett példa a magyar Alkotmány 8. §-a is, – általában egy rövid klauzula keretében – általános szempontokat határoz meg az alapjogok korlátozására vonatkozóan. A szabályozás harmadik típusára az Emberi Jogok Európai Egyezménye szolgálhat példaként, amely az egyes jogokhoz kapcsolódóan külön jogkorlátozási szempontokat határoz meg.

Mindhárom szabályozási technika esetén az alkotmányvédelmet (alapjogvédelmet) ellátó bírói szerv tölti ki tartalommal a keretszabályokat, határozza meg a szabályozáshoz kapcsolható módszert és vizsgálati szempontrendszert, az alapjogi tesztekkel. A három szabályozási technika más-más igazolási alapot is feltételez.

Egyezményes alapok

A kanadai jogkorlátozási klauzula fogalomhasználatában az Emberi Jogok Európai Egyezményből indul ki. Bár az Egyezmény szabályozási körében és a strasbourgi bíróság gyakorlatában mindhárom szabályozási technika és az azokhoz kapcsolódó érvelés is megjelenik,¹¹ egyértelműen kijelölhető az az esetkör, amely a kanadai szabályozás alapját képezi.

⁹ The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

¹⁰ Általában az emberi élet és méltóság védelme és a kínzás, a kegyetlen, embertelen, vagy megállító bánásmód tilalma tartozik ebbe a körbe.

¹¹ Az esetjog elemzése alapján négy lehetséges jogkorlátozási eset különböztethető meg: a jogkorlátozás Egyezmény által meghatározott, általános formája; az Egyezmény egyes cikkeihez kapcsolódóan tételesen meghatározott jogkorlátozási klauzulák; az egyes jogok hatókörének „kijelölése” az Egyezményben, illetve e lehetőség tagállami hatáskörbe történő utalása (limitations by delimitations); valamint az egyes jogokban vélelmezhetően „bennefoglalt” korlátozások (inherent

Az Egyezmény rendszeréből a nevesített jogkorlátozási okokat tartalmazó klauzulák a legismertebbek – ezeket az Egyezmény 8-11. Cikkei, valamint a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. Cikke tartalmazzák. E rendelkezések esetenként a jogkorlátozási okokat a strasbourgi alapjogi teszt kulcsfogalmául szolgáló – a korlátozás mértékére utaló – „szükséges egy demokratikus társadalomban” (*necessary in a democratic society*) fordulattal kapcsolják az egyes jogokhoz – ebből a szabályozási keretből kiindulva alakította ki a strasbourgi bíróság az általános jelleggel használt szükségességi tesztet.

Bár az Egyezmény rendszerében a szükségességi mérce és a demokratikus társadalom, mint viszonyítási pont az egyes jogokhoz kapcsolódik, az utóbbiakhoz rendelt konkrét jogkorlátozási okok hasonlósága miatt az érvelés kialakításban nem okozott nehézséget e szempontok általános jogkorlátozási klauzulaként történő átvétele a kanadai alkotmányos rendszerben.

Az Oakes teszt

A kanadai Legfelső Bíróság 1986-ban alakította ki az Oakes-teszt néven ismertté vált vizsgálati szempontrendszerét. Az 1986 óta formálódó gyakorlat alapján általánosságban kijelenthető, hogy a Bíróság szigorú követelményeket határozott meg, amelyek alapján az ésszerűség és arányosság Chartában foglalt fogalmai által meghatározottnál jóval szigorúbb megítélés alá eshetnek az egyes alapjog-korlátozó rendelkezések.¹² Az alábbiakban a tesztet első ízben megfogalmazó ítélet érvrendszerét mutatom be, elemenként párhuzamba állítva az annak alapjául szolgáló strasbourgi szükségességi teszt érveivel, vizsgálati szempontrendszerével.

A jogeset alapja David Edwin Oakes panasza, akivel szemben kis mennyiségű kábítószer birtoklása miatt indult eljárás, amelyben alkalmazták a kábítószer elleni fellépésről szóló törvény¹³ előírásait. A törvény 8. cikkének rendelkezése egy vélelmet tartalmazott, amelynek értelmében a kábítószer birtokló személyt az ellenkező bizonyításig olyannak kell tekinteni, mint aki a kábítószer-kereskedelemben is részt vesz, ennek megfelelően a bíróság e tényállás alapján is kiszabhat vele szemben büntetést. A vélelem megdöntése a törvény rendelkezései szerint a terhelt feladata. Az ártatlanság vélelmének és a Charta 11.(d) cikkének lehetséges sérelme vetette fel azt a kérdést, hogy a kábítószer elleni fellépésről szóló törvény 8. cikke indokolható-e a Charta jogkorlátozási klauzulája alapján, azaz törvény által előírt, olyan ésszerű korlátozásnak tekinthető-e, amely kimutathatóan igazolható egy szabad és demokratikus társadalomban.

limitations) Ld.: Yutaka ARAI: The System of Restrictions In: Van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak (eds.) Theory and Practice of the European Convention on Human Rights Fourth Edition, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006, 333. o.

¹² BEATTY: i.m. 75. o.

¹³ Narcotic Control Act.

Törvény által előírt korlátozás

Arra az előkérdésre, hogy törvény írja-e elő a korlátozást, a Legfelső Bíróság a konkrét ügyben egyértelmű választ talált, tekintettel arra, hogy a kábítószerek elleni fellépésről szóló törvény érvényesen megalkotott és kihirdetett jogszabály, amely általános jellegű kötelező előírást tartalmaz.¹⁴ A „törvény” fogalmának meghatározása természetesen nem okozhat komoly nehézséget a kanadai jogrendben, azonban a Bíróság által megfogalmazott általános feltételek közül kiemelhető a normativitás és a kellően konkrét szabályozás követelménye.

A strasbourgi bíróság a törvény fogalmára az Egyezményben részes államok eltérő jogrendszerei miatt pontos definíciót természetesen nem adhatott, így a törvény általi jogkorlátozás előírására vonatkozóan elsősorban minőségi követelményeket határozott meg.¹⁵ A jogkorlátozást előíró jogszabálynak mindenekelőtt hozzáférhetőnek kell lennie a polgárok számára. További követelmény az előreláthatóság, amelynek értelmében a normákat megfelelő pontossággal kell megfogalmazni ahhoz, hogy az állampolgárok – ha szükséges, szakember segítségével – előre láthassák magatartásuk lehetséges következményeit és azt ennek megfelelően, a törvény előírásaihoz tudják igazítani. A harmadik követelmény értelmében a kérdéses jogszabályok megfelelő garanciális rendelkezéseket kell, hogy tartalmazzanak az esetleges visszaélések megakadályozására, így pontosan körül kell határolni azt a tartományt, amelyen belül a hatóságok a jogkorlátozás kapcsán eljárhatnak.¹⁶ Az egyes jogszabályok részletességére vonatkozóan a fenti, minőségi követelményeken túl a strasbourgi esetjog nem tartalmaz előírásokat, így – bizonyos keretek között – változatos jogforrási formában, a részletes törvényszövegek és a tömör jogszabályok egyaránt elfogadhatóak.¹⁷

A strasbourgi törvényfogalom fenti minőségi követelményeinek, jellemzőinek átvétele a kanadai Legfelső Bíróság érvelésében természetesen nem szükségszerű, de esetenként új, következetesen számon kérhető elemekkel gazdagíthatja a joggyakorlatot.

Jogkorlátozási célok

A Legfelső Bíróság az alapjog-korlátozás indokoltságának elfogadásához alapos és sürgető cél meglétét tartja szükségesnek.¹⁸ Bár a Charta nem nevesíti az egyes, legitímnek tekinthető jogkorlátozási célokat, a szabad és demokratikus társadalomban

¹⁴ R. v. OAKES, [1986] 1 S.C.R. 103. 62. bek.

¹⁵ A törvény fogalmára vonatkozó követelmények pontos összefoglalására vonatkozóan ld.: Case of the SUNDAY TIMES v. United Kingdom (Application no. 6538/74) Judgement of 26 April 1979, 49. bek.

¹⁶ Ld.: Case of OLSSON v. Sweden (Application no. 10465/83) Judgement of 24 March 1988, 61. bek.

¹⁷ Ld.: BÁN Tamás: A Rekvényi-ügy és környéke. Fundamnetum, 1999/3, 96. o.

¹⁸ R. v. OAKES, [1986] 1 S.C.R. 103. 68. bek.

kimutatható igazolhatóság követelménye átfogó társadalmi célok felvetését teszi lehetővé az egyéni szabadságjogokkal szemben. A cél teljes hiánya, vagy túlzottan általános jellege sem fogadható el a bírói gyakorlat szerint. Az R. v. Oakes ügyben a bíróság a droggereskedelemmel szembeni hatékony fellépést elfogadta alapvető és nyomos társadalmi célként.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a legitim jogkorlátozási célok tekintetében könnyebb helyzetben van: az Egyezmény 8-11. Cikkeiben, valamint a Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. Cikkében foglalt jogokhoz konkrét jogkorlátozási célok kapcsolódnak.¹⁹ E jogkorlátozási katalógus taxatívnek tekinthető, a tárgyalt cikkekhez kapcsolódóan nincs helye hasonló okokra történő hivatkozásnak. Meglehetősen ritkán kerül sor arra, hogy a Bíróság a jogszerű cél hiányában állapítson meg egyezményesértést – amennyiben egy egyezményes jog korlátozása törvényen alapulóknak minősül, az leggyakrabban a teszt szükségességi elemén „bukhat el”.²⁰

Arányosság: ésszerű kapcsolat, lehető legkisebb korlátozás, a korlátozás hatásainak vizsgálata

A korlátozás arányosságának kérdése több részkérdést foglal magában. Ezek közül első az a felvetés, hogy ésszerűen kötődik-e az elérni kívánt célhoz a korlátozás. Az R. v. Oakes ügyben a Bíróság a kérdést olyan módon tette fel, hogy van-e ésszerű kapcsolat a kis mennyiségű kábítószer birtoklásának ténye és a kábítószerkereskedelemben történő részvételre vonatkozó vélelem között? A Bíróság válasza nemleges volt,²¹ így az arányosság kérdésének további rész-elemeit érdemben már nem vizsgálta. A testület e következtetés alapján megállapította: a Narcotic Control Act 8. cikkében foglalt rendelkezés sérti az ártatlanság vélelmének Chartában foglalt elvét, így a kérdéses cikket hatályon kívül helyezte.

A korlátozás arányosságának kérdéskörén belül maradva, az Oakes-ügyben kialakított általános logikai struktúra szerint a következőkben vizsgálható az arányosság klasszikus kérdésfelvetése: a korlátozás a lehető legkisebb mértékű-e, van-e más mód a kívánt cél elérésére? Az alapjogkorlátozó előírások leggyakrabban a kanadai gyakorlatban is tesztnek ezen az elemén akadnak fenn.

Az arányosság kérdéshez kapcsolt utolsó vizsgálati szempont a jogkorlátozás hatásait veszi alapul: a cél megvalósulásával elérhető előnyök arányban állnak-e a jogkorlátozás következtében okozott hátrányokkal? Ez utóbbi esetben érdemes utalni a strasbourgi bíróság által figyelembe vett azon szempontra, amely szerint az egyes jogkorlátozások „dermesztő hatásának” lehetősége (*chilling effect*) miatt el

¹⁹ A nemzetbiztonság, a területi integritás, a bűnmegelőzés, a közegészség, a közérkölc, az ország gazdasági jóléte, a közrend, a közbiztonság, a kiskorúak védelme, a magánélet védelme, a jóhírnév védelme, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme tartozik ebbe a körbe

²⁰ ARAI: i.m. 340. o.

²¹ R. v. OAKES, [1986] 1 S.C.R. 103. 78. bek.

kell kerülni azt, hogy az adott jogkorlátozás eltántorítsa az egyéneket egyéb jogaik gyakorlására vonatkozó szándékuktól.²²

Igazolhatóság egy demokratikus társadalomban

A teszt valamennyi elemében alkalmazott mérce az igazolhatóság kérdése: igazolható-e a korlátozás egy demokratikus társadalomban? E fogalom tartalmának meghatározása jelentheti a legnehezebb feladatot a Legfelső Bíróság számára. A demokratikus társadalom jellemzőinek, ismérveinek meghatározására egyrészt nemzetközi standardok, másrészt más, szabad és demokratikus államok szabályozásának, joggyakorlatának segítségül hívása nyújthat megoldást. Az Oakes-ügyben hozott ítélet²³ és a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata alapján említhetők arra vonatkozó példák, hogy milyen elemek tartoznak a demokratikus társadalom értékészletébe: az emberi méltóság, a szociális igazságosság, az egyenlőség, a világnézeti semlegesség, a pluralizmus, a kulturális- és csoportidentitás tisztelete ide sorolható.²⁴

A strasbourggi szükségességi teszt párhuzamai

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a törvényben történő korlátozást és a jogkorlátozási cél vizsgálatát követően az általános alapjogi teszt a fentiekhez hasonló elemekkel, de más logikai struktúrában épül fel.

A Bíróság a korlátozás demokratikus társadalomban való szükségességét részelemekre bontva, és így a szükségesség fogalmának jelentéstartalmát elemezve vizsgálja. A Silver and Others kontra Egyesült Királyság ítéletében, a szükségességi fogalmával kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy az a korlátozás tekintetében nem helyettesíthető a „megengedhető”, „szokásos”, „hasznos”, „indokolt” vagy „kívánatos” kifejezésekkel²⁵ – a fogalom tartalma tehát precízen meghatározható kell, hogy legyen. A szükségesség pontos fogalma ennek alapján két részelem segítségével adható meg: tényleges társadalmi szükséglet (*pressing social need*) kell, hogy előidézzé a jogkorlátozást, másrészt annak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal (*proportionate to the legitimate aim pursued*).

Az arányosság elve (*principle of proportionality*) nem önállóan, hanem a szükségességi teszt részeként jelenik meg a Bíróság gyakorlatában. A mérce leírására a testület rendszerint két formulát használ: arányban áll-e egymással az elérni kívánt (legitim) célhoz köthető előny és a jogkorlátozás által okozott hátrány; valamint kimutatható-e a közösségi és az egyéni érdek közötti korrekt egyensúly (*fair balance*).

²² Ld.: ARAI: i.m. 341-342. o.

²³ R. v. OAKES, [1986] 1 S.C.R. 103. 64. bek.

²⁴ Ld.: HIEBERT: i.m. 40. o.

²⁵ SILVER and Others v. UK (Application no. 5947/72 etc.) Judgement of 25 March 1983, 97. bek.

Következtetések

Látható, hogy a strasbourgi és a kanadai bíróság hasonló szabályozásból kiindulva, ítélkezési gyakorlatában is hasonló fogalmakkal dolgozik – az egyes fogalmak helye az alapjogi tesztek logikai sorrendjében és jelentéstartalma ugyanakkor eltérő is lehet. Az arányosság vagy a szükségesség, mint meghatározó keretfogalmak különbsége mellett a két bíróság esetenként a segédformulák szintjén is különböző fogalmi készlettel dolgozik.

A meglévő különbségek nem következnek szükségszerűen a szabályozási különbségekből – azok jórészt a jogi kultúra és a társadalmi-politikai környezet eltérő hangsúlyait jelölik. Az érvelés közös tartománya azonban álláspontom szerint a választott – hasonló – szabályozási modell eredményeként, abból kényszerítő módon következően alakult ki, azzal, hogy e közös fogalmak, érvek használata nélkül az alapjogi katalógus nem lenne értelmezhető és védelemben részesíthető.

Az érvelési rendszer módosulásának lehetősége természetesen nem zárható ki – erre a strasbourgi bíróság maga is utalt.²⁶ Az említett közös érvelési készlet elhagyása vagy radikális megváltoztatása azonban az alkotmányos szabályozási alaptól történő elszakadást és önkényes jogértelmezést eredményezne – hasonló eset következne be a jogkorlátozási klauzula alkotmányozó általi utólagos megváltoztatása esetén is. Ilyen értelemben tehát az alapjogi érvelést az alkotmányos normák részének tekinthetjük, amelynek jelentősége az alapjogvédelmen túlmutat: az ítélkezési gyakorlat folyamatosan újabb tartalmi elemekkel tölti meg a szabad és demokratikus társadalom fogalmát, amely egyúttal ki is jelöli a törvényhozó hatalom szabályozási mozgásterét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁN Tamás: A Rekvényi-ügy és környéke. *Fundamentum*, 1999, 3
- Peter W. HOGG: *Constitutional Law of Canada 2009*. Carswell, Toronto, 2009
- David BEATTY: *Constitutional Law in Theory and Practice*. University of Toronto Press, Toronto, 1995
- Yutaka ARAI: *The System of Restrictions*. In: Van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak (eds.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* Fourth Edition, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006

²⁶ A Tyrer kontra Egyesült Királyság ügyben, a Man szigeten alkalmazott testi fenytés büntetés-sel összefüggésben állapította meg a Bíróság, hogy az Egyezmény egy elő dokumentum, amelyet a változó társadalmi környezetben kell értelmezni (evolutive interpretation). Ld.: Case of TYRER v. the United Kingdom (Application no. 5856/72) Judgement of 25 April 1978, 31. bek.

Robert Ivan MARTIN: *The Most Dangerous Branch – How the Supreme Court of Canada Has Undermined Our Law and Our Democracy*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 2003

Georg NOLTE: *European and US Constitutionalism*. Cambridge University Press.

Janet L. HIEBERT: *Limiting Rights – The Dilemma of Judicial Review*. McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Buffalo

R. v. OAKES [1986] 1 S.C.R. 103

Case of the SUNDAY TIMES v. United Kingdom (Application no. 6538/74)
Judgement of 26 April 1979

Case of OLSSON v. Sweden (Application no. 10465/83) Judgement of 24 March 1988

Case of TYRER v. the United Kingdom (Application no. 5856/72) Judgement of 25 April 1978

SILVER and Others v. UK (Application no. 5947/72 etc.) Judgement of 25 March 1983

Novoszádek Nóra

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

MULTIKULTURALIZMUS ÉS ALAPJOGOK EURÓPAI MOZAIK?

Népszavazás a mecsetépítés tilalmáról, az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése a szikhek turbánviseléséről, vita a muszlim nők fejkendőjéről – íme, néhány példa a társadalmi heterogenitás kapcsán Európában felmerülő problémákra, és arra, hogy az immár jelentős létszámú migráns közösségekkel bíró nyugat-európai államok jogalkotóinak és jogalkalmazóinak ugyanúgy reagálnia kellett és kell a társadalmon belüli etnikai, kulturális és vallási különbségekre, mint Kanadának vagy az Amerikai Egyesült Államoknak. Egyes európai országok azonban – például Ausztria vagy Svájc – továbbra sem tekintik magukat migrációs célországnak, hiába az egyértelmű számadatok, és a heterogenitás kezelése nem állami preferencia. Ezzel szemben például az Egyesült Királyság döntéshozói a multikulturalizmus mellett kötelezték el magukat, de a pozitív folyamatokat az utóbbi években némiképp megtörte a muszlim közösségekkel szemben kialakuló és megnövekvő bizalmatlanság és előítéletesség. Franciaország ugyanakkor – elismerve a heterogenitást – kitart az asszimilációra törekvő, nacionalista politika mellett. Egyesek eközben egyenesen a multikulturalizmus végét jósolták, mondván: bebizonyosodott, hogy a koncepció nem fenntartható. Jelen írás arra kíván rávilágítani, hogy az alapjogok minél szélesebb körű érvényesülését éppen azok a szabályozási koncepciók és jogalkalmazási alapelvek segítik elő, amelyek a multikulturalizmus eszméjét, vagyis az elismerés politikáját, az „egység a sokféleségben” elvét, a tolerancia és a különbözőséghez való jog előtérbe helyezését tekintik kiindulópontnak. Az etnikai, vallási és kulturális különbségek vonatkozásában, a magukat az alapjogok tiszteletben tartása mellett elkötelező európai országoknak ezt az utat kell követniük a területükön élő migráns közösségek vonatkozásában is.

1. Multikulturalizmus – a sokszínű mozaik koncepciója

A társadalmi sokszínűsége adott állami válaszok jelentős eltéréseket mutatnak. A jogszabályok és az alkalmazott gyakorlati megoldások egy része az asszimilációt, illetve rosszabb esetben a kirekesztést célozta és célozza. A sokszínűséget elutasító megoldások ellenében született meg a heterogenitás fenntartását hirdető multikulturalista irányzat, amely egyben az egységes, homogén nemzetállami kon-

cepció tagadását is jelentette. Az asszimilációt előtérbe helyező megközelítéssel, az Amerikai Egyesült Államok kapcsán gyakran emlegetett olvasztótégely, a „melting pot” koncepciójával szemben tehát egy olyan irányzat született, amely a társadalmat – egy közkedvelt képpel élve – inkább egy olyan salátának látja, amelyben minden hozzávaló felismerhető, megőrizte egyedi ízét és zamatát, és ami annál érdekesebbé és finomabbá válik, minél többféle összetevőt adunk hozzá. De a multikulturalizmus lényegét jól érzékelteti az az elsőként a Kanadában megvalósuló modell leírására használt hasonlat is, amely szerint a multikulturális társadalom olyan, mint egy mozaik, amelyben az egyszínű mozaikdarabkák egy nagyobb, sokszínű képpé állnak össze.¹ Ezek a képek azt is érzékeltetik, hogy a multikulturális társadalom elmélete feltételezi, hogy a kultúrák kölcsönhatása és az etnikulturális csoportok kommunikációja nyomán egy jobb, élhetőbb társadalom születik. Ennek kapcsán kiemelt jelentősége van a kölcsönös megismerésnek, a toleranciára nevelésnek és az interkulturális oktatásnak.

A multikulturalizmus szabályozási koncepciójának lényege az etnikulturális és vallási különbségek társadalmi tényként való elismerése és elfogadása, valamint annak biztosítása, hogy az adott kisebbségi csoportok tagjai etnikai, kulturális és vallási elköteleződésüknek megfelelően, azt megélve a társadalom egyenrangú tagjai lehessenek. Kiindulópontja, hogy bizonyos esetekben önmagában a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítésével nem érhető el egyenlőség az (alap)jogok gyakorlása szempontjából. A különbségekre vak, „difference-blind” társadalom valójában az „uralkodó”, „többségi” kultúrát, etnikai vagy vallási csoportot részesíti előnyben. A többségi vallás vagy kulturális kötődés, illetve az azokhoz kapcsolódó kötelező magatartásformák eleve megjelennek az adott állam jogszabályaiban és az állami szervek gyakorlatában, így a kisebbségi vallás vagy kulturális hovatartozás megélése csak úgy lehetséges, ha az állam külön figyelmet fordít arra, hogy ugyanolyan feltételeket biztosítson a kisebbséghez tartozók számára, mint a többségi társadalomnak.² Amennyiben úgy tekintjük, hogy az etnikai, vallási és kulturális különbségek az eltérő bánásmód alapjául kell, hogy szolgáljanak az egyén és a kisebbségi közösségek szintjén is, a pozitív intézkedések révén egy olyan társadalom jöhet létre, amelynek tagjai egyszerre egyenlők és különbözőek jogi szempontból is. A pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedések tehát a különbségek és a sokféleség fenntartására irányulnak, de a csoportok és tagjaik egyenlőségének elismerése mellett, nem csupán formális, hanem tényleges egyenlőségük biztosítására törekedve.³ A multikulturalizmus modelljében így a különböző etnikai és vallási csoportokhoz tartozókra bizonyos területeken külön szabá-

¹ Rainer BAUBÖCK: Farewell to Multiculturalism? Sharing Values and Identities in Societies of Immigration. *Journal of International Migration and Integration*. Volume 3 Number 1 (Winter 2002) 14. o.

² Stéphane COURTOIS: Multiculturalism and Equal Treatment: Scope and Limits of the Uniform Treatment Approach. *South-African Journal of Philosophy*. 2009, 28 (3) 297. o.

³ MAJTÉNYI Balázs: A nemzetállam új ruhája. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 35-36. o.

lyok vonatkoznak, illetve egyes egyedi döntések során figyelembe veszik etnikai vagy vallási hovatartozásukat. A csoport tagjai tehát az adott csoporthoz való tartozásuk miatt részesülnek eltérő bánásmódban, de nem feltétlenül csoportként, hanem sokszor egyénként illetik meg őket az egyes jogosultságok, azon az alapon, hogy az adott csoporthoz tartozónak vallják magukat.⁴

A szabályozási megoldások tekintetében fontos kérdés, hogy azok milyen típusú etnokulturális vagy vallási csoport helyzetének rendezésére irányulnak: más szempontok hangsúlyosak ugyanis egy állam területen élő bennszülött csoport, a nemzetiségek, illetve a migráns közösségek esetében. Az első kategóriába tartozók, az adott állam területén élő őslakos, bennszülött csoportok esetében például az önkormányzáshoz való jog, a szokásjog és a földterületekhez való jog elismerése, egyes kulturális jogok (például a nyelvhasználat jogának) tiszteletben tartása és gyakorlásának biztosítása, az állami életben való részvétel biztosítása áll az előtérben. Az általában számbelileg kisebbségben lévő, de magukat nemzetként vagy nemzetiségként meghatározó, igen gyakran földrajzilag jól körülhatárolható területen élő etnokulturális csoportok, így a skótok, a baszkok vagy a katalánok bizonyos szintű területi autonómiát élveznek, és jelentős jogokkal bírnak a nyelvhasználat területén. Az etnokulturális csoportok harmadik fajtája, a migráns közösségek esetében a következő lépések megtétele kívánatos: (i) a társadalmi sokszínűség állami elismerése akár alkotmányi vagy jogszabályi szinten, (ii) a multikulturalizmus megjelenítése az iskolai oktatásban, (iii) a migráns közösségek megjelenésének biztosítása a médiában, (iv) felmentés például bizonyos öltözködési szabályok alól, eltérések engedélyezése a heti pihenőnapok meghatározásakor, stb. (akár jogszabályi szinten, akár egyedi bírósági döntések alapján), (v) a kettős állampolgárság tolerálása, (vi) kisebbségi kulturális szervezetek anyagi támogatása, (vii) a kétnyelvű vagy anyanyelvi oktatás biztosítása, (viii) esélykiegyenlítő intézkedések a hátrányos helyzetű migráns csoportok vonatkozásában.⁵

A fenti szempontok az ún. „Multiculturalism Policy Index” részét képezik, amelyet Will Kymlicka és Keith Banting dolgozott ki annak értékelésére, hogy az egyes államok mennyiben folytatnak multikulturális politikát különböző típusú etnokulturális kisebbségi csoportjaik vonatkozásában. Az index alkalmazása során annak alkotói arra a következtetésre jutottak, hogy a nyugati országok nagy része mind a bennszülött csoportokhoz, mind a „rég” nemzetiségekhez a multikulturális felfogásnak megfelelően viszonyul (bár persze eltérő mértékben), ellenben a migráns közösségekkel kapcsolatban korántsem ennyire egységes a kép. A nyugat-európai államok közül csupán Belgium, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság esetében mondható el, hogy jelentősebb mértékben elmozdultak az elismerés politikája irányába, míg az olyan, jelentős migráns közösségeknek otthont adó

⁴ Ennek megfelelően különbséget tehetünk csoportjogok („group rights”) és csoport alapú jogok („group-differentiated rights”) között

⁵ Will KYMLICKA: *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2007, 66-76. o.

országok, mint Franciaország vagy Németország, nem a multikulturalizmus elvei szerint kezelik a területükön élő etnikulturális csoportokat.

Az a tény, hogy az egyes államok eltérően viszonyulnak a területükön élő nemzetiségekhez és a migráns közösségekhez, elvezet minket a multikulturalizmus egyik fontos sajátosságához. A nyugati értelemben vett, liberális multikulturalizmus ugyanis nemcsak általános, hanem – és inkább – célzott, vagyis csoportspecifikus intézkedéseket jelent, így könnyen előállhat olyan helyzet, hogy egy állam különbözőképpen viszonyul a területén élő nemzetiségekhez és a migránsokhoz. (Eklatáns példa erre Svájc, amely szinte egyedülálló módon biztosítja a területén élő nemzetiségeknek az autonómiát és a nyelvi jogok gyakorlását, ugyanakkor talán az egyik legkirekesztőbb az európai országok közül a migránsok vonatkozásában.⁶) A multikulturalizmus ezen jellemzőjéből az is következik, hogy nehéz általánosságban jogokat biztosítani a kisebbségeknek, vagy a kisebbségekhez tartozó személyeknek, ehelyett minden esetben figyelembe kell venni az adott csoport jellemzőit és igényeit, vagyis a multikulturalizmus tulajdonképpen nem egyetlen elv vagy módszer alkalmazását kívánja meg, hanem a sokféleség tiszteletben tartása és fennmaradásának biztosítása érdekében tett, különböző tartalmú lépések összességét.

2. Érvek és ellenérvek

A multikulturalizmus ideológiáját sokan illették már kritikával, a „uniform treatment approach”, vagyis az etnikai, vallási, kulturális különbségek figyelmen kívül hagyása mellett érvelve. A következőkben a Brian Barry által megfogalmazott egyik érveléssel foglalkozom részletesebben.

Az elemzendő állítás lényege, hogy a vallási hovatartozás⁷ és a kulturális kötődés az egyén döntésétől, választásától függő jellemző, éppen ezért az egyénnek felelősséget kell vállalnia az általa hozott döntésért és annak következményeiért, viselnie kell annak mindenfajta költségét és az azzal járó terheket. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy mindenfajta pozitív intézkedés helytelen és igazolhatatlan lenne, ugyanis azon jellemzőkre tekintettel, amelyek nem az egyén választásán múlnak, a különbségtétel igazolható. Egy példával illusztrálva: Barry szerint annak a helyzetete, aki mozgáskorlátozottsága miatt nem képes arra, hogy autót vezessen, nem hasonlítható össze annak a helyzetével, aki azért nem képes erre, mert a vallása olyan kötelességeket ró rá, amelyek betartása esetén megszegné a vonatkozó jogi normákat.⁸ A mozgáskorlátozottság nem az egyén választásától függ, ilyen értelem-

⁶ Will KYMLICKA: *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2007, 77-79. o.

⁷ A vallási hovatartozás alatt a lelkiismereti meggyőződés is értendő

⁸ Brian BARRY: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Polity Press, Cambridge, 2001, 37. o.

ben az egyénen kívül álló körülmény, míg a vallási és kulturális „hovatartozás” tekintetében kényszer nélkül hozott döntés következményeit az egyénnek kell viselnie, és nem várható el az államtól, hogy kivételt tegyen az egyénnel annak döntésére tekintettel.

A fenti állítás cáfolata során két irányba indulhatunk. Egyrészt cáfolható az az érv, hogy a vallási hovatartozásnak és a kulturális kötődésnek megfelelő cselekvés az egyén tudatos választásának eredménye, és választhat másképp, illetve cselekedhet e kötődéseivel ellentétes módon. Másrészt, ha fel is tesszük, hogy az egyén képes vallási meggyőződésével, kulturális kötődésével ellentétes döntés hozni, akkor sem igazolható, hogy ne essen különleges elbírálás alá.

Az első ellenérv szerint a vallási hovatartozás és a kulturális kötődés az egyén személyiségének lényegi vonásai, olyan jellemzők, amelyek az egyén integráns részét képezik, és döntései során kényszerítően hatnak az egyénre. (A kulturális kötődés e tekintetben sokszor szorosan összefonódik a vallási hovatartozással és a lelkiismereti meggyőződéssel.) Ha tehát ennek megfelelően az egyén kitart amellett, hogy a vallási előírásoknak, lelkiismereti meggyőződésének és kulturális kötődésének megfelelően cselekszik, akkor előbb-utóbb olyan szituációba kerül, amelyben az asszimilációra törekvő állam korlátozni kívánja valamely alapjogát. Ebben az esetben első lépésként felmerülhet annak mérlegelése, hogy az a vallási előírás vagy lelkiismereti parancs, aminek az egyén meg kíván felelni, és amely kapcsán valamely jogát az állam korlátozza, mennyiben kényszerítő erejű.⁹ Erről a kérdésről azonban külső szemlélő nem dönthet, hiszen az tartalmi elbírálás lenne, így ezekben az esetekben el kell fogadni az egyén azon állítását, hogy integritásának megőrzéséhez, lelkiismereti és vallásszabadságának megfelelő gyakorlásához szükséges az adott előírásnak való megfelelés. Következő lépésként azt kell vizsgálnunk, hogy van-e olyan cél, amelynek érdekében korlátozhatóak az egyén alapjogai, és ez a korlátozás megfelel-e az adott jog kapcsán elvégzendő korlátozási tesztnek. (E tekintetben a paternalista érvelést a később kifejtendők szerint nem tartom elfogadhatónak.) Amennyiben a teszt alapján nem megfelelő módon került sor a korlátozásra, akkor szükségessé válik egy kivételt megfogalmazó szabály vagy azt lehetővé tevő döntés meghozatala.

Másfelől ha feltesszük, hogy az egyénnek van lehetősége a vallási hovatartozása, lelkiismereti meggyőződése és kulturális kötődésétől eltérő cselekvésre, akkor is arra a következtetésre kell jutnunk, hogy valójában nem minősül szabad, „kényszer nélküli” választásnak, ha a döntésre, tehát például vallása szabályainak megszegésére nem belső indítatásból kerül sor, hanem külső kényszer, a nem megengedő jogszabályi környezet hatására. A kényszer vezérelte döntés eredményeképpen az

⁹ Ld.: Stéphane COURTOIS: Multiculturalism and Equal Treatment: Scope and Limits of the Uniform Treatment Approach. South-African Journal of Philosophy. 2009, 28 (3) 295. o. Stéphane Courtois megfogalmazása szerint a lelkiismeret szerinti cselekvés és az integritás megőrzése, mint cél önmagukban csak szükséges, de nem elégséges feltételei annak, hogy speciális elbírálás alá essen valaki egy adott kérdésben

egyén saját magával, a saját lelkiismeretével kerül ellentétbe, és integritása, lelkiismereti és vallásszabadsága, emberi méltósága sérül azáltal, hogy az állam nem biztosítja számára a lelkiismeretének megfelelő cselekvés lehetőségét,¹⁰ hiszen, ahogy arra korábban utaltunk, a vallási hovatartozás és a kulturális kötődés az egyén személyiségének lényegi és integráns vonása. Ez azt jelenti, hogy az egyén útjában nem objektív, fizikai akadályok állnak, hanem szubjektív korlátok, tehát fizikai értelemben nincs akadálya annak, hogy a fennálló körülményeket az egyén befolyásolja, megváltoztassa. Éppen ember mivolta, méltósága, integritása, vallása szabad gyakorlásához való joga miatt mérlegelni kell, hogy milyen „árat” fizet a kisebbséghez tartozó annak érdekében, hogy a többséghez tartozó személyekkel egyforma helyzetbe kerüljön, vagyis meg kell vizsgálni, hogy az alapjogkorlátozás igazolható-e.

Látható, hogy alapjogi szempontból a Barry által megfogalmazottaknál jóval szélesebb körben kell az államnak biztosítani a diverzitásnak megfelelő joggyakorlást. A különbözőséghez való jog elismerésének is nyilvánvalóan vannak azonban korlátai, és a határvonal esetről esetre alapos vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze a jogkorlátozási tesztek segítségével.

3. Fejkendő és turbán

A fenti érvek „életre keltése” érdekében az alábbiakban az öltözködésben megjelenő vallási szimbólumokkal kapcsolatos, valós eseteket vizsgálunk, reflektálva némileg a fejkendő, a burka és a nikáb viseléséről Franciaországban jelenleg is folyó vitára, és a vallási jelképek, így a fejkendő, a kipa, a turbán és a kereszt iskolai viselését tiltó, nemrégben meghozott flamand döntésre.

1976-ban a brit parlament elfogadott egy olyan rendelkezést, amely lehetővé tette a szikhek számára, hogy bukósisak nélkül, turbánban vezessenek motort, kivételt iktatva így az addig a bukósisak viselését mindenki számára kötelezővé tevő szabályok közé. A jogi szabályozás szintjére emelt kivétel mellett érvelők a szikh közösség vallásszabadságának biztosítása mellett szálltak síkra, míg a rendelkezést ellenzők a közlekedés biztonságára helyezték a hangsúlyt. A vita így tulajdonképpen akörül forgott, hogy vajon a vallás szabadsága elsőbbséget élvez-e a közlekedés biztonságát elősegíteni hivatott szabályok terén is érvényesíteni kívánt egyenlő bánásmód követelményével szemben.

A korábbi, kivételt nem tartalmazó brit szabályozást a nemzeti bíróság előtt is megtámadták. Widgery bíró így foglalta össze az esettel kapcsolatos álláspontját: „Senki nem köteles motort vezetni. A jog csak annyit ír elő, hogy ha valaki motorozik, akkor köteles bukósisakot viselni.” E szerint az érvelés szerint az eredeti

¹⁰ Kilépvén némileg a multikulturalizmus témaköréből példaként említhetjük itt, hogy sérülne az egyén lelkiismereti és vallásszabadsághoz való joga, ha a polgári szolgálat lehetősége nem lenne adott azok számára, akik lelkiismereti okokból nem akarnak fegyveres katonai szolgálatot ellátni

szabályozás nem sértette a vallás szabad gyakorlásához való jogot, mivel az, hogy nem vezethet motort, nem teszi lehetővé egy szikh számára vallása szabad gyakorlását, vallása szabályainak betartását. A bíró szerint tehát nem az angol jogszabályok akadályozták meg a szikh közösség tagjait abban, hogy motorra üljenek, hanem vallásuk szabályai.¹¹ Barry Widgery bíró álláspontját osztja: meglátása szerint abban az esetben, ha a motor használata esetére a jogszabály előírja a bukósisak viselését, és a szikh közösség tagjai nem viselhetnek bukósisakot a turbánjuk miatt, akkor a jog nem tehet kivételt, hanem az adott csoport tagjainak kell alkalmazkodniuk a jogszabályi előírásokhoz, akár úgy, hogy nem motoroznak, akár úgy, hogy nem viselnek turbánt. Megítélése szerint különbséget kell tenni aközött, hogy jogszabály tiltja-e meg a szikhek számára a motorozást, vagy vallási, lelkiismereti alapon hozott döntésük, hogy nem ülnek motorra: az első esetben az egyenlő bánásmód megsértéséről van szó, míg a második esetben az egyén döntésének következményéről, és az egyenlő bánásmód követelménye nem sérül. Barry kiemeli: a fő kérdés az, hogy megengedhető-e a szikh közösség tagjai számára, hogy vállalják a bukósisak nélküli motorozás veszélyeit.¹²

A korábban kifejtett elméleti érveknek a szikhekkel kapcsolatos problémára való alkalmazása során a következő megállapításokra juthatunk. Az egyik lehetőség, hogy a példában szereplő szikh férfi nem válik meg turbánjától, motorra ül, és vállalja, hogy minden adandó alkalommal megbüntetik. Ha az Emberi Jogok Európai Bíróságának testjét alkalmazzuk, a második „lépcsőfoknál” megállapíthatjuk az egyezményesértést: jogszabályban előírt korlátozásról van ugyan szó, de a római egyezmény gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságról szóló 9. cikkének 2. bekezdése szerinti legitim célt már nem találunk, hiszen a bukósisak viselése nem szolgálja sem a közbiztonság, sem a közrend, sem a közegészség vagy az erkölcsök, sem mások jogainak és szabadságainak védelmét. Itt említendő meg, hogy az 1970-es években foglalkozott a kérdéssel az Emberi Jogok Európai Bizottsága is, miután egy szikh férfi arra hivatkozva nyújtott be kérelmet a Bizottsághoz, hogy 1973 és 1976 között húsz alkalommal büntették meg azért, mert nem viselt bukósisakot. A testület elfogadhatatlannak minősítette a kérelmet, arra hivatkozva, hogy a bukósisak viselésének kötelezővé tétele szükséges biztonsági intézkedés, és ha a vallásszabadság korlátozása fel is merült volna az adott esetben, a római egyezmény 9. cikk 2. bekezdésében foglaltak alapján akkor sem valósult volna meg egyezményesértés, hiszen a hivatkozott nemzeti rendelkezés az egészség védelmét szolgálja.¹³ A Bizottság tehát nem foglalt állást egyértelműen abban a kérdésben, hogy a szabályozás korlátozza-e a kérelmező egyezményben foglalt jogát. Emellett

¹¹ Sebastian POULTER: *Ethnicity, Law, and Human Rights: The English Experience*. Clarendon Press, Oxford, 1998, 293-295. o.

¹² Brian BARRY: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Polity Press, Cambridge, 2001, 44-45. o.

¹³ *X. v. the United Kingdom*. Application no. 7992/77, Decision of 12 July 1978 on the admissibility of the application

ki kell emelnünk, hogy a római egyezmény hivatkozott rendelkezésében az egészség és a testi épség védelme az egyén viszonylatában nem jelenik meg, és igen nehéz elképzelni olyan esetet, amikor a bukósisak viselésének mellőzése a „közegészségre” veszélyt jelent. Az pedig, hogy egy adott személy milyen, kizárólag a saját életét, testi épségét – esetlegesen – veszélyeztető döntést hoz, ebben az esetben legalábbis biztosan az egyén magánügye.

Amennyiben a példában szereplő szikh férfi úgy dönt, hogy turbánját bukósisakra cseréli, figyelembe kell vennünk, hogy vallása szabályait sértő döntést kellett hoznia annak érdekében, hogy annak tudatában ülhessen motorra, hogy nem fogják megbüntetni, és a többséggel azonos pozícióba kerüljön. Ebben az esetben tekintettel kell lennünk arra, hogy az adott csoport tagja a személyiségének lényegi vonását jelentő vallási meggyőződés, illetve kulturális kötődés megtagadásával tudott csak ugyanolyan helyzetbe kerülni, mint a nem szikh vallásúak, vagyis a szabályozás tekintetében az alapjog-korlátozási teszt itt is alkalmazható.

Barry egyes esetekben a fentínél megengedőbbnek bizonyul. Egy általa elemzett másik brit esetben egy tizenhárom éves szikh fiút nem vettek fel egy birminghami magániskolába, mivel nem tett eleget az iskola öltözködési szabályainak, amelyekben többek között egy bizonyos egyensapka viselését írták elő, illetve azt, hogy a fiúknak olyan rövidre kell vágatniuk a hajukat, hogy az ne érintse a gallérjukat. Barry szerint az öltözködési szabályok alóli kivétel lehetővé tétele itt igazolható. Érve, hogy a választás, ami elé az iskola a fiút állította, nem felel meg a tisztesség követelményének, hiszen a munkáltatók és az oktatási intézmények csak abban az esetben írhatnak elő kötelező viseletet, ha bizonyítható annak szükségessége és igazolhatósága, ez pedig a szóban forgó esetben nem állt fenn. (Az iskola által támasztott feltételek a nemzeti hatóságok előtt sem állták ki a próbát: a bíróság úgy ítélte meg, hogy az oktatási intézmény által szabott feltételek közvetett diszkriminációt valósítottak meg.)¹⁴ Figyelembe véve álláspontját ebben az ügyben, joggal feltételezhető, hogy Barry szerint a muszlim nőknek se lehetne megtiltani, hogy egy oktatási intézményben fejkendőt viseljenek.

A fejkendővel kapcsolatos vitának hosszú története van az asszimilációs politikát folytató Franciaországban.¹⁵ A francia helyzetet bonyolítja az állam és az egyház teljes szétválasztására való törekvés, és a laicitás (újra)értelmezése, amelynek jegyében megtiltották a vallási szimbólumok, így a fejkendő viselését az oktatási intézményekben. Kezdetben csak néhány iskolából tiltották ki a fejkendőt (hidzsbábot, a hajat és a nyakat fedő, az arcot szabadon hagyó kendőt) viselő lá-

¹⁴ Brian BARRY: Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism. Polity Press, Cambridge, 2001, 61-62. o.

¹⁵ Franciaország asszimilációs politikája az Amerikai Egyesült Államok olvasztótégely-koncepciója mellett az asszimilációs törekvések másik modellje. Sikeressége például a kisebbségi nyelv és kultúra eltűnésével jár, és a kisebbségi közösségek megszüntetését célozza, emellett – az amerikai modellel ellentétben – nem fogadja el a pozitív intézkedések alkalmazását a kisebbségi csoportok tagjainak javára

nyokat, de ez okozott annyi feszültséget, hogy a francia elnök vizsgálatot rendeljen el a laicitás alkalmazásának kapcsán. A vizsgálat eredményeképp 2003-ban megszületett javaslat szerint nemcsak a fejkendőt, de minden vallási jelkép viselését meg kell tiltani a közintézményekben, így az iskolákban is. Mind a tiltás ellenzői, mind a támogatói a szekularizmus, a szabadság és az egyenlőség mellett törtek lándzsát, igen eltérő eredményre jutva. A tiltás ellenzői a toleranciát helyezték előtérbe, a fejkendőt az egyéni szabadság kifejezésre jutásaként értékelve, míg a támogatók úgy érveltek: a fejkendő „agresszív” jelkép, mely önmagában is kihívást jelent a más vallásúak számára, és a közintézményekben való feltűnése destabilizálja a köztársaságot, aláássa a francia egységet és a nemzeti identitást, emellett ellentétes az állam szigorúan értelmezett vallási és világnézeti semlegességével. Megjelent az érvek között a nők egyenjogúságának kérdése is: az egyik oldal szerint a fejkendő a nők alávétettségének, az egyenlőtlenységnek a jelképe, a másik tábor szerint viszont a muszlim nők lelkiismereti és vallásszabadságának sérelmével jár a fejkendő viselésének korlátok közé szorítása.¹⁶ Végül a tiltás mellett kardoskodók győzedelmeskedtek: 2004 szeptemberétől a közintézményekben, így az állami fenntartású általános és középiskolákban tilos az olyan jelképek vagy öltözet viselése akár a tanárok, akár a diákok részéről, amely nyilvánvaló, szembetűnő módon jelzi viselőjének vallási hovatartozását, lelkiismereti meggyőződését (az egyetemeken esetében a tilalom nem áll fenn).¹⁷ Ez praktikusán (a végrehajtási szabályok szerint) azt jelenti, hogy nem viselhető a muszlim valláshoz tartozást szimbolizáló fejkendő, kipa, vagy „nyilvánvalóan túlméretezett” kereszt, vagyis olyan jelkép, amelynek alapján azonnal megállapítható viselőjének vallási hovatartozása. (Rá kell mutatnunk itt arra a tényre, hogy míg egy kisebb kereszt egy nyakláncan akár teljesen észrevétlenül is viselhető, addig a fejkendő, a turbán vagy a kipa nyilvánvalóan sohasem maradhat észrevétlen – vagyis a laicitást hangoztató francia jogalkotó a keresztény többségnek kedvezett. Így a szabályozás ebben a formában közvetett diszkriminációt valósít meg, hiszen a látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hozza hátrányosabb helyzetbe bizonyos csoportok tagjait, így a zsidó, szikh vagy muszlim vallásúakat, mint amelyben az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok, tehát nem a felsorolt vallásokat vallók vannak.) A jogalkotási törekvések nem álltak itt meg: a tiltást követelők legújabbán a teljes fátyol, a burka és a nikáb¹⁸ viselésének megtiltására tettek javaslatot a hivatalokban és a közintézményekben,

¹⁶ Baukje PRINS és Boris SLIJPER: Multicultural Society Under Attack: Introduction. *Journal of International Migration and Integration*. Volume 3, Number 3&4 (Summer/Fall 2002) 321. o.; SCHANDA Balázs: Fejkendőviselés az iskolában. *Fundamentum*. 2004/2, 115. o.

¹⁷ A törvénymódosítást nagy többséggel szavazta meg 2004 februárjában az Assemblée Nationale: 494 alsóházi képviselő szavazott igennel, és csak 36 képviselő ellenzte a tiltás bevezetését

¹⁸ A teljes fátyol hosszú fekete ruha fölött viselt fekete fátyol, amely a szemet is fedi, a burka az egész testet és az arcot is fedő, a szemeknél rácsszerűen áttört ruhadarab, a nikáb pedig hosszú fekete lepel vagy kaftán felett viselt fekete fátyol, amely az egész arcot fedi, kivéve a szemnek hagyott nyílást

így iskolákban, kórházakban, illetve a tömegközlekedési eszközökön. (Valószínűleg ez a javaslat már alkotmányellenesnek minősülne a francia döntéshozók szerint is, hiszen közvetlen diszkriminációt megvalósítva kifejezetten csak a muszlim valláshoz kapcsolódó, az ahhoz való tartozást jelképező öltözékekre vonatkozik.)

A francia alkotmányosság őrzőinek kiindulópontja tehát a laicitás, az állam és az egyház szétválasztása. De elegendő indok lehet-e ez a vallásszabadság korlátozására az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt? Elvileg ebben az esetben is megállapíthatnánk az egyezményesértést a második „lépcsőfoknál”: jogszabályban előírt korlátozásról van ugyan szó, de nincs legitim cél, a fejkendő viselésének tiltása nem szolgálja sem a közbiztonság, sem a közrend, sem közegészség vagy az erkölcsök, sem mások jogainak és szabadságainak védelmét. Sajnos azonban úgy tűnik, hogy a strasbourgi bíróság más döntést hozna az ügyben, legalábbis erre enged következtetni például a Leyla Sahin kontra Törökország ügy,¹⁹ amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította: nem valósítja meg a római egyezmény 9. cikkének sérelmét, hogy a kérelmezőt többször nem engedték vizsgáznai az orvosi egyetemen, mert fejkendőt viselt, illetve többek között viselete miatt fegyelmi eljárást is indítottak ellene. A strasbourgi bíróság álláspontja szerint a korlátozás legitim célja mások jogainak és szabadságának, valamint a közrendnek a védelme volt, és a korlátozás arányban állt az elérni kívánt céllal. A bíróság úgy érvelt a döntésben, hogy a fejkendő viselésének másokra gyakorolt hatását is értékelni kell, és a szélsőséges politikai mozgalmak létének fényében „érthető”, hogy az állam meg kívánja őrizni az egyetemek „világi” arculatát. A strasbourgi bíróság a „margin of appreciation” körébe esőként értékelte a tiltó szabályozást, és döntésében úgy foglalt állást, hogy nyomós társadalmi érdek szól a tiltás mellett, így a szekularizált állam és az egyenlőség védelme. Ez utóbbi kapcsán hivatkozott arra is, hogy fejkendő ügy jelenik meg, mint amelynek viselését vallási alapon kényszerítik rá a muszlim nőkre, és amelynek viselését nehéz összhangba hozni a nemek közötti egyenlőséggel.²⁰ A döntéshez egyedülként különvéleményt fűző Tulken bíró kritikáját sokan osztották, támadva a döntést a „margin of appreciation” doktrínájának helytelen alkalmazása, a vallásszabadság szűk értelmezése, „fundamentalista szekularizmus”, és nem utolsósorban a „demokráciát fenyegető iszlám” képének erősítése miatt.²¹

A Leyla Sahin-ügyben hozotthoz hasonló döntés született a Dahlab kontra Svájc ügyben,²² amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága befogadhatatlannak nyilvánította egy, a muszlim vallásra áttért általános iskolai svájci tanárnő kérelmét, akinek megtiltották, hogy tanítás közben fejkendőt viseljen. A strasbourgi bíróság

¹⁹ Leyla Sahin v. Turkey. Application no. 44774/98, Judgment of 10 November 2005

²⁰ Leyla Sahin v. Turkey. Application no. 44774/98, Judgment of 10 November 2005, 109., 111., 115-116. §-ok

²¹ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, E. P. BATES and C. M. BUCKLEY: Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press, Oxford, 2009, 438. o.

²² Dahlab v. Switzerland. Application no. 42393/98, Judgment of 15 February 2001

azzal érvelt, hogy az állami tiltás igazolható volt, mivel az az oktatási intézmény vallási neutralitásának megőrzését célozta. Az Emberi Jogok Európai Bírósága tehát a vallási semlegességet nem a vallások egyenlőségeként, egyenrangúságaként értelmezte, hanem a vallásnélküliséggel azonosította, a teljesen, steril módon szekularizált államot részesítve előnyben a vallásszabadsággal szemben – a római egyezményből nem levezethető módon.

A fenti két ügy jó példa rá, hogy a strasbourgi bíróság nehezen lép ki az „európai” paradigmák világából a vallásszabadság kapcsán, a kapcsolódó kérdéseket a szekularizmus és a keresztény vallás kontextusában értelmezi, és nem viszonyul megfelelő kulturális érzékenységgel a kereszténytől eltérő vallásokhoz. A Leyla Sahin-ügy és a Dahlab-ügy mutatják azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága milyen nagymértékben támaszkodott az érintett kormányok állításaira az izlámról és a fejkendő viselésének jelentőségéről – olyan állításokra, amelyeket a kormányok semmilyen módon nem igazoltak.²³ Összességében elmondható: nehéz olyan területet találni a strasbourgi bíróság joggyakorlatában, amelyet annyi bírálattal ért volna az utóbbi években, mint a vallási hovatartozást jelző öltözködéssel kapcsolatos gyakorlat.²⁴

A fentiekben természetesen a multikulturalizmus eszméjén alapuló alapjogi látásmóddal kapcsolatos érvek és ellenérvek csekély részét érintettem csupán, de már ezen érvek is jól mutatják, hogy a migráns közösségekkel bíró nyugat-európai államoknak az elismerés politikáját kell kiindulópontnak tekinteniük a társadalmi heterogenitás kapcsán felmerülő kérdések megoldása során. Az idézett eseteknek, az Emberi Jogok Európai Bírósága érvelésének természetesen további rétegei is elemzendők, de a fent vázolt aspektusok önmagukban is azt mutatják, hogy Strasbourg új kihívások előtt áll. Különösen például a fejkendőviseléssel kapcsolatos franciaországi diskurzus, vagy a vallási jelképek iskolai viselését tiltó flandriai döntés és az azt övező igen élénk vita, valamint az európai muszlim közösségek tiltakozása fényében igazolható állítás, hogy az európai államoknak be kell látniuk: a multikulturalizmus szemléletmódjával ellentétben, a különbözőséget nem elfogadni, hanem elfojtani akaró politika etnokulturális és vallási konfliktusokkal terhelt, széteső, szegregált társadalmat hoz létre a sokszínű, ámde egybefüggő mozaik helyett.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Brian BARRY: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism.* Polity Press, Cambridge, 2001

²³ Carolyn EVANS: The 'Islamic Scarf' in the European Court of Human Rights. *The Melbourne Journal of International Law.* 2006, 7 (1) 52. o.

²⁴ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, E. P. BATES and C. M. BUCKLEY: *Law of the European Convention on Human Rights.* Oxford University Press, Oxford, 2009, 438. o.

- Rainer BAUBÖCK: Farewell to Multiculturalism? Sharing Values and Identities in Societies of Immigration. *Journal of International Migration and Integration*. Volume 3 Number 1 (Winter 2002) 1-16. o.
- Stéphane COURTOIS: Multiculturalism and Equal Treatment: Scope and Limits of the Uniform Treatment Approach. *South-African Journal of Philosophy*. 2009, 28 (3). 290-303. o.
- Carolyn EVANS: The 'Islamic Scarf' in the European Court of Human Rights. *The Melbourne Journal of International Law*. 2006, 7 (1) 52-73. o.
- D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, E. P. BATES and C. M. BUCKLEY: *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2009
- Will KYMLICKA: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford University Press, Oxford, 1989
- Will KYMLICKA: *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2007
- MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
- Sebastian POULTER: *Ethnicity, Law and Human Rights: The English Experience*. Clarendon Press, Oxford, 1998
- Baukje PRINS and Boris SLIJPER: *Multicultural Society Under Attack: Introduction*. *Journal of International Migration and Integration*. Volume 3, Number 3&4 (Summer/Fall 2002) 313-328. o.
- SCHANDA Balázs: Fejkendőviselet az iskolában. *Fundamentum*. 2004/2, 115-121. o.
- Dahlab v. Switzerland. Application no. 42393/98, Judgment of 15 February 2001
- Leyla Sahin v. Turkey. Application no. 44774/98, Judgment of 10 November 2005
- X. v. the United Kingdom. Application no. 7992/77, Decision of 12 July 1978 on the admissibility of the application

Láposy Attila

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

TESZT A LELKE MINDENNEK A JOGGAL VALÓ VISSZAÉLÉS PROBLEMATIKÁJA A POLITIKAI ÉS SZABADSÁGJOGOK VILÁGÁBAN

Egy rosszemlékű, 1989 előtti alkotmányi rendelkezés szerint „a Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a *szocialista társadalom érdekeivel összhangban* kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől.”¹ A jogállami rendszerváltással egyidőben kitörölt tétel felkiáltójelként figyelmeztet egy olyan gondolkodásra és szemléletmódra, amely összeegyeztethetetlen a modern, demokratikus, az emberi jogokat tiszteletben tartó és védő jogállam alapjaival, egyúttal elfogadhatatlan a benne élő politikai közösség tagjai számára.

Szerencsésnek mondhatjuk magunkat, mivel mintegy két évtizede a hátunk mögött hagytuk ezt a világot, mások lettek a *játékszabályok*. Érvényesül az Alkotmánybíróság által levezetett alapjogvédelmi „egyszeregy”. Az alapjogok gyakorlásának korlátja csak mások alapjogainak védelme vagy – kivételesen –, valamely alkotmányosan igazolható állami alapjogvédelmi kötelezettség lehet. A korlátozást nem elég egyszerűen indokolni, igazolni kell, hogy a korlátozás elengedhetetlenül szükséges (nincs más jogi eszköz) és arányos (a sérelem mértéke ne haladja meg a korlátozással elért előnyt). Az alapjogok gyakorlása során mások alapjogaira kell tekintettel lenni, nem pedig – bármilyen jelzővel ellátott – társadalmi érdekhez, vagy az állam által kijelölt értékrendhez igazodni.

A 2000-es évek második felében mintha kamaszkorát élte volna a magyar demokrácia. A szólásszabadságtól egészen a gyülekezési és az egyesülési jogig felerősödött az alapjogok határainak feszegetése és tesztelése, a tapogatózás. Hol van az a limit, amit már szankció, jogkorlátozás követ? A kreatív és kevésbé kreatív határpróbálgatás² – ahogyan a hétköznapi életben a rutintalan, fáradt és elfoglalt szülőket – komoly problémákkal szembesítette első körben az egyébként sem különösebben innovatív jogalkalmazó szerveket (rendőrséget, ügyészséget és a bíróságokat), majd második hullámban a jogalkotót és az Alkotmánybíróságot. Jelentkeztek olyan „örökzöld” kérdések, mint például, hogy büntethető-e a rasz-

¹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. 54. § (2) bek.-e, módosította az 1989. évi XXXI. tv., a fenti rendelkezés hatálytalan 1989. október 31-étől

² Helyzetértékelésként is felfogható, érdekes és szemléletes összefoglalást ad a Kossuth Klubban 2009. szeptember 9-én tartott kerekasztalbeszélgetés. Ld.: Beszélgetés a társadalmi stresszről és az önvédő jogállam eszközeiről. Fundamentum, 2009, 4. sz. 103-114. o.

szista tartalmú, de az uszítás szintjét el nem érő beszéd. Felmerültek részben új kérdések is, mint, hogy felosztható-e egy rasszista nézeteket hirdető, formaruhában és alakzatban vonuló, de nem fegyveres társadalmi szervezet.

A fenti tendencia – negatív következmények mellett – gazdagította is a magyar alapjogi esettárat, sőt, ami fontosabb, megindított egy határozott válaszkeresést is. Sokak szerint a demokratikus jogállamnak határozottabban kellene védenie magát, a közösséget, megfogalmazódott egy igény az intenzívebb, a jelenlegi alapjogkorlátozási rendszeren túlmutató megoldások, ha úgy tetszik „jogállami pofonok” iránt. Persze, ahogyan a felmerülő problémák jelentős része, úgy a megfogalmazható válaszreakciók zöme sem számít újdonságnak. Példaként Sajó András Önvédő jogállam című 2002-es tanulmánya említhető, amelyben a szerző – a nemzetközi emberi jogi gyakorlat alapján – számba vette az ún. militáns demokrácia, a jogállami önvédelem eszköztárát. Elemezte azon preventív jogvédelmi és korlátozási lehetőségeket, amelyek – álláspontja szerint – a magyar alkotmányos szabályozásban, gyakorlatban is megfontolandóak lehetnének, és amelyek segítségével a visszaélések, jogsértések, hosszú távon veszélyes, zónája is kezelhetővé válna.³

Jelen tanulmányunkban ennél szűkebb területre koncentrálunk: az alapjogvédelmi rendszert ért kihívás nyomán megfogalmazódó egyik markáns válaszlehetőséget fogjuk elemezni. Nevezetesen azt, hogy az alapvető jogok szférájában értelmezhető-e a joggal való visszaélés tilalma, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, korlátozhatóak-e az alapjogok e speciális mércék alapján. A témakör meghatározása során ugyanakkor a terjedelmi korlátok miatt további szűkítéseket kell tennünk. Kizárólag a politikai szabadságjogok területével foglalkozunk, a klasszikus állam (közhatalom) és egyén (egyének csoportja) közötti alapjogi konfliktussal, azzal, hogy az állam hivatkozhat-e az egyén alapjoggyakorlásával szemben a joggal való visszaélés tilalmára, a joggyakorlás rendeltetésszerűségének követelményére, ezzel kiegészítve, mellőzve a gyakorlatban eddig bevált, használt alapjogi tesztek.

Szigorúan a vertikális irányú, védelmi jellegű alapjogoknál maradva, nem vizsgáljuk a joggal való visszaélés problematikáját a második generációs szociális jogokkal összefüggésben. Itt ugyanis eleve az állami beavatkozás, a pozitív intézkedések a meghatározóak. Ugyancsak nem érintjük az alapjogok horizontális hatályával kapcsolatos dilemmákat, az egymáshoz képest mellérendelt viszonyban lévő jogalanyok között fennálló alapjogi konfliktusok területét. (Pl. ha egy magánszemély, cég különböztet meg hátrányosan egy másikat, vagy egy jogi

³ Témánk szempontjából elgondolkodtató Sajó András azon megállapítása, amely szerint a jogállami önvédelemmel kapcsolatban határnak tekinthető, hogy – bár a „szabadsággal való visszaélés” feltevését nem kell állandóan kérdésessé tenni – minden alkalommal kétségesse kell tenni e feltevés következményeit a szabadsággal vissza nem élők szempontjából. SAJÓ András: Önvédő Jogállam. Fundamentum, 2002, 66. o.

személy kezeli jogsértő módon más valaki személyes adatait).⁴ Izgalmas kérdéseket vet fel, hogy az alapjogok magánjogi viszonyokban való – a bírósági jogalkalmazáson keresztül történő – érvényre juttatása során vajon szükség van-e a polgári jogi generálklauzulák közvetítő alkalmazására, különösen ott, ahol az egyén gazdasági vagy valamely más társadalmi hatalmat képviselő másik magánjogi jogalannyal kerül kapcsolatba.⁵

Megfigyelhető, hogy e két szorosan összekapcsolódó polgári jogi elvi alaptétel mind gyakrabban tűnik fel a magyar alapjogi gyakorlatban, sőt érvként, módszerként tetten érhetőek egyes alkotmánybírósági határozatokban is. A joggal való visszaélés tilalma, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye fogalmi „búvópatakként” jelenik meg az érvek között: hol a többségi álláspont részeként tör a felszínre, hol pedig a határozatokhoz kapcsolt párhuzamos indokolások, különvélemények érvkészletében bújik meg. Elemzésem középpontjában az alkotmánybírósági esetjog áll. A testület által hozott határozatok ugyanis nem csak egyszerűen erga omnes kötelező erejük (már ennyi is elegendő lenne persze), hanem az indokolásukban megfogalmazott tételek, a használt érvkészlet és a tesztek egyben iránymutatásul szolgálnak más alapjogvédő szervek, kiemelten a bíróságok számára is.⁶

Igazolni kívánt *alaptézisünk*, hogy a joggal való visszaélés tilalma, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye nem alkalmazható a szabadságjogok elvont korlátozási mércéjeként. A szabadságjogi dimenzióba való beemelésük alkotmányosan nem igazolható, a meglévő alapjogi tesztek mellett szükségtelen, nem utolsósorban pedig komoly veszélyeket rejthet magában. Nem vitatjuk azt, hogy egy kényelmes

⁴ A joggal való visszaélés tilalma határozottan megjelenik a diszkriminációs területen is, mind a hatályos magyar szabályozásban, mind a joggyakorlatban. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. (Ebtv.) az áruk forgalmával és szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos fejezetében (30. §) említi a joggal való visszaélés tilalmát. A főszabály az, hogy az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben a törvényben meghatározott tulajdonságok alapján nem lehet senkit kizárni vagy ilyen tartalmú feliratot kitenni, azonban kivételt képez, ha éppen egy ilyen tulajdonság alapján meghatározható csoport tagjai részére létrehozott, a hagyományápolás, a kulturális és az önanonosság fenntartását szolgáló, a szűkebb közönség számára nyitva álló létesítményről van szó: itt a belépés korlátozható, tagsághoz, illetőleg külön feltételekhez köthető. A korlátozás (vagyis a főszabály alóli kivétel) azonban az Ebtv. szerint nem adhat alkalmat a joggal való visszaélésre: a törvényt alkalmazó Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) pedig az előírt jogvédelmi garanciák kijátszásával szemben hívja fel ezt az alapelvet.

⁵ SONNEVEND Pál: Az alapjogi bíraskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998, 81. o.

⁶ A rendes bíróságok alapjogi praxisában is feltűnt ugyanakkor „rendeltetésszerű alapjoggyakorlás” követelményére való kifejezett hivatkozás. A friss és szemléletes példa Fővárosi Ítéletábra 5. Pf. 20.738/2009/7. számú, a Magyar Gárda Hagyományörző és Kulturális Egyesület feloszlásának ügyében született ítélete, amelynek itt csak egy figyelemre méltó összegző mondatára hívnám fel a figyelmet: „Mindezek tükrében jelen perben a kereset és ellenkérelem tartalmára figyelemmel azt kellett mérlegelni, hogy az alperes egyesület tevékenysége a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között maradt-e. Ha igen, akkor mások jogát, szabadságát nem sértette, ellenkező esetben azonban az egyesület feloszlásának törvényi feltételei fennállnak.”

és elegánsnak látszó korlátozási lehetőségről van szó. Bármennyire is kézenfekvőnek tűnik, használatuk sem az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségéből, sem a „magyar alkotmányos értékrend” védelméből, sem pedig a Magyar Köztársaság nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiből nem vezethető le. Az intézményvédelmi alapú igazolás kapcsán külön is kitérünk majd arra, hogy – a klasszikus szabadságjogoktól eltérően – a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményére való hivatkozás vajon alkalmazható-e egy speciális politikai részvételi jog, a népszavazási kezdeményezéshez való jog korlátozásával összefüggésben.

Magánjogi jogelvek újratöltve, avagy a fogalomhasználat nyomában

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a törvény tiltja a joggal való visszaélést, ennek minősül a jog gyakorlása akkor, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen pedig, ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne. Mind a Ptk. szövege, mind az arra épülő bírói gyakorlat összekapcsolja a fogalmakat: a joggal való visszaélés egyik esetkörének számít, amikor azt nem társadalmi rendeltetésével összefüggő célra használják. Az összefüggést leegyszerűsítve, ha egy jogosultság gyakorlása nem rendeltetésszerűen történik (cél vizsgálata), akkor az megvalósítja a joggal való visszaélést. Az alkotmánybíróági esetjog is ezt a megoldást követi: a fogalmak az elemzendő határozatokban összekapcsolódnak (ha úgy tetszik összemósódnak), így elemzés során ezt a megközelítést vesszük majd alapul.⁷

Lábady Tamás kiemeli, hogy a joggal való visszaélés egy olyan római jogi eredetű jogelv, amely – a „jogi önzéssel” szemben – az *igazságosság és a méltányosság* eszméjében gyökerezik, egy olyan korrekciós szabály, mely a magánjogi alanyi jogok egyik legfontosabb határa. A magánjog általános *konfliktusrendező feladatának* eszköze: a jogok gyakorlása az összeütköző érdekek viszonylatában a jog társadalmi rendeltetésének oldaláról ítéltető meg, kezeli a kifejezetten ártó célzatú magatartásokat.⁸ Itt érdemes utalni azonban arra is, hogy a joggal való visszaélés általános tilalma alól számos kivételt ismer mind a polgári jog elméletével foglalkozó szakirodalom, mind a bírói gyakorlat, első helyen említendő ezek közül a szer-

⁷ A 2009. évi CXX. törvénnyel elfogadott, de még hatályba nem lépett új Polgári Törvénykönyv bevezető rendelkezései is tartalmazzák a joggal való visszaélés tilalmának elvét, de az 1:6. § (2) bek. szövege már nem ad konkrét fogalommeghatározást azzal, hogy a tartalmi korlátok kijelölését a bírói gyakorlatra bízta.

⁸ LÁBADY Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2002, 145-146. o.

zódéskötés szabadsága. Az alanyi jogok gyakorlása a főszabály, ehhez képest kivételes jelenség a visszaélés, amelyet a jog gyakorlási módja valósíthat meg.⁹

A joggal való visszaélés tilalmának, valamint a hasonló jelentéstartalommal használt rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének generálklauzulája már az 1990-es évek elején átlépte a szűk értelemben vett magánjog határait. Az expanziós területek közé tartozik a munkajog, az adójog, a közoktatás és a választójog, a választási eljárás, bár e jogterületeken is jellemzően mellérendelt felek közötti jogviszonyokról van szó, nem pedig a közhatalom hivatkozik rá az egyénnel szemben.¹⁰ Érdekes, hogy a közigazgatási eljárás alapelvei között a Ket. nem utal a joggyakorlás rendeltetésszerűségének követelményére, hanem az ügyfelek vonatkozásában a „jöhísemű eljárás” alapelvét használja, a visszaélésszerű joggyakorlás tilalmáról pedig csak az eljáró hatóságokkal összefüggésben szól.¹¹

Az alkotmánybíróági gyakorlatban 1990-es évek közepén jelent meg a joggal való visszaélés tilalmára való hivatkozás. A testület 1998-ban elvi élel mondta ki, hogy a jogállamiság elvéből levezethető, *hogy a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut.* Az Alkotmánybíróság szerint a közjogban is érvényesül a joggal való visszaélés tilalma: irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetve az ügyfelek magatartására, de az AB a vizsgált ügyek jellegéből adódóan elsősorban a jogalkotó szervek visszaéléseit vizsgálta működése során.¹² Jogalkotói hatalommal való visszaélést állapított meg az Alkotmánybíróság például akkor, ha a jogalkotó egy jogintézményt nem célhoz kötötten alkalmazott, vagy, ha normatív szabályozási tárgykörben tartalmilag egyedi döntést hozott.¹³ E döntéseiben a testület a garanciális jellegű jogalkotási szabályok megtartását vizsgálta, és az állam jogalkotói hatalma, nem pedig annak polgárai számára emelt határokat.

Tüzetesebb áttekintés után láthatjuk, hogy nem csak jogalkotási kérdésekkel, hanem az alapjogok, így a véleménysszabadság vagy éppen az egyesülési jog korlá-

⁹ Ptk. Kommentár 1., 2007, 44-45. o.; VÉKÁS Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó, Budapest, 2008, 72. o. Megjegyzendő, hogy a szakirodalom jelentős része hangsúlyozza a jogelv visszafogott használatának fontosságát, így például határozott kritikát fogalmaz meg azzal kapcsolatban, hogy a bírói gyakorlat a családjogi területen is alkalmazza a joggal való visszaélés tilalmának elvét.

¹⁰ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv. 4. § (1)-(3) bek.-e, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv. 2. § (1) bek.-e, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. 11. § (7) bek.-e, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. 3. §

¹¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (Ket.) 1. § (2) bek., valamint 6. § (1)-(3) bek.

¹² Vö. 31/1998. (VI. 25.) AB hat., ABH 1998, 240, 246.

¹³ Az Alkotmánybíróság a 29/2005. (VII. 14.) AB hat.-ban kimondta, hogy jogalkotói hatalommal való visszaélést valósít meg, ha az eljárási illeték – céljától és jellegetől eltérő – a bíróság kiegészítő szerepét veszi át. A 5/2007. (II. 27.) AB hat. szerint pedig a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, így egy határozott időtartamú mandátumot idő előtt megszüntet.

tozhatóságával összefüggésben is feltűnt az alkotmánybíróági érvelésben a joggal való visszaélés tilalma, de a 2000-es évek végéig csak egyfajta kiegészítő érvként, mellékesen megemlítve.¹⁴ A joggyakorlás rendeltetésszerűségével kapcsolatban említhető olyan határozat is, ahol épp nem a korlátozás lehetséges irányaként, hanem az alapjogvédelem kiterjesztésének érdekében vetette be az AB e jogelvet. Így 2007-ben kimondta, hogy a színpad vagy a hangosítás „a gyülekezési jog rendeltetésszerű gyakorlásához szükséges eszközöknek” számítanak, következésképp nem lehet önkormányzati rendeletben korlátozni a használatukat.¹⁵

Két terület volt csak, ahol a joggal való visszaélés tilalmát, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét önálló korlátozási mérceként vette számításba a testület többsége, illetve a különvéleményt vagy párhuzamos indokolást megfogalmazó alkotmánybírák. Az első terület a népszavazás kezdeményezéséhez való jog, ahol 2008-ban a többségi álláspont részévé vált az érvelés, a másik a véleményszabadság területe, ahol az alkotmánybíróági határozathoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények foglalkoztak vele. Az érvelés szerint az alanyi jogosultság (népszavazás kezdeményezéséhez való jog, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága) korlátozható abban az esetben is, ha azt az adott személy visszaélészerűen, nem társadalmi rendeltetésének, céljának megfelelően gyakorolja.

A „visszaélésszerű alapjog gyakorlás tesztjének” alkalmazásakor megkövetelhető, hogy meggyőző erejű, közvetlen *alkotmányi igazolása* legyen. Az eltérő dimenzió (állam-egyén) okán a jogelvek a – közvetlenül a mellérendelt jogalanyok közötti személyi és vagyoni jogviszonyokat szabályozó – polgári jogból nem vehetőek át. Magából az alkotmánybíróági gyakorlatból hozható példa arra, hogy az alkotmányjog és a magánjog világában alkalmazott érvkészlet nem csereszabatos, lásd például a tulajdon vagy a jogképesség alkotmányjogi és polgári jogi fogalmát. Az Alkotmánybíróóság egy alapjogi kérdés vizsgálatakor nem alapozhatja érvelését közvetlenül sem a Ptk., sem pedig más, alkotmánynál alacsonyabb szintű törvény (így például a Ve.) alapelveire. Ha el akarjuk kerülni azt, hogy az Alkotmányt „fejtetőre állítva”¹⁶ magyarázzuk, akkor az alapjoggal való visszaélés klauzulájának használatát magából az alaptörvényi rendelkezésekből kell levezetni.

¹⁴ Ld. az egyesülési joggal való visszaélés bűncselekményi tényállását megsemmisítő 58/1997. (XI. 5.) AB hat.-ot, valamint a válaszadás jogának alkotmányosságával (az ún. lex Répássy) foglalkozó 57/2001. (XII. 5.) AB hat.-ok indokolását

¹⁵ Vö. 4/2007. (II. 13.) AB hat., ABH 2007, 115, 117.

¹⁶ A közvetlenül a Ptk. alapelveire hivatkozó, letről felfelé haladó indokolás megjelenik ugyan egyes határozatokban, azonban könnyen támadhatóvá teszi az alkotmánybíróági gyakorlatot. A „fejtetőre állított alkotmány” típusú értelmezés problematikájával kapcsolatban lásd TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar Alkotmányról. Osiris Kiadó, Budapest. 2009, 88-97. o.

A népszavazás kezdeményezéséhez való jog korlátozása és az intézményvédelmi aspektusú igazolás

A politikai részvételi jogok speciális alkotmányos jogosultságok: *rendeltetésük*, hogy lehetővé tegyék a közhatalom gyakorlásában, az állami döntéshozatalban való részvételt egy adott politikai közösség tagjai – jellemzően az állampolgárok – számára. Az Alkotmány szövege állampolgári alapjogként rögzíti a népszavazásban való részvételhez való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a népszavazás a hatalom képviselői gyakorlásához képest kivételes, komplementer jellegű, de „kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás felett áll”.¹⁷ A választójog gyakorlása egyben a képviselői szervek létrehozásának eszköze, a népszavazás a választott képviselői szervek döntésre „kényszerítését” szolgálja. A népszavazásban való részvétel joga a klasszikus szabadságjogokhoz képest jóval szélesebb körben korlátozható, maga az Alkotmány határozza meg a joggyakorlás előfeltételeit, mely személyi kor van kizárva a jog gyakorlásából.

Az Alkotmánybíróság már 1997-ben rögzítette, hogy „az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján népszavazáshoz való jog olyan politikai alapjog, amely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és az aláírásgyűjtést), valamint a szavazásban való részvételre is”.¹⁸ Sőt az AB szerint a népszavazási eljárás elindítása, az aláírásgyűjtés kezdeményezése – részjogosítványként – önmagában is alanyi jognak minősül. A választási eljárásról szóló törvény (Ve.) alapján az Országos Választási Bizottság (OVB) a népszavazási kérdés hitelesítéséről döntő határozatával szembeni kifogásokat – jogorvoslati fórumként – az Alkotmánybíróság bírálja el.¹⁹ A népszavazás kezdeményezéséhez való jogot érintő alkotmánybírósági értelmezéssel kapcsolatban némi nehézséget okoz, hogy egy atipikus, a normabíráskodástól eltérő alkotmánybírósági hatáskorról van szó. Egy-szerre kettős szerepben van a testület: speciális jogorvoslati fórum és autentikus alkotmányértelmező, amely nemcsak alkalmazza a tételes jogot, hanem – különleges helyzete folytán – a gyakorlatot formálva akár felül is emelkedhet rajta. Az OVB határozatokkal szembeni kifogások elbírálása során az Alkotmánybíróság – az Alkotmány és az Abtv. mellett – az Nsztv.²⁰ és a Ve. rendelkezéseit is alkalmazza. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy általános alapelvek között a Ve. külön is említi a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét. Következésképpen kitartunk azonban továbbra is amellett, hogy ahhoz, hogy elvi szinten mindenképp szükség van egy „tisztá” alkotmányi igazolásra is.

2006 és 2009 között a *népszavazási eljárás kezdeményezésének „cunami”* tombolt: soha nem látott mennyiségben nyújtottak be kérdéseket hitelesítésre az OVB-

¹⁷ Először ld. 2/1993. (I. 22.) AB hat., ABH 1993, 33, 37.

¹⁸ Érdekeség, hogy az idézett 1997-es alkotmánybírósági alaphatározat itt kifejezetten a „népszavazáshoz való jogról” beszél. Vö. 52/1997. (X. 14.) AB hat., ABH 1997, 331, 343-344.

¹⁹ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. (Ve.) 130. §

²⁰ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv.

hez, és százas nagyságrendben kerültek az AB elé az egyes OVB határozatok elleni kifogások. A soron kívüli elbírálási kötelezettség hónapokra bénította meg az Alkotmánybíróság munkáját, a kezdeményezők jelentős része nem titkoltan provokált, szórakozott vagy éppen taktikázott a hitelesítési eljárás során. Az esetek tárháza széles: hol részben vagy teljesen átfogalmazva korábban nem hitelesített kérdéseket nyújtottak be ismételtlen, hol a már hitelesített kérdést vonták vissza, hogy azokat ismételtlen benyújtsák. A legismertebb példákat pedig a célzatosan komolytalan, esetenként izléstelen, sőt durva, sértő tartalmú kérdések sorának benyújtása szolgáltatta. Elvi éllel merültek fel a kérdések: vizsgálható-e, hogy az eljárás kezdeményezők joggyakorlása összeegyeztethető-e a népszavazás alkotmányos rendeltetésével? Ha igen, akkor ennek alapján önmagában megtagadhatóak-e például a komolytalan, vagy az átfogalmazott népszavazási kérdések hitelesítése? Szükséges-e egy a hatályos törvényi feltételek vizsgálata mellett még egy újabb külön „komolytalansági” teszt felállítása?²¹

Az alapjogi gátépítés lehetősége és szükségessége már az egyik – néhány év távlatából „klasszikusan” komolytalan – a sör ingyenessé tételét célzó népszavazási kérdés²² kapcsán is felmerült. 2007 tavaszán a testület többsége még a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség hiányára alapozva tagadta meg a kérdés hitelesítését. A különvéleményen lévő alkotmánybírák ezzel szemben arra hivatkoztak, hogy nem részesül védelemben, így a testületnek nem is kell vizsgálnia érdemben a rosszhiszemű, nem céljának és rendeltetésének megfelelően benyújtott kezdeményezést.²³ Az orvosoknak kötelezően fizetendő hálapénz bevezetésére irányuló kérdés²⁴ hitelesítésének megtagadásakor ugyancsak az egyértelműség hiányát vette elő a többségi döntés 2007 végén. A határozathoz fűzött különvéleményeikben immár három alkotmánybíró fogalmazta meg kételyeit. Álláspontjuk szerint a (bevallottan) az „abszurd abszurdjával” kísérletező kezdeményezés nem felel meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének, ellentétes a népszavazás alkotmányos rendeltetésével.²⁵

A joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálatára alapozott alapjogi gát végül a kezdeményezési cunami csúcspontján, 2008 elején épült fel. Az Alkotmánybíró-

²¹ Chronowski Nóra az OVB és AB népszavazási gyakorlatával foglalkozó tanulmányában például a komolytalansági teszt bevezetésének szükségessége mellett érvel. Ld.: CHRONOWSKI Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre 70. születésnapjára, Pécs, 2008, 110-111. o.

²² A népszavazásra feltenni kívánt kérdés a következőképpen hangzott: „Egyetért-e ön azzal, hogy vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?”

²³ Ld.: 26/2007. (IV. 25.) AB hat., a határozathoz KISS László alkotmánybíró csatolt különvéleményt, amelyhez LENKOVICS Barnabás alkotmánybíró csatlakozott

²⁴ A népszavazásra feltett kérdés a következőképpen hangzott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a házi-orvosi-, fogászati- és járóbeteg szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő január 1-jétől kötelező legyen hálapénzt fizetni?”

²⁵ Ld.: 99/2007. (XII. 6.) AB hat., ehhez a határozathoz TRÓCSÁNYI László alkotmánybíró fűzött különvéleményt, amelyhez Kiss László és HOLLÓ András alkotmánybírák csatlakoztak

ság ekkor egy a kezdeményező által is elismerten taktikai jellegű, ismételten benyújtott kezdeményezés kapcsán mondta ki, hogy annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy népszavazás kezdeményezési eljárást indít, a népszavazás rendeltetésének megfelelően, az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia. Nem alkalmas a népszavazási cél elérésére, nem felel meg a rendeltetészerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást követő rövid időszakon belül újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul.²⁶

Az említett határozatok és különvélemények közös vonása, hogy a népszavazás kezdeményezéséhez való joggal összefüggő állami intézményvédelmi funkcióból kiindulva magyarították a rendeltetészerű joggyakorlás követelményének használatát. Érdemes megállni egy pillanatra ennél az érvnél. Maga az intézményvédelmi koncepció már az 1991-es első abortuszhatározat megszületése óta jelen van az alkotmánybírószági gyakorlatban, 1997-ben pedig a testület külön is kiemelte, hogy népszavazás kezdeményezéséhez való jog alkotmányos alapjog, amely megfelelő érvényesüléséhez nem elegendő a joggyakorlás tiszteletben tartása. Az államnak – az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján – egy aktív, intézményes védelmi kötelezettsége van, e kötelezettség mércéje pedig nem a szükségesség és az arányosság, hanem a népszavazás-intézmény alkotmányos feladatainak megvalósításához igazodik.²⁷ A komolytalan, visszavont, ismételten benyújtott népszavazási kezdeményezésekről ugyan nem állítható, hogy mások bármely alapjogait sértenék, vagy akár azt, hogy más jogalanyokra közvetlenül egyáltalán bármilyen hátrányos következményei lennének. A hitelesítés megtagadása indokolható a népszavazás alkotmányos rendeltetésével nem összeegyeztethető kérdések esetében, vagyis elvileg lehetséges a népszavazás kezdeményezéséhez való jog korlátozása intézményvédelmi alapon.

A gát megalapozása, az Alkotmánybírószág által választott értelmezési irány a népszavazás kezdeményezéshez való jog speciális jellege miatt igazolhatónak látszik: a népszavazás kezdeményezésének ugyanis van rögzített és vizsgálható célja. A 2008-as alkotmánybírószági határozat hosszú indokolásában, az érvek „tengerében” azonban *elsikkadt*, hogy a valódi korlátot és a mérce felállítását nem annyira a népszavazás kezdeményezéshez való joggal kapcsolatos objektív alapjogvédelmi kötelezettség indokolja. Sokkal inkább a népszuverenitásból eredő jogok teljességének gyakorolhatósága, a képviseleti demokrácia védelme, a működőképessége, ezzel szoros összefüggésben pedig a népszavazás kivételesen különleges jellegének szavatolása a mögöttes indok (ez utóbbi jelenik meg a kizárt tárgykörök intézményében). A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye része a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás jogi szabályozásnak és alkotmányos gyakorlatnak. Lényegében ez a jogelv jelenik meg mögöttesen a jogalkotói és

²⁶ 18/2008. (III. 12.) AB hat., ABH 2008, 212. Hasonló érvelés megtalálható egy ennél frissebb, 2010-es alkotmánybírószági döntésben is, ld. 10/2010. (I. 28.) AB hat.

²⁷ 52/1997. (X. 14.) AB hat., ABH 1997, 331, 344

az állampolgári egyértelműség követelményében: ha a feltenni szándékozott kérdés az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthető egyértelműnek, akkor megtagadható a hitelesítés. Nem véletlen, hogy a testület nem egy külön „komolytalansági teszt” kialakításával, hanem az egyértelműség követelményének felhívásával védekezett a komolytalan népszavazási kérdésekkel szemben.²⁸ A kivételes helyzetből adódóan ezt a megoldást csak egyfajta ideiglenes „homokzsák gátnak” tekinthetjük, amely hosszú távon aligha tartható fenn: a kezdeményezéssel való visszaélések alkotmányos kizárásához a törvény módosítása, kiegészítése szükséges.

A népszavazás eljárás kezdeményezése ugyan alanyi jognak számít, de a kezdeményezőnek ezt a jogosultságot felelősségteljesen, a népszavazás alkotmányos súlyának jelentőségének megfelelően kell gyakorolnia. A törvényalkotónak – tanulva az utóbbi évek eseményeiből – precízen meg kellene határoznia, hogy az eljárás során milyen visszaélések esetében tagadható meg kérdés hitelesítése. A szabályozás szükségességét támasztja alá az is, hogy, még ha el is tudnánk fogadni az érvelés alkotmányos magját, az „önállósított” rendeltetésszerű joggyakorlási mérce parttalan alkalmazása akkor is komoly veszélyekkel járhat. A tételes szabályokon finoman vagy kevésbé finoman túllépő, újabb, bizonytalan tartalmú tilalmi tárgykör (korlátozási filter) beemelése könnyen szubjektív és kiszámíthatatlan gyakorlathoz vezethet. A törvény módosításáig nagyfokú önmérsékletre és következetességre van szükség az Alkotmánybíróság részéről, a népszavazási kérdés hitelesíthetőségének vizsgálata során minden esetben számba kell venni, hogy található-e az alkotmányi rendelkezésekhez szorosabban, szerveesebben kötődő magyarázat.²⁹

Szólásszabadság: a tartalmi semlegesség és a joggal való visszaélés „európai” mérceje

A népszavazási kitérő után térjünk vissza a politikai, kommunikációs szabadságjogok szférájába. Az Alkotmánybíróság 1992-es alaphatározatának megszületése óta – ha kisebb kitérőkkel is – alapvetően töretlenül érvényesül a kommunikációs szabadságjogok, köztük kiemelten a vélemény szabadság magas szintű, tartalomsemleges védelme. Az alkotmánybírósági gyakorlat a gyűlöletbeszéd kérdésével, a

²⁸ Kis János átfogó jellegű tanulmányában amellet érvel, hogy az egyértelműség szigorúbb meghatározása sem jelentené a népszavazáson való részvétel alkotmányos jogának indokolatlan korlátozását. Kis János: A népszavazás a harmadik Magyar Köztársaság alkotmányában. Fundamentum, 2009, 18. o.

²⁹ A rendeltetésszerű joggyakorlási mérce használatának veszélyével kapcsolatos gondolatok jelennek meg BIHARI Mihály alkotmánybíró a többségi döntéshez csatolt különvéleményében. A tételes alkotmányi szabályokhoz kapcsolódó érvelés fontosságának pedig különös súlya van: a határozathoz kapcsolódva BRAGYOVA András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejezetten úgy érvel, hogy lett volna más lehetőség a kezdeményezés blokkolására: közvetlenül egy alkotmányi szabály alapján megtagadhatták volna a kérdést.

gyalázkodás szankcionálhatóságával foglalkozó határozataiban eddig következetesnek bizonyult a magasabb mérce, a büntetőjogi szankciók ultima ratio jellegének, valamint a külső korlátok kizárólagosságának kérdésében.³⁰

A népszavazás kezdeményezéséhez való joggal szemben a véleményszabadság területén azonnal leszögezhető, hogy nincs keresnivalója sem a céltételezésnek, sem pedig ennek nyomán az intézményvédelmi aspektusú igazolásnak. Abszurd, képtelen jogi helyzethez vezethetne ugyanis, ha a joggal való visszaélés tilalmába csomagolva ugyanazon alkotmányos alapjog alanyi jogi és intézményvédelmi oldala kerülne egymással szembe. Létrejönne egy olyan mesterséges, alapjogon belüli konfliktus, ahol az intézményvédelmi kötelezettségre hivatkozva lehetne a jogosultságot korlátozni. Gondoljunk bele például, hogy mi történne akkor, ha a gyülekezési jog (alanyi szabadságjog) eleve korlátozható, a tüntetés megtartása előzetesen megtiltható volna akkor, ha a rendőrség szerint nem tudná megvédeni a gyülekezés résztvevőit a külső zavarástól (intézményvédelmi oldal), a megjelenő ellendemonstrálóktól. Maradva a gyülekezési jognál: egyenesen a szabadságjog tartalmának kiüresítését idézné elő az a helyzet, ha a rendőrség például mérlegelhetné a rendezvény megtartásának megtiltását abban az esetben, ha az megítélése szerint komolytalan, veszélyes, vagy társadalmilag nem értékelhető célra irányulna, nem felelne meg a gyülekezés alkotmányos rendeltetésének, vagy, ha a bejelentésből kiderül, hogy nem országos, vagy legalábbis nem nagy jelentőségű ügy érdekében demonstrálnának a résztvevők.

Örvendetes, hogy az alkotmánybírói gyakorlat *egyelőre* következetesen kiáll a tartalom-semleges védelem mellett, sőt abban is konzekvens, hogy a joggal való visszaélés tilalma a szabadságjogok korlátozására közvetlenül nem alkalmazható. Ennek alátámasztására idézhető a spontán és gyors reagálású gyülekezések alkotmányos megítélésével foglalkozó 2008-as határozat. A testület ebben kimondta, hogy a határozat meghozatalakor tekintetbe vette a gyülekezési joggal kapcsolatos visszaélések veszélyeit, sőt létező és nem elhanyagolható veszélynek tartja, hogy egyes gyűlések kezdeményezői, szervezői, résztvevői visszaélnék a gyülekezési szabadsággal, az Alkotmány és a gyülekezést keretező normák által elismert jogosultságokkal. Az AB szerint a mindenkit megillető gyülekezési jog azonban nem csorbítható azon az alapon, hogy néhányan esetleg visszaélnék vele.³¹

A véleményszabadság korlátozhatóságával foglalkozó alkotmánybírói döntések indokolásában, az érvrendszer kibontása során mindemellett feltűnt a joggal való visszaélés tilalmára való hivatkozás. Némi meglepetésre azonban egy másik, kissé váratlan helyről: a nemzetközi emberi jogi egyezmények és gyakorlat irányá-

³⁰ Az Alkotmánybírói bíróság szerint „az Alkotmány 61. §-a alapján maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”, e rendelkezés „nem bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja csupán a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben”. Először: 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 179

³¹ 75/2008. (V. 29.) AB hat., ABH 2008, 651, 660

ból. A „túlzott mértékű” szólásszabadság ellen felszólalók körében népszerű hivatkozás alapját az Emberi Jogok Európai Egyezményének (Egyezmény) 17. cikke jelenti, mivel ennek szövege kifejezetten tiltja a joggal való visszaélést. Az Egyezmény rendelkezéseinek autentikus értelmezésére hivatott strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) pedig e klauzulát jellemzően éppen a véleménynyilvánítás szabadságának (Egyezmény 10. cikke) korlátozásával kapcsolatban alkalmazza. Az Egyezményben értékrendjét tagadó, szellemiségével alapvetően ellentétes, különösen pedig az antiszemita, rasszista, fajgyűlölő megnyilatkozások nem élveznek jogvédelmet, így még érdemi vizsgálatra sem méltatja őket a Bíróság.

A 2000-es évek végén egy 2008-as és egy 2009-es, egyaránt a szólásszabadság határainak értelmezésével foglalkozó alkotmánybíróági határozathoz csatolt hasonló tartalmú különvéleményt Kovács Péter alkotmánybíró.³² Azzal érvel, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése (a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtése) alapján a Bíróság által alkalmazott teszt átemelhető, sőt nemzetközi jogi kötelezettségként exportálható, vagy legalábbis figyelembe veendő a magyar alkotmánybíróági gyakorlat számára. A különvélemény utal ennek kapcsán az Egyezmény 17. cikkének értékrendi fontosságára, valamint arra, hogy az Egyezmény értékrendjének helyére – azonosságuk okán – behelyettesíthető a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje. Ennek nyomán, ha az adott, szélsőséges, rasszista vagy antiszemita, véleményről tartalma alapján megállapítható, hogy nem összeegyeztethető a magyar alkotmányos értékrenddel, akkor a jogvédelmet – a közlés hatásától függetlenül – meg lehet tőle tagadni. Az ilyen jellegű vélemény már preventíve, büntetőjogi eszközökkel is korlátozható, az alkotmányos értékrend immanens tartalmi korlátot jelent, a szükségesség és arányosság tesztjének használata ezekben az esetekben *ab ovo* fel sem merül.

Mivel elsőre elég meggyőzően hat a különvélemény érvelése, érdemes azt közelebbről is megvizsgálni. Az Egyezmény 17. cikke arról rendelkezik, hogy az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul. Hosszasabb elemzés nélkül látható, hogy a 17. cikkben szereplő kritériumok voltaképpen megfeleltethetőek a szükségességi-arányossági tesztnek, a visszaélés fogalma (*abuse*) sem a magyar, sem az eredeti angol nyelvű szövegben nem található meg. Kimondottan szokatlan, hogy az Egyezmény eredeti angol nyelvű szövegének hivatalos magyar fordítása címkézte meg „joggal való visszaélésként” a 17. cikket. Ezt még annak tükrében is furcsállhatjuk, hogy a Bíróság értelmezési gyakorlata valóban „rugalmasan”, egyfajta befogadhatósági elemként, vizsgálati előszűrőként alkalmazza az Egyezmény 17. cikkét. Így, ha a cikk szövegéből nem is következik a joggal való visszaélés teszt-

³² 95/2008. (VII. 3.) AB hat., 538/G/2006. AB végzés (kihirdetve: 2009. VI. 8.)

jének alkalmazása, kérdés lehet, hogy kötelező erejűnek számít-e a 17. cikk rugalmas strasbourgi bírósági értelmezése a magyar alkotmánybírósági gyakorlat számára.

A „kérelmezési joggal való visszaélést” a Bíróság már több, éppen a szólás-szabadság korlátozásával kapcsolatos ügy vizsgálata során megállapította. Ha álláspontja szerint a kérelmezők elsődleges célja a totalitárius eszmék propagálására irányult, önkényuralmi indítékkal rendelkező csoportok, személyek hivatkoztak a véleménynyilvánítás szabadságára, a Bíróság kérelem vizsgálatától is eltekintett (döntése szerint ilyenkor *ratione materiae* összeegyeztethetetlen a kérelem az Egyezmény rendelkezéseivel). Az ezredforduló környékén és azután megszaporodott a „kérelmezéssel való visszaélésre” való hivatkozás, több olyan döntés is kiemelhető, ahol a Bíróság az Egyezmény 17. cikke alapján nyilvánította elfogadhatatlanná a kérelmet. A bizonyított történelmi tények, emberiség elleni bűntettek, különösen a holocaust megtörténének tagadása (Garaudy-ügy, 2003), a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás követően az muzulmánok és az iszlám vallás elleni gyűlölet szítása (Norwood-ügy, 2004), vagy a holocaust áldozatainak gyalázása, megvetés kifejezése (Witzsch-ügy, 2005) nem eshetnek az Egyezmény 10. cikke által nyújtott védelem alá.³³

Érdeemes azonban utalni arra is, hogy a Bíróság a 17. cikkből levezetett befogadhatósági tesztet *megszorítóan értelmezi*.³⁴ A testület 2008-ban éppen egy magyar vonatkozású, a vörös csillag használata büntethetőségének kérdésével foglalkozó, Vajnai kontra Magyarország ügygel kapcsolatban összegezte az értelmezési határokat. Eszerint csak az Egyezmény alapértékei ellen intézett olyan súlyos támadások tartozhatnak ebbe a körbe, amelyek esetében megállapítható valamilyen önkényuralmi törekvés vagy indíték, amelyet a kérelmezők igazolni kívánnak, ha rasszista, antiszemita eszmék propagálásáról, népszerűsítéséről, támogatásáról van szó, amelynek adott esetben súlyos következményei lehetnek.³⁵

Nem tagadható, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok, így a magyar AB számára is irányadóak az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított közös európai emberi jogi minimum sztenderdek. A strasbourgi gyakorlatra való hivatkozás során azonban a releváns ügyek, elvi tételek kiválasztása nehézséget jelent, az igazolási szándék könnyen vezethet egy-egy konkrét ügy önkényes kiragadáshoz. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből ugyanakkor nem következik, hogy a magyar alkot-

³³ Vö. Garaudy v. France, 65831/01, Decision of 24 June 2003; Norwood v United Kingdom, 23131/03, Decision of 16 November 2004; Witzsch v. Germany, 7485/03, Decision of 13 December 2005

³⁴ Az alaptételt a Bíróság 2003-ban a Norwood-ügyben mondta ki: „The general purpose of Article 17 is to prevent individuals or groups with totalitarian aims from exploiting in their own interests the principle enunciated by the Convention.” Idézi kommentárjában: OVEY-WHITE, 2006, 432-433. o.

³⁵ Vö. Vajnai v. Hungary, 33629/06, Judgement of 8 July 2008. Említhető továbbá, hogy az Egyezmény 10. cikke által védett a Bíróság szerint például az olyan vélemény, amely egy vitatott megítélésű történelmi személyiséget akár egyoldalúan kedvező színben tüntet fel, felelősségét bagatellizálja. Vö. Lehideux and Isorni v. France, 24662/94, Judgement of 23 September 1998.

mány rendelkezéseit pontosan a szerint kell értelmezni, ahogy a strasbourgi bíróság az Egyezmény cikkeit magyarázza: a nemzetközi jogi bíróság másfajta normaszöveg alapján és konkrét jogsérelemről dönt.³⁶ A két fórum közötti alapvető funkcionális és rendeltetésbeli különbségek miatt a kérelmezési joggal való visszaélés ismertetett, strasbourgi tesztnének áttemelésével szemben komoly ellenérvek támaszthatóak. Nemcsak az alkalmazandó jog más, alapvető eltérés van abban is, hogy a Bíróság nem európai szintű alkotmánybíróság, hanem egy a nemzeti alapjogvédő szerveket kiegészítő, nemzetközi jogvédő fórum, amely konkrét ügyekben dönt, nem pedig normakontrollt végez.

A fentiek fényében nem is világos, hogy *milyen tartalommal lehetne megtölteni* a joggal való visszaélés 17. cikkén alapuló mércéjét az alkotmánybírósági gyakorlatban. Az alkotmánybírósági eljárás jellegéből adódóan az előzetes, befogadhatósági szűrőként való alkalmazása bizonyosan nem járható út. Ha más csomagolással, de helyel-közzel ugyanazt értjük rajta, mint a szükségességi-arányossági teszten, akkor alkalmazásának nem lenne értelme: a joggal való visszaélésre való hivatkozás felesleges, zavaró hatású volna.³⁷ Ha pedig bármifajta előzetes tesztként megelőznél, akár kivátaná a szükségességi-arányossági tesztet, egyben tartalomalapú korlátozást tenne lehetővé, akkor annak *veszélyességét csak becsülni lehet*. Előreláthatóan csúszós lejtőn indítaná el a teljes magyar alapjogvédelmi rendszert. Meggyőződésünk, hogy önkényes és kiszámíthatatlan, mi több bizarr jogkorlátozásnak engedne teret az Alkotmánybíróság, ha a magáévá tenné azt az elgondolást, hogy az alkotmányos értékrend védelme jegyében az állam hivatkozhat az egyénnel szemben a joggal való visszaélés tilalmára, számon kérheti a joggyakorlás rendeltetésszerűségét.

A két magánjogi alapelvnek, a joggal való visszaélés tilalmának, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének használata mind a szabadságjogok szerkezetétől (állam-egyén dimenzió) és felfogásától (védelmi jogi jelleg), mind az Alkotmánybíróság által eddig alkalmazott alapjog korlátozási gyakorlatától (legitim cél elérésére való alkalmasság, a korlátozás szükségessége és arányossága) idegen. Alkotmányosan nem igazolható, hogy a szabadsággal való visszaélés fogalmának használata szükséges lenne. Ezzel szemben komoly alkotmányos érvek szólnak amellett, hogy ebben a dimenzióban való alkalmazásuk kifejezetten súlyos veszélyekkel járna. Úgy gondoljuk, hogy a jelenleg is meglévő, két évtizede bevált, általános és speciális alapjogi szempontrendszer (tesztek és mércék) *következetes alkalmazása és továbbfejlesztése* együttesen megoldást jelenthetnek valamennyi

³⁶ TÓTH G. A.: i.m. 277. o.

³⁷ Fleck Zoltán fogalmaz úgy az egyik, a Legfelsőbb Bíróság elnökének alkotmányértelmezésre irányuló indítványával foglalkozó cikkében, hogy „nem értelmezhető a véleménynyilvánítás szabadságával való visszaélés fogalma, mivel alapjognak csak alkotmányos korlátai lehetnek, alkotmányos szabadsággal való visszaélés pedig csak más alapjogába ütköző gyakorlatot jelenthet.” FLECK Zoltán: Egy indítvány szándékai. Fundamentum, 2006, 99. o.

régi és új kihívás megnyugtató kezeléséhez (ilyen lehet például a véleménysszabadság területén a foglyul ejtett közönség meglétének vizsgálata).

Egy fiatal jogállami demokráciában sem nagyon lehet megszórolni a tanulópenzt. Az elmúlt években felmerült, de korántsem új problémák mindennél élesebben világították rá a konszenzusképtelenség miatt kialakult jogalkotási hiányosságokra, a magyar alapjogi bíraskodás rossz állapotára, az alapjogi érvrendszer következetlen, hibás használatára, az érvelésben megjelenő következetlenségekre, hézagokra. Szerencsére. Másrészt persze nehéz belátnunk, hogy a közhatalom képtelen valamennyi alapjogsérelmet megelőzni, a potenciális visszaélésekre, visszaélőkre lesújtani. Az emberi jogok eddigi története és filozófiája *higgadtság*ra is taníthat minket, arra, hogy – magasabb célok érdekében – el kell fogadnunk bizonyos járulékos veszteségeket. Még egy jól felépített, átgondoltan működtetett alapjogi rendszerben is eleve kódolva van a feszültségek, megjelenik a határok próbálgatása. Működő demokráciákban pedig mindig akadnak majd olyan, a mindenkori jogsérelmi küszöb alatti magatartások, amelyek hosszú távon veszélyesek, a jelenben pedig bosszantóak és felháborítóak lehetnek. Éppen ezért meg kell találni és vitázni kell a legjobb, leginkább alkotmánykonform válaszokról. A válaszkeresés során ugyanakkor nem árt az óvatosság: a legnagyobb gonddal gyakran a legkényelmesebbnek tetsző válaszok járhatnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CHRONOWSKI Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre 70. születésnapjára, Pécs, 2008, 103-109. o.
- FLECK Zoltán: Egy indítvány szándékai. *Fundamentum*, 2006, 3. sz.
- GELLÉRT György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata I-II. Complex Kiadó, Budapest, 2004
- KIS János: A népszavazás a harmadik Magyar Köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 2009, 4. sz.
- LÁBADY Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2002
- Clive OVEY – Robin WHITE: *The European Convention on Human Rights. Fourth Edition.* Oxford University Press Inc., New York, 2006
- SAJÓ András: Önvédő Jogállam. *Fundamentum*, 2002, 3-4. sz.
- SONNEVEND Pál: Az alapjogi bíraskodás és kora. *Fundamentum*, 1998, 4. sz.
- TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. *Értekezés a magyar Alkotmányról.* Osiris Kiadó, Budapest, 2009
- VÉKÁS Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó, Budapest, 2008

**BÜNTETŐJOGI,
BÜNTETŐ-ELJÁRÁSJOGI
ÉS
KRIMINOLÓGIAI SZEKCIÓ**

Hana Adrienn

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós

AZ ÉRTELMI-ERKÖLCSI FEJLETTSÉG, MINT A BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGREVONÁS LEHETSÉGES KRITÉRIUMA

Előadásom témája az értelmi erkölcsi fejlettség, mint a felelősségre vonás egyik lehetséges kritériuma. A német jogalkalmazás felől közelítem meg az értelmi-erkölcsi fejlettség terminus technicusát. A téma különös jelentőségére és a tartalmi kötöttségekre tekintettel azonban nem áll módomban a fiataikorúak büntetőjogi szabályozásának német példáját a legapróbb részletekig elemezni.

Európa számos országában a XX. század első két évtizedében – köszönhetően az európai büntetőjogi reformmozgalmaknak – kialakult a fiataikorúak büntetőjogi felelősségi rendszere, mely az értelmi-erkölcsi fejlettség kategóriájának, mint a beszámítási képességen túli kritériumnak a figyelembevételével, egy differenciáltabb felelősségre vonásra teremtett lehetőséget.

Az európai államok jelentős részében az adott életkor betöltése mellett a felelősségre vonás kritériumaként egyéb feltételeket is támasztanak, így például az értelmi erkölcsi fejlettség, akarati feltétel, ítélőképesség vagy belátási képesség megléte. Összességében megállapítható, hogy a fenti feltételek vizsgálata olyan országok büntetőjogában jellemző, ahol a büntethetőségi korhatár nem éri el a 14. életévet. Ezekben az esetekben azt vizsgálják, hogy a fiatal rendelkezett-e a szükséges érettséggel, ill. a jó és rossz közötti különbségtétel eldöntésével.

A nemzetközi dokumentumok közül a Pekingi Szabályokban található rendelkezés megköveteli, hogy a fiatalok büncselekményének elbírálása során figyelemmel kell lenni az elkövető értelmi, erkölcsi, szellemi érettségére (együttesen belátási képesség).

A 40. cikkhez fűzött kommentár emelendő ki, mely szerint „a büntetőjogi felelősség megállapításánál fontos figyelembe venni a fiatal erkölcsi és pszichológiai fejlettségét, hogy vajon antiszociális magatartásáért az elkövetőt ítélőképessége és értelme alapján felelősségre lehet-e vonni.”

A hazai jogi szabályozást áttekintve megállapíthatjuk, hogy az 1908. évi XXXVI. tc. tartalmazta az értelmi-erkölcsi fejlettség követelményét a második világháború előtt.

I. Büntetőnovella 17. § „Az ellen a fiatalok ellen, akinek a büntett vagy vétség elkövetésekor a büntethetőséghez szükséges értelmi és erkölcsi fejlettsége meg volt a következő intézkedések tehető: dorgálás; próbára bocsátás; javító nevelés, fogház- vagy államfogházbüntetés.”

A „más elbánás elve” érvényesült itt is, tekintettel arra, hogy a büntethetőség feltételeként, a cselekmény bűnösségének felismerése mellett egy további feltételt is tartalmazott, mégpedig az értelmi és erkölcsi fejlettséget, melyet a bíróság a tárgyalás során külön ellenőrzött.

Ez a formula azonban nem jelentett teljes szakítást a klasszikus elvekkel. Erre utal a törvény indoklása is: „A determinizmus és az indeterminizmus harcában a törvényjavaslat az akaratszabadság álláspontjára helyezkedik, de elismeri azt a korlátozást, hogy a létező társadalmi környezet és a büntettes testi, szellemi és erkölcsi fejlettsége az akarati elhatározásnál, mint determináló tényezők hatnak.”

Az 1951. évi 34. tvr. hatályon kívül helyezte a Büntetőnovellát. A büntethetőség feltételeként meghatározott értelmi és erkölcsi fejlettség kritériumát végleg száműzte a büntetőjogból a mai napig.

Az elmúlt két évtizedben többen is szorgalmazta visszaállítását. A hazai szakemberek egyöntetűen szükségesnek tartják a belátási képesség, mint felelősségi kategória újra bevezetését.

Dr. Ligeti Katalin a következőképpen nyilatkozott tanulmányában az értelmi-erkölcsi fejlettség kategóriájával kapcsolatban:

„Egyetértek azokkal a hazai szakemberekkel, akik az értelmi-erkölcsi fejlettség felelősségi feltételként való bevezetése mellett érvelnek. A feltétel bevezetésével a jogalkalmazás során a jelenleginél nagyobb lehetőség nyílna az egyéniesítésre, a differenciált elbírálásra, különös tekintettel azoknak a fiatalkorúaknak az ügyére, akik a mai szakértői minősítések szerint pszeudodebilek, közepesen súlyos gyengeelméjűek vagy ezekhez hasonló állapotúnak minősülnek.”¹

Az európai országok közül a német jogalkotás példáját választottam az értelmi-erkölcsi fejlettség, mint lehetséges kritérium fogalmi elemeinek áttekintésére.

A jogalkotó a fiatalkorú személy anyagi büntetőjogi felelősségre vonását az életkori határokon túl további, speciális büntethetőségi feltételekhez köti.

A német szabályozás tekintetében is elsődlegesen a nevelő funkcióra helyezik a hangsúlyt. Ennek érdekében fel kell deríteni mindazt, ami az elkövetéssel kapcsolatos így az okát, hátterét, következményeit. A bűncselekmény súlya kizárólagos kritériumot nem jelenthet a legmegfelelőbb eljárási megoldás alkalmazása vagy kizárása tekintetében. Lehetőség szerint büntetőjogon kívüli eszközöket vesznek igénybe, ill. igyekeznek az eljárást elterelni a hagyományos büntetőjogi útról, melyre a törvény számtalan lehetőséget biztosít.

A fiatalkorúakra vonatkozó törvény a tárgyi hatályt a következőképpen fogalmazza meg: „Fiatalkorú az, aki a cselekmény elkövetésekor tizenegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem, fiatal felnőtt az, aki a cselekmény elkövetésekor tizennyolcadik életévét betöltötte, de a huszonegyediket még nem.”

A büntetőjogi felelősségre vonás feltételei eltérnek a hatályos magyar szabályozástól, ugyanis a német büntetőjog a fiatalkorú büntethetőségének feltételül

¹ LIGETI Katalin: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója 20. o.

szabja, hogy a cselekménye jogellenességének felismeréséhez és az ezen felismerésének megfelelő magatartás tanúsításához szükséges erkölcsi és szellemi fejlettséggel rendelkezzen („a fiataikorú büntetőjogilag csak akkor felelős, ha a cselekményelkövetése idején erkölcsi és szellemi fejlődése révén elég érett ahhoz, hogy felismerje cselekménye jogellenességét, s e felismerésnek megfelelően cselekedjék”).²

Azon fiataikorú nevelése érdekében, aki büntetőjogilag felelősségre nem vonható, a bíró a gyámügyi bíróhoz (Familien- und Vormundschaftsrichter) hasonló intézkedéseket rendelhet el.

A fiataikorúak esetében tehát feltételes büntethetőség érvényesül, ugyanis az életkor betöltése nem egyetlen kritériuma a büntetőjogi felelősségre vonásnak, mivel megfelelő érettség is szükségeltetik.

A fiataikorúak önálló büntetőjogi felelősségi rendszerének egyik fontos eleme, a felelősségnek az életkor és a beszámítási képesség mellett egy, csak ebben az elkövetői körben érvényesülő feltétele az értelmi erkölcsi fejlettség.

A törvény minden esetben arra kötelezi a bírót és az ügyészt, hogy vizsgálja meg a 14. életévét betöltött fiataikorú elkövető büntethetőségét, amelyről az ítéletben rendelkeznie kell.

Ez a vizsgálat főleg retrospektív jellegű, tekintettel arra, hogy annak megállapítására irányul, hogy a fiataikorú a tett elkövetése idején rendelkezett-e megfelelő érettséggel.

A büntethetőség megállapításánál nem az elkövető biológiai-idegrendszeri fejlettsége az irányadó, így a magyar szabályozáshoz hasonló kóros elmeállapot, mint beszámítási képesség elsősorban az elmeműködés állapotával összefüggő fogalom és értékelése döntően orvostudományi kategóriák alapján történik.

A fiataikorú nem az elmeműködés patológiás jellegére figyelemmel mentesül a felelősségre vonástól, mivel a törvényhozó éppen az egészséges emberi fejlődés sajátos fázisait értékeli.

Az értelmi erkölcsi fejlettség, mint felelősségi feltétel az elkövető társadalmi érettségének, a szocializáció minőségének értékelésére szolgáló fogalom. Ennek vizsgálata révén a jogalkotó eldöntheti, hogy az adott fiatal ismeri-e a társadalom uralkodó érték- és normarendszerét, a különböző magatartási szabályokban megnyilvánuló társadalmi követelményeket.

A fiataikorúak büntetőjogi felelősségének a kellő érettség a központi kategóriája. Az érettség valójában a fiataikorúak felelőssége szubjektív oldalának speciális megnyilvánulása, amely a szándékosság/gondatlanság kategória-párhoz (bűnösséghez) hasonlóan tudati (kognitív, intellektuális) és akarati (voluntatív) elemből épül fel.

Az érettség tudati mozzanata azt árulja el, hogy a fiataikorú ismeri-e a tilalmat megfogalmazó büntetőnormát. A normatudatosság nem az absztrakció szintjén kell jelentkeznie, hanem interiorizálnak kell lennie, vagyis olyan mértékű elfogadással

² JGH 3. § „Ein Jugendlicher ist strafrechtlich verantwortlich, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln.”

kell találkozzon, amely lehetővé teszi gyakorlati alkalmazását. A norma interiorizációja³ nagymértékben függ a fiatalkorú szociális érettségétől, amelynek megléte olyan erkölcsi értékrendszert feltételez, amely orientálja a fiatalkorút a jogellenesség felismerésében. A jogellenesség ebben az összefüggésben a társadalmi közösség rendezett együttélésének megzavarásával azonos. A fiatalkorú akkor tekinthető normatudatos és erkölcsileg megfelelően értett személyiségnek, amikor teljes bizonyossággal el tudja dönteni, hol húzódik a csínytevés és a büntetendő cselekmény közötti határ.

A kellő érettség fogalom akarati eleme kizárólag abban az esetben vizsgálható, amennyiben a fiatalkorú a cselekmény jogellenességének a tudatában volt. A voluntatív összetevő vizsgálata a fiatalkorú személyiséganalízisének a második szintje. Az akarati elem arra keresi a választ, hogy a jogellenesség tudatában cselekvő fiatalkorú képes-e ellenállni az őt az elkövetés felé sodró vágyának, vagy sem. Az akarati elem nem észérvként jelenik meg, hanem a vágyat fékező ellenmotívumként. Amennyiben a fiatalkorúban ez a gátló-fékező akarat nem alakul ki, érettsége nem állapítható meg.

A német büntetődogmatika a tudati és az akarati elemet a belátási képesség kategóriájában fogja össze. A fiatalkorúak belátási képességének vizsgálata különös körültekintést kíván, hiszen éppen erre az életszakaszra jellemző az ösztönök és a vágyak olyan túlsúlya, amely kizárja az esetleg kialakuló jogellenesség-tudatnak megfelelő cselekvést.

A német büntetőjog ismeri a részleges, illetve relatív beszámíthatóság tanát, amelynek értelmében a több cselekményt is elkövető fiatalkorú a halmazatban lévő cselekmények közül egyesek miatt felelőssé tehető, mert azokra belátási képességgel bírt, míg e képesség hiányában más cselekmények vonatkozásában nem keletkezik büntetőjogi felelőssége. Jelentős nehézségek forrása a belátási képesség vizsgálata csoportban elkövetett cselekmények esetén, hiszen a csoportdinamikai faktorok akár teljes mértékben kikapcsolhatják a fiatalkorú tudati, illetve akarati működését.⁴

A belátási képesség vizsgálata a gyakorlatban komplex vizsgálatot igényel, amely a fiatalkorú szellemi és erkölcsi érettségét, valamint önkontrollját egyszerre elemzi.

A szellemi értettség alatt a fiatalkorú azon kognitív képességét értik, amely alapján képes megérteni a különbséget jogos és jogtalan között. A szellemi érettség vizsgálata tehát az intellektuális jellemzők vizsgálatát jelenti, azaz annak a megállapítását, hogy a különböző előírások között képes-e a fiatalkorú differenciálni, aszerint hogy az adott előírás megsértése milyen típusú és súlyú szankciót vonhat maga után. Az erkölcsi érettség vizsgálata ezzel szemben a bűn, a bűnösség meg-

³ Viselkedési szabály elsajátítása, valamely norma ösztönössé válása, a külső történések pszichikus tartalommá való alakulása

⁴ CSEMÁNÉ DR. VÁRADI Erika felszólalása az Életkor és belátási képesség címmel 2007. január 26-án megrendezett Magyar Kriminológiai Társaság tudományos ülésén <http://www.bunmegelozes.hu/?pid=283>

élésének élményét jelenti, illetve az alapvető normákkal való azonosulás színvonalát. Az önkontroll vizsgálata pedig a „rossz”-nak való ellenállás képességét méri, tehát hogy rendelkezik-e a fiatalkorú kellő belső tartással és saját magatartásának megfelelő kontrolljával ahhoz, hogy a felismert normának megfelelő magatartást tanúsítson. Az önkontroll vizsgálata tehát a külső és belső kényszereknek való ellenálló képességet méri.⁵

Az erkölcsi és szellemi fejlettség megítélésében a Német Ifjúsági- és Pszichiátriai Társaság által elfogadott Marburgi Irányelvek szolgálnak alapul, amely tíz pontban foglalja össze a figyelembe veendő kritériumokat. A bírói gyakorlat – támaszkodva a klinikai gyermek- vagy ifjúságpszichológus véleményére – a következő tíz szempontot vizsgálja a „társadalmi érettség”, tehát a büntethetőség kérdésében:

- a) Reális életterv
- b) Képesség az önálló, megindokolt döntésre
- c) Képesség a jövőre is figyelmet fordító gondolkodásra
- d) Képesség az érzelmek értelemnek történő alárendelésére
- e) A személyiség bizonyos fokú önállósága a szülőkkel szemben
- f) Önállóság az egykorú csoport tagjaival („peer group”) szemben
- g) A mindennapi élet önálló intézése
- h) Képesség a tartós kötődésre
- i) Felnöttes szexualitás
- j) Realisztikus beállítottság az iskolával vagy a munkával szemben.⁶

A belátási képesség, mint felelősségi kritérium bevezetése a fiatalkorúak büntetőjogi felelősségét feltételes felelősséggé változtatja. Utóbbi azt jelenti, hogy minden egyes esetben vizsgálni kell, hogy a fiatalkorú terhelt elérte-e azt a szellemi-erkölcsi érettséget, amely a büntetőjogi felelősség megállapításához szükséges. Fiatalkorú terhelt esetén a bíróság hivatalból köteles a belátási képesség vizsgálatára.

A fiatalkorúakkal szembeni büntető-igazságszolgáltatás sajátos céljai egyedül az elkülönült igazságszolgáltató testületek működtetése útján érhetőek el. A fiatalkorúak önálló büntetőjog-alkalmazó hatóságai kifejezik azt a speciális szaktudást is, amely a belátási képesség vizsgálatához szükséges. A fiatalkorúak ügyészségén és bíróságán dolgozó szakemberekkel szemben törvényi követelmény a pszichológiai, pszichiátriai és pedagógiai területen szerzett jártasság. A fiatalkorú személy érettsége és belátási képességének megítélése azonban még különleges szakismeretek birtokában is komoly kihívás. A bíró és az ügyész pedig a speciális követelmények ellenére Németországban is első sorban jogász. Az eltérő szakmai tudások közötti távolság csökkentésére létrehozták a Jugendgerichtshilfe (JGH) intézményét, amely egyrészt a büntetőeljárás kezdetétől képviseli a fiatalkorú terheltet a nevelő és gondozó célok érvényesítése érdekében, másrészt szakmai segítséget nyújt a büntetőjog alkalmazásához az ügyészségek és a bíróságok részére. A JGH többek között

⁵ LIGETI Katalin: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója 20-21. o.

⁶ BOGÁR Péter – MARGITÁN Éva – VASKUTI András: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 47. o.

környezettanulmányban tárja fel a fiatalok családi és személyi körülményeit, kihallgatja a fiatalokat és a környezetében élő tanúkat, valamint felkutatja az egyes bűn okokat. Tapasztalatait beszámolóban foglalja össze, amely a további büntetőeljárás meghatározó jelentőségű dokumentumaként nagyban hozzájárul a belátási képesség vizsgálatához is. A JGH szakemberei az ügyészi, illetve a bírósági eljárásban maguk is tanúként kötelesek közreműködni. A JGH azonban nem jár el szakértőként: a különösen bonyolult esetekben a bíróság, illetve az ügyész külön szakértő bevonásával vizsgálja és dönti el a fiatalok terhelt belátási képességét. Az előadás rámutatott arra, hogy a német és az osztrák jog olyan komplex, többirányú megközelítést alkalmazó struktúrát épített ki a fiatalok büntetőjogi felelősségre vonására, amely példaadó lehet a folyamatban lévő hazai kodifikáció számára is.⁷

Az értelmi-erkölcsi fejlettség vizsgálatánál felvetődnek nehézségek. Ezek közül kiemelnék párat. Nehéz egy olyan objektív rendszert kialakítani, amelynek birtokában teljes bizonyossággal eldönthető, hogy a fiatalok kellően érettek-e a büntetőjogi felelősségre vonáshoz. A retrospektív vizsgálat során gondot okozhat az a tény, hogy a cselekmény elkövetése és elbírálása között hosszabb idő telhet el, melynek során a fiatalok lelki-szellemi fejlődése fordulatot vehet.

Kiindulópontként a bűnösség fogalmának meghatározása szükséges. A német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság egy 1952-es döntésében a bűnösség alapjairól a következőket állapította meg: „A büntetés bűnösséget feltételez. A bűnösség elvetendőséget jelent. A bűnösség megállapításával azt jelentjük ki, hogy a tettes a jogtalant választotta, holott dönthetett volna jogos mellett is. ... Az ember szabad, felelős és erkölcsös önrendelkezéseként csak akkor dönthet a jogszerű mellett, ha azt meg tudja különböztetni a jogtalanságtól. Erre pedig az képes, aki erkölcsi ítélőképességénél fogva felismeri a tett jogtalanságát, nem jogtechnikai értelemben, hanem saját gondolatának megfelelő értékrendszerben.”⁸

Felvetődött a kérdés továbbá, hogy a bíróság figyelembe veheti-e a bűnösség megállapításánál azt, hogy az elkövető tudatában a saját nemzetiségi vallási és etnikai normái előbbre valobbak, mint a jogrend szabályai. Ez főként akkor merül fel, ha az elkövetői normái nem egyeztethetőek össze a jogrendszerrel, tipikusan azért, mert más kultúrkörből származik.

A német gyakorlat arra a következtetésre jutott ezzel kapcsolatban, hogy a megítélésben helye lehet az eltérő norma- és értékrendszer figyelembevételének. Ezekben az esetekben azonban a pszichológus mellett antropológiai, néprajzi szakértőt is kirendelnek, aki arról nyújt szakvéleményt, hogy a más kultúrájú fiatalok normarendszerében hogyan értékelődik az elkövetett cselekmény.

⁷ CSEMÁNÉ VÁRADY Erika felszólalása az Életkor és belátási képesség címmel 2007. január 26-án megrendezett Magyar Kriminológiai Társaság tudományos ülésén <http://www.bunmegelozes.hu/?pid=283>

⁸ BOGÁR Péter – MARGITÁN Éva – VASKUTI András: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 42. o.

Zárógondolatként elmondható, hogy a fiatalkorúakkal kapcsolatos büntető-igazságszolgáltatás Németországban szellemiségében, intézményrendszerében, sajátos jogintézményeiben – például a fiatalkorúak bíróságát segítő szervezet (Jugendgerichtshilfe) – a törvény személyi hatályában és jogkövetkezmenyi rendszerében megfelel mindazoknak az elképzeléseknek, melyekkel a nevelést középpontba helyező, jóléti-gyermekvédelmi modellt ruházzuk fel.

Az egész szabályozást jellemző és meghatározó jelszavak a szubszidiaritás – azaz a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásának minimális beavatkozási lehetősége –, valamint aporportionalitás.⁹

Kitekintve a magyar szabályozás sajátosságaira megállapíthatjuk, hogy a hazai jogi környezet és szabályrendszer alapjaiban megfelel a nemzetközi dokumentumok elvárásainak.

A Gyermekek jogairól szóló 1989. évi New Yorki Egyezmény ratifikálásával kapcsolatban hazánk is eleget tett az Egyezményben foglaltaknak. A fiatalkorúak „más elbánása”, a megfelelő garanciális rendszer, a nevelési cél, a speciálprevenció elsődlegessége mind-mind fontos tényezője ennek, de nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy ezek valódi jelentőségét maga a gyakorlat adja meg.

Hazai jogunkban hiányzik az értelmi-erkölcsi fejlettség kategóriája, mint felelőségi kritérium. A magyar szabályozásban egyaránt megfontolandó – tekintettel a német példára – egy önálló, csak a fiatalkorúakra alkalmazandó törvénykönyv, továbbá érdemes továbbgondolni az büntetőjogi felelősségre vonás feltételeként a beszámítási képesség mellett a fiatalkorú értelmi erkölcsi képességét is. A fiatalkorúak ügyeiben hozott ítéletekben az elkövető értelmi képességére vonatkozó „pszeudodebilis”, „középsúlyos gyengeelméjű” és ehhez hasonló minősítések egyre gyakoribb előfordulására tekintettel, célszerűnek mutatkozik a szóban forgó felelősségi feltétel ismételt bevezetése a hatályos jogi szabályozásba.

Mindezen a reformjavaslatok ma is jelen vannak, kérdés csupán az, hogy mennyire tudnak érvényesülni és hatályosulni a jelenlegi szabályozás mellett.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BOGÁR Péter – MARGITÁN Éva – VASKUTI András: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban Budapest, KJK Kerszöv, 2005

CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: A fiatalkorúak bíróságát segítő szervezet Ausztriában és Németországban in: Gyermekvédelem – nevelőközösségek 1994/1

⁹ CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásának nemzetközi tendenciái az Európai Unióban, különös tekintettel az egyes országok szabályozására In: LÉVAY Miklós (szerk.): Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi tudományi közlemények 7. Miskolc, Bibor Kiadó, 2004, 318-319. o.

- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásának nemzetközi tendenciái az Európai Unióban, különös tekintettel az egyes országok szabályozására. In: Lévay Miklós (szerk.): Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi tudományi közlemények 7. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004
- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika – Lévay Miklós: A fiatalkorúak büntetőjogának kodifikációs kérdéseiről – történeti és jogösszehasonlító szempontból. In: Büntetőjogi Kodifikáció. 2002/1
- DÖRNMANN, Uwe – BECK, Hans Werner: Kriminalitätsanalyse und prognose. Möglichkeiten und Grenzen. in: Wissenschaftliche Kriminalistik. BKA Forschungsreihe 16. Wiesbaden, 1984
- LÉVAY Miklós: Az Európa Tanács R (2003) 20. számú ajánlása a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatási rendszerről. In: Wiener A. Imre Ünnepi Kötet. Szerk.: Ligeti Katalin Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005
- LŐRINCZ József: Európai fejlődésirány a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásában. In: Rendvédelmi Füzetek. 1999/11
- VÁRADI Erika: Nemzetközi tendenciák a fiatalkorúak büntetőjogrendszerében, különös tekintettel a német jogterületre. In: Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997
- WIENER A. Imre (szerk.): Büntetőjog Általános Rész. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004
- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika felszólalása az Életkor és belátási képesség címmel 2007. január 26-án megrendezett Magyar Kriminológiai Társaság tudományos ülésén <http://www.bunmegelozes.hu/?pid=283>
- LIGETI Katalin: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója
- OSTENDORF, Heribert: Jugendstrafrecht in der Diskussion. In: Zeitschrift für Rechtspolitik. 2000/3
- SCHULDZINSKI, Wolfgang: Jugendstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland. In: Losseff-Tillmanns, Gisela – Skindorff, Cardire – Borricand, Jacques (Hrsg): Jugend(kriminal)recht in Deutschland und Frankreich. Auf der Suche nach neuen Wegen. Bonn, Forum Verlag Godesberg, 1992
- KREUZER, Arthur: Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? In: Neue Juristische Wochenschrift 2002/3

Lakatos Viktor

Büntetőjogi Tanszék

Témavezető: Gellér Balázs

A KÁBITÓSZER-FÜGGŐSÉG BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KRITIKÁJA

1. Bevezetés – A Btk. kábítószer-függőkre vonatkozó szabályainak megjelenése

A Büntető Törvénykönyv¹ hatályos szövege a kábítószerrel visszaélés elkövetői között különbséget tesz a tekintetben, hogy a bűncselekményt kábítószer-függőként követik-e el, avagy sem: A törvény a kábítószerfüggő elkövetőt látványosan enyhébb elbírálásban részesíti. A kábítószerfüggő elkövetőkre vonatkozó speciális rendelkezéseket beiktató 1998. évi LXXXVII. törvény 1999. március 1-jén lépett hatályba.

A törvény miniszteri indokolása rögzíti, hogy a módosítás az akkor hatályos büntetőjogi szabályozás alapját képező kriminálpolitikai tétellel – nevezetesen, hogy a büntetőjognak eltérő módon kell kezelnie azokat, akik maguk is részben áldozatoknak tekinthetők, és azokat az elkövetőket, akik a bűncselekmény haszonélvezői – továbbra sem kívánt szakítani. A fenti alaptételt a kábítószeres tényállásokra alkalmazva abból indult ki, hogy a büntetőjog valójában kizárólag a függő fogyasztó számára kívánja a diverzió (elterelés) lehetőségét biztosítani. Ugyanis ez az az állapot, amelyben valaki már egyértelműen áldozatnak tekintendő. A kábítószer-függőtől pedig világosan meg kell különböztetni a kábítószerrel pusztán élvezni akaró fogyasztót.

A függő és nem függő kábítószer-fogyasztók közötti differenciálást megteremtő Btk. módosítás számos előnyt hozott a függőknek, azaz pontosabban azoknak az elkövetőknek, akiket a jogalkalmazó kábítószer-függőnek minősít. A Btk. új, privilegizált tényállása lett a kábítószerfüggő személy által elkövetett kábítószerrel visszaélés. A függőre vonatkozó kedvezőbb szabályozás egyrészt a büntetési tétel drasztikus jelentős csökkenését jelentette, miközben a nem függőre vonatkozó büntetési tételkeret felső határaként megjelent a legsúlyosabb szankció, az életfogytig tartó szabadságvesztés. Amíg egy nem függő személy jelentős mennyiségű kábítószerrel, illetőleg bünszervezet tagjaként, vagy megbízásából elkövetett forgalmazó típusú elkövetési magatartására (kínálás, átadás, forgalomba hozatal, kereskedés) e módosítás eredményeképpen a Btk. 1999. március 1-jétől már tíz évtől tizenöt évig, vagy életfogytig terjedő szabadságvesztés büntetést írt elő, addig egy

¹ 1978. évi IV. tv.

függő elkövető esetében – ugyanilyen elkövetési magatartást vizsgálva – még jelentős mennyiségű kábítószer esetén is öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztést vált kiszabhatóvá.²

Másrészt, a törvény a függő elkövető fogyasztó típusú elkövetési magatartásait – a privilegizált tényállás alapesetét – vétségként rendelte büntetni. Ez szintén számos új előnyt jelentett, hiszen ha a bíróság vétség miatt szabadságvesztést szabott ki és az elítélt nem visszaeső, annak végrehajtási fokozata a vétségre figyelemmel nem börtön, hanem fogház lett.³

Harmadrészt, a büntetési tételkeretek enyhülése magával hozta az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülés időpontjának korábbi bekövetkeztét.⁴ Meg kell említeni továbbá azt is, hogy a Btk. általános szigorítása ellenére is a függő fogyasztó számára fennmaradt az elterelés, a büntetőjogi következmények alóli mentesülés lehetősége azáltal, hogy az 1999. március 1-jén hatályba lépett Btk. 282/A. § (6) bekezdése büntethetőséget megszüntető okokat biztosított számukra.⁵

Mindezek alapján látható, hogy a büntetőeljárásba terheltként bekerült elkövető számára a legkedvezőbb, ami vele történhet az, hogy őt a hatóság kábítószerfüggőnek tekinti és cselekményére az enyhébb szabályokat alkalmazza.

A hivatkozott miniszteri indokolásban foglaltak több szempontból is vizsgálatra szorulnak. Nem vitatom természetesen a jogalkotó azon jogát, hogy meghatározza, mely magatartások ellen a büntetőjog milyen eszközével, milyen mértékben kíván fellépni, ugyanakkor álláspontom szerint ez kizárólag olyan tartalommal történhet, amely alkalmas arra, hogy előre mozdítsa a büntetési célok megvalósulását.

Elsődlegesen meg kell vizsgálni, hogy a Btk. kábítószeres tényállásai 1998. évi módosításának kiindulási alaptétele helytálló-e. Kizárólag áldozatnak tekinthető-e a függő, elválasztható-e olyan élesen egymástól a kábítószerből hasznot húzók és a kábítószer áldozatai, ahogyan azt a miniszteri indokolás megteszi? Egyáltalán, ki kábítószerfüggő? Hiszen nem vitás, ha ilyenek a szabályok, minden kábítószeres bűncselekmény elkövetői „szeretnének függők lenni”. Ha a kábítószer-függőség mibenlétének kérdésre nem tudunk olyan választ találni, amely a jogbiztonság követelményeinek megfelel, a törvénymódosítás koncepciója már alapjaiban megdől. Ha a kérdésre egzaktt, a jogállami követelményeknek megfelelő válasz adható, abban az esetben további vizsgálatra szorul, hogy a kábítószerfüggőkre vonatkozó privilegizált tényállás eredményezte – a nem függő személy ugyanolyan cselekmé-

² A példában felhívott elkövetési magatartások és a büntetési tételek az 1998. évi LXXXVII. tv.-vel módosított, 1999. március 1-jén hatályba lépett Btk. szöveget tükrözik, nem a jelenleg hatályost

³ Btk. 44. §

⁴ Btk. 102. §

⁵ Ezeket módosított tartalommal a hatályos Btk. 283. § sorolja fel. A hatályos büntető törvény szerint a nem függő fogyasztót is megilleti az elterelés lehetősége csekély mennyiségű kábítószer esetén, ugyanakkor a kábítószerfüggő esetében ez a mennyiségi határ nagyobb, öt ún. alapmennyiségre is megilleti ez a kedvezmény.

nyéhez képest kirívóan – enyhe elbírálásnak mennyiben van létjogosultsága, arra is figyelemmel, hogy a függőség kialakulását szükségképpen hosszabb, vagy rövidebb kábítószer-fogyasztás – azaz a büntetőjog által büntetni rendelt magatartás megvalósítása – kell, hogy megelőzze.

A dolgozatban bemutatom a kábítószer-függőség meghatározásának és megállapításának néhány problémáját, a jelenlegi törvény alkalmazásának egyes nehézségeit, továbbá megvizsgálom, milyen megoldással lehetne ezeket megszüntetni, vagy legalábbis jelentősen csökkenteni.

2. A kábítószerfüggő személy, mint speciális alany

A büntetőjog speciális alanynak azt a személyt nevezi, aki egy bűncselekmény alanya valamely természetes, vagy jogi tulajdonsága alapján lehet. Természetes tulajdonság alatt értendő a valamely nemhez tartozás, az életkor, jogi tulajdonsággal bír ugyanakkor a hivatalos személy, a közfeladatot ellátó személy, a katona, és így tovább. A *delictum proprium* tettese kizárólag a büntetőtörvény által megkívánt feltételeknek megfelelő speciális alany lehet. A jogirodalom nem szentel különösebb figyelmet önállóan a speciális alanynak, a téma problematikáját a többes elkövetés jelenti, például amikor a speciális természetes vagy jogi tulajdonsággal nem bíró személy tettesi, vagy részesi magatartása valamely *delictum proprium*ra nézve tényállásszerű.

A Büntető Törvénykönyv legtipikusabb speciális alanyai a fentebb felsorolt kategóriák, amelyek meghatározása konkrét ügyben nem okoz problémát: A Btk. általános részének értelmező rendelkezései között megtaláljuk egyebek mellett a hivatalos személy, katona, meghatározását is. Ahhoz, hogy egy elkövető cselekményére valamely *delictum proprium* megállapítható legyen, egyértelműen és világosan ki kell derülnie, az elkövető lehet-e alanya az adott bűncselekménynek vagy nem. Annak eldöntése, hogy egy adott személy egy adott bűncselekmény alanya lehet-e, klasszikusan jogkérdés, jogalkalmazói feladat, ezt a bíró a jogszabályok alapján dönti el. Segítségre ebben nem szorul, hiszen a jogszabályok világosan meghatározzák a kritériumokat, amelyek alapján bizonyossággal eldönthető, hogy például az adott személy a vád tárgyává tett cselekmények során hivatalos személy minőségben volt-e jelen.

Atipikus speciális alanyává vált viszont a hatályos büntetőjognak a *kábítószerfüggő személy*. Atipikus volta álláspontom szerint abban áll, hogy önmagában ennek a ténynek a megállapításához terjedelmes, költséges és az eljárás elhúzódását eredményező bizonyítást kell lefolytatni. Ahhoz tehát, hogy a jogalkalmazó (a bíró) az általa megállapított tényállásra a büntető jogszabályokat helyesen alkalmazza, állást kell foglalnia a tekintetben, hogy az elkövető kábítószerfüggő-e, avagy sem. Ehhez pedig egyetlen dolgot kell(ene?) tudnia: ki a kábítószerfüggő?

3. A kábítószer-függőség fogalmáról

A Betegségek Nemzetközi Osztályozásának 10. revíziója (BNO-10) szerint a *kábítószer-függőség betegség*. A mentális és viselkedészavarok a BNO 10-05 kategóriájába tartoznak. Ezek között találjuk egyebek mellett a pszichoaktív szer használata által okozott mentális és viselkedészavarokat is. Kuncz Elemér a dependencia fogalmát a következőkben határozza meg: „Olyan pszichés és gyakran egyidejűleg testi állapot, mely valamilyen természetes vagy mesterséges szer ismételt fogyasztásából ered. Jellemzők rá a szer tartós, vagy periodikus szedésére irányuló leküzdhetetlen kényszerek, magatartásmódok és reakciók abból a célból, hogy a szer eufóriát okozó pszichés hatását elérhessék, vagy az annak hiányából fakadó diszfóriát elkerülhessék. A pszichés függőség az a leküzdhetetlen ösztönzés, mely az eufória elérése érdekében a szer megszerzésére irányul, mivel az ismételt vagy folyamatos szedést nem tudja abbahagyni (legerősebb a kokainnál). A testi (fizikai) függőség nem mindegyik szerre alakul ki (legjelentősebb a morfin és a barbiturátszármazékok esetében) és elvonási (absztinenciális) tünetekben jelentkezik, ha a szer szedése kimarad. A tünetek ellenregulációs jellegűek, és általában karakterisztikusak az egyes szerekre.”⁶

A függőség kialakulásában több tényező együtthatása játszik szerepet. Ilyen tényezők Kuncz szerint a személyiség, a szociokulturális tényezők, valamint az alkalom lehetősége.

A Fővárosi Ítéltábla Büntető Kollégiumának 2/2004. (VI.16.) kollégiumi állásfoglalása a kábítószerfüggő személy fogalom-meghatározásának körében megállapítja, hogy a WHO⁷ szerint a kábítószeres intoxikációnak – csakúgy, mint az intoxikáció más fajtáinak – különböző formái és fokozatai vannak, amelyek között átmeneti formákat is találunk. Mivel az egyes kábítószeres élettani hatása eltérő, az intoxikáció is eltérő mértékű lehet.

A WHO az intoxikáció legsúlyosabb formájának a toxicomániát (*drog addictio*) tekinti. Ennek jellemzői egyrészt a pszichés függőség, amely a mérgezés utáni csillapíthatatlan, mohó vágyként jelenik meg. Másrészt a testi függőség, amely a szer elhagyása esetén megjelenő elvonási tünetegyüttesben lepleződik le. Harmadrészt jellemző a szer dózisát folyamatosan növelő tendencia, ami a fokozódó tolerancia eredménye.

Enyhébb fokozatot jelent a gyógyszer-, illetve mérgefüggőség (*drog dependentia*). A tolerancia fokozódása és a dózis növelése nem szükségszerű és hiányozhatnak a testi függőség tünetei is, a pszichés függőség és a károsító hatás azonban kifejezett. Kábítószer használata esetén a gyógyszer-, ill. mérgefüggőség törvénytörően fokozódik toxicomániává.

Végül, a hozzászokás (*habituatio*) még enyhébb formát képvisel: a pszichés függőség kényszerítő jellege megszűnik, bár a drog bevételére és folyamatos biztosítására vonatkozó vágy kifejezett. A károsító hatások elsősorban az egyént illetik, a

⁶ HUSZÁR Ilona – KUNCZ Elemér: Igazságügyi pszichiátria. Medicina, Budapest, 1998, 246-247. o.

⁷ World Health Organization (Egészségügyi Világszervezet)

társadalomra nézve a hozzászokás nem káros. A testi függőség lényegében hiányzik és a dózis növelésének tendenciája is enyhén érvényesül.

Látható tehát, hogy a kábítószer-függőség összetett fogalom, amelynek több formája, több szintje van. A büntetőjog viszont „kábitószerfüggő” elkövetőről szól, mindenfajta további disztinkció nélkül. Arra a kérdésre, hogy meghatározható-e jogállami módon ki a kábítószerfüggő, a kábítószer-függőség véleményezésének folyamatát, elméleti és gyakorlati hátterét, a szakértők szerepét egyaránt vizsgálni kell.

4. A kábítószer-függőség véleményezése a gyakorlatban

Az 1998. évi LXXXVII. törvény kettéválasztotta a kábítószerrel visszaélést függő és nem függő elkövetők szempontjából, a későbbi módosítások pedig ezt a koncepciót követve alakították tovább a tényállásokat. Jelenleg a kábítószerrel visszaélés minősítési rendszere egyedi, ugyanis a jogalkotó kéttípusú elkövetőre – a függőre és a nem függőre – „párhuzamos” törvényi szabályozást alkotott. Két alapvető minősítési szempont az elkövetési tárgy mennyisége, azaz a kábítószer tiszta hatóanyag-tartalma, valamint a kábítószer-függőség tényének megállapítása. A minősítés egyik alappillére tehát, hogy a terhelt kábítószerfüggő-e, vagy sem.

A Be. 99. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, szakértőt kell alkalmazni. A (2) bekezdés a szakértő alkalmazását kötelezővé teszi arra az esetre, ha a bizonyítandó tény, illetőleg az eldöntendő kérdés személy kábítószer-függősége. E ténykérdésre a szakértő alkalmazása kábítószeres ügyekben elkerülhetetlen, ez dönti majd el, hogy végül a jogalkalmazó a nem függőkre, vagy a függőkre vonatkozó tényállásokat alkalmazza-e. A lényeg itt dől el, hiszen mi más számítana a terhelt szempontjából, mint a reá váró büntetés neme és mértéke. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a szakvélemény nem köti a bíróságot, az éppen olyan bizonyítási eszköz, mint akár egy tanúvallomás, vagy egy okirat.

A továbbiakban a büntetőeljárás kronológiai rendjében kívánok bemutatni olyan visszasságokat és problémákat, amelyek a jogbiztonságot, a kiszámítható jogalkalmazást veszélyeztetik.

A nyomozás megindulása

A büntetőeljárás megindulásakor, a gyanúsított első kihallgatásán a gyanúsított jellemzően tagadja a gyanúsításban foglaltakat. Gyakori első gyanúsítottai vallomás, hogy kábítószerrel egyáltalán nem fogyaszt. Az, hogy kábítószerfüggő lenne, ezek alapján fel sem merül, az esetleges erre irányuló kérdésre úgy nyilatkozik, hogy természetesen nem is az.⁸ Ezt követően a gyanúsítottak különböző csatornákon

⁸ Az első kihallgatáson védő gyakran nincs jelen, de az ezzel kapcsolatos eljárásjogi aggályok a dolgozat keretein túlmutatnak és a függőség problémakörének vizsgálata során nincs is jelentősége

lehetősége nyílik a kábítószeres ügyekben szükséges jártasságot megszerezni. Ilyen csatorna lehet például az Internet, az ügyvéd, különösen pedig – amennyiben előzetes letartóztatását a bíróság elrendeli – a büntetés-végrehajtási intézet fogvatartottainak közössége. Szükség is van az információkra, hiszen az igazságügyi orvosszakértői vizsgálatra „felkészülten” kell érkezni. A gyanúsított, vádlotti vallomások során arra az érdekes megállapításra juthatunk, hogy jellemzően az eljárás folyamán „jut eszébe” a terheltnek, hogy ő a terhére rótt cselekmény elkövetésekor kábítószerfüggő volt. Ez már csak abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy a szakirodalom is leírja, a kábítószerfüggő személyek ezt jellemzően szégyellik, titkolják, rejtőzködnek, igyekeznek függőségüket bagatellizálni.⁹

A szakértőről általában

A szakértőt kirendelésével kapcsolatban a következő megválaszolandó kérdések merülnek fel: Lényeges-e, hogy konkrétan mely szakértőt választja a kirendelő és milyen kérdéseket tesz fel számára? A válasz egyértelmű igen. A válasz megértéséhez viszont szükséges egy kitérőt tenni a szakértő eljárásjogi helyzetével és saját szerepfelfogásával kapcsolatban.

A magyar büntetőeljárás jog rendszerében a szabad bizonyítás elve érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a büntetőeljárásban szabadon felhasználható a törvényben meghatározott minden bizonyítási eszköz, és szabadon alkalmazható minden bizonyítási eljárás. A törvény azonban elrendelheti egyes bizonyítási eszközök igénybevételét. A bizonyítás eszközeinek és a bizonyítékoknak nincs törvényben előre meghatározott bizonyító ereje. A bíróság és az ügyész a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, és a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg.¹⁰

Tehát mint már utaltam rá, a szakvélemény – bármilyen jelentőséggel bírjon is annak tartalma, illetve az ezzel szemben támasztott elvárás – csak egy a bizonyítási eszközök sorában, nincs más bizonyítási eszközöket megelőző bizonyítási ereje.

A szakvélemény adásának elméleti háttéréről

A szakértő a kábítószer-függőség véleményezése során az orvostudományra támaszkodik. Furcsa mód nem segíti, hanem nehezíti a helyzetet, hogy az Egészségügyi Minisztériumnak a kábítószer-függőség véleményezéséről szóló – 2008. december 31-ig hatályban volt¹¹ – módszertani levele igyekezett támpontot nyújtani az egységes szakértői gyakorlat számára. Hatása viszont szándékával ellentétesnek bizonyult: a szakértői kar megosztottságát eredményezte. A módszertani levél gyakorlatilag kétségbe vonja a szakirodalom – és a már ismertetett WHO meghatáro-

⁹ HUSZÁR – KUNCZ: i.m. 248. o.

¹⁰ Be. 78. § (1)-(3) bek.

¹¹ A módszertani levél „érvényességről” rendelkezik, azonban ez valójában időbeli hatályt jelent

zás által is elfogadott – pszichés függőség létezését: „A kábítószer függőség meghatározásában szereplő „erős vágy a gyógyszer bevétele” kitétel, továbbá a „hiányérzet” szó használata nem jelenti azt, hogy ún. pszichés (lelki) függőség önmagában szakértőileg igazolható, azaz elfogadható lenne. Még pontosabban, hogy önmagában ún. „pszichés függőség” pszichoaktív szerek szervezetbe juttatásakor, vagy azt követően, amikor már esetleg már semmiféle méregtani (toxikológiai) módszerrel a pszichoaktív szer a szervezetben nem mutatható ki, egyáltalán létezne”. El tudom fogadni azt az álláspontot, hogy a szer iránti „erős vágy” csupán az érintett tudatában létezik, külső megjelenése e vágyakozásnak nincs. Ez alapján viszont a kábítószer-függőségnek a WHO fogalomrendszerében létező egyik típusa gyakorlatilag bizonyíthatatlan. Így két lehetőség marad: A terhelt „bemondása” alapján vagy elhisszük neki, hogy vágyakozik a kábítószer iránt, azaz pszichés függő volt, vagy pedig nem. Előbbi esetben a terhelt nyilatkozata alapján lényegesen enyhébb büntetésre számíthat, utóbbi esetben egy kábítószerfüggő személy esetében is a nem kábítószerfüggő személyekre vonatkozó, rendkívül súlyos szankciókat, akár életfogytig tartó szabadságvesztést is kilátásba helyező szabályokat kell alkalmazni. A jogbiztonság ez esetben is súlyos sérelmet szenved.

A módszertani levél megállapítja továbbá, hogy „a szakkérdés véleményezése nehéz, ezért lehet véleményezni, hogy a vizsgált személy „valószínűleg kábítószerfüggő”, ill. hogy „valószínűleg kábítószerfüggő volt”, vagy azt, hogy „nem valószínű kábítószer függősége sem a korábbi időpont(ok)ban, sem a vizsgálat időpontjában.” Viszont nem sokkal később az olvasható, hogy a jogalkalmazó számára használhatatlan és elkerülendő az olyan véleményezés, mint „nem igazolható, de nem is zárható ki, hogy az elkövető kábítószerfüggő volt, vagy nem volt kábítószerfüggő.”

Álláspontom szerint a „valószínűleg kábítószerfüggő” véleményezéssel ugyancsak nincs kiségitve a jogalkalmazó. Ez ugyanis számomra nem mást jelent, mint – kissé drasztikus analógiával élve – „valószínűleg nem szabható ki életfogytig tartó szabadságvesztés, valószínűleg ennyi, vagy annyi év szabadságvesztés között lesz az irányadó büntetési tételkeret. Valószínűleg nem büntethető, vagy valószínűleg büntethető”.

Szintén elgondolkodtató, hogy a módszertani levél 2008. december 31-ig volt hatályban, ennek meghatározása pedig annak kiadásakor, a jövőre nézve történt, tehát nem úgy, hogy utóbb ismertté vált tudományos eredmények a módszertani levél hatályon kívül helyezését indokolták volna. A módszertani levél alkalmazása körüli anomáliák jól illusztrálják azt a kiszámíthatatlanságot, amely a kábítószerfüggőség véleményezését körülveszi.

Természetesen egyáltalán nem szokatlan, hogy szakemberek tudományos álláspontja eltér. Az azonban már nem elfogadható, hogy a tudományos vitákon és elmentéses álláspontokon maga a bűncselekmény minősítése múljon, az elkövetőre irányadó büntetési tételről – kis túlzással – a bíró feje fölött szülessen döntés. Amennyiben ugyanis aggálytalan egy szakvélemény, a bíró ezzel való szembehelezkedése a gyakorlatban védhetetlen. Így van ez még akkor is, ha a bírónak belső

meggyőződése, hogy az elkövető például a vizsgálatot manipulálta. Sőt, még az is kevés, ha a szakvélemények ellentmondásosak, mert a függőség tárgyában kétségek a megállapításaik. Ugyanis amennyiben ezeket az – orvostudományi – ellentmondásokat a bíró nem tudja feloldani, az ítélet megalapozatlanságát jelenti (BH 2005. 385). Az pedig, hogy valami aggálytalan-e, vagy sem, nem mindig ismerhető fel, hiszen a szakértő éppen azzal a speciális szakértelemmel rendelkezik – pont ezért rendelik ki – amivel a bíró nem. Önmagában viszont az a tény, hogy valamely fél a szakvélemény tartalmával nem ért egyet és azt kifogásolja, a szakvéleményt nem teszi aggályossá.

A szakértő kirendelése

Ahogy a hatóság számos ügyben rendel ki azonos szakkérdés eldöntésére szakértőt, úgy válik előtte ismertté a szakértői gyakorlat az adott kérdésben. Tekintettel arra, hogy a kábítószer-függőség tekintetében jelentősek az eltérések például a már említett pszichés függőség megállapításának lehetőségéről, túlzás nélkül állítható, hogy sok esetben a bíró már a kirendeléskor tudhatja, milyen szakvéleményre számíthat. Egy szakértő személye – az eltérő tudományos álláspontokból adódóan – önmagában befolyásolhatja a szakvélemény tartalmát, így a kirendelés mozzanata különös jelentőséggel bír. A büntetőeljárás résztvevői tudják: döntő momentum a szakértő kirendelése, akár már itt eldőlhet minden. Kérdés, mennyire felel meg a jogállami igazságszolgáltatás követelményének az, hogy a nyomozó hatóságnak és a bírónak megvan az elvi lehetősége egy olyan szakértő kirendelésére, aki az általa kívánatosnak tartott szakvéleményt fogja adni. Tehát a kirendelő már e mozzanattal befolyásolhatja a bűncselekmény minősítését és az elkövetőre irányadó büntetési tételt. A hatályos szabályozással a jogalkotó indokolatlanul és aránytalanul súlyos terhet ró a kirendelőre a szakértő kijelölése során is.

A kirendelésről szóló határozatban meg kell jelölni azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia.¹² Ezek a kérdések panelszerűen kerülnek a kirendelő határozatba:

1. *Nevezett alkalmi vagy rendszeres kábítószer-fogyasztó-e?*
2. *Nevezett kábítószer-függő-e, illetve az alábbi cselekmények elkövetése idején nevezett kábítószer-függőnek minősült-e?*
3. *Drogfüggőséget megelőző vagy gyógyító kezelése szükséges-e?*
4. *Nevezett személy – kábítószer-függősége folytán vagy az azzal összefüggésben jelentkező megvonásos tünetek folytán, avagy esetleg azoktól függetlenül – cselekmény e elkövetésekor szenvedett-e, vagy jelenleg szenved-e az elme-működés olyan kóros állapotában – így különösen elmebetegségben, gyengeelméjűségben, szellemi leépülésben, tudatzavarban – mely képtelenné tette*

¹² Be. 100. § (1) bek.

vagy korlátozta, hogy a cselekménye következményeit felismerje, vagy, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjék?

5. A szakértő egyéb észrevételei?

A feltett kérdésekre – mint már utaltam rá – a jogalkalmazó határozott választ vár, ekkor kerül ugyanis abba a helyzetbe, hogy megalapozottan dönthessen. A fentebb idézett módszertani levél szerint a kábítószer-függőség véleményezése „nehéz”. Nem tartom elfogadhatónak az erre való hivatkozást olyan szakértői vélemények adásakor, amelyek valószínűséget állapítanak meg, illetve nem zárják ki, de nem is engedik meg feltétlenül a kábítószer-függőség megállapíthatóságát. Nyilvánvaló, hogy nehéz a kérdés – a büntetőeljárás jog nyelvén „különleges szakértelem” szükséges hozzá –, de éppen ezért szakértő a szakértő: Birtokában kell, hogy legyen annak a különleges szakértelemnek, amellyel a bíró nem rendelkezik.

A szakértői vizsgálat

Az első – és egyik legfőbb – probléma, hogy a szakértői vizsgálat mikor történik. A nyomozás megindulása kapcsán kifejtettek alapján megállapítható, hogy – figyelemmel a függőség tényének anyagi jogi jelentőségére – a szakértői vizsgálat időpontja döntő. Megengedhetetlen ugyanis az, hogy ha egy nyomozás megindulásakor elegendő adat van arra, hogy kábítószer-fogyasztás gyanúja fennálljon (akár hivatkozik erre, akár vizelet- vagy egyéb vizsgálat eredménye erre utal), ez esetben esetleg hónapok, de akár hetek múlva kerüljön csak sor a szakértői vizsgálatra. Álláspontom szerint ezt ezen esetekben soron kívül (lehetőleg azonnal), minden esetben igazságügyi pszichológus szakértő bevonásával kellene elvégezni.¹³ (Nem mellékes, hogy ezzel a büntetőeljárásban beszerzett első szakvélemény is sokkal kevésbé lenne támadható.)

A szakértő objektív és szubjektív adatok alapján alkotja meg szakvéleményét. Objektív adatoknak tekinthetők a vizsgált személy egészségügyi dokumentációja korábbi kezeléseiről, ugyanakkor szubjektívek a környezetére vonatkozó adatok, de leginkább a rendelkezésre álló gyanúsítottai vallomás, a tanúvallomások, a büntetőügyben beszerzett egyéb bizonyítási eszközök. A szakértő dolgozhat iratokból, vagy személyes vizsgálattal. A gyakorlatban a személyes vizsgálat a jogalkalmazó oldaláról alapvető követelmény. Ilyen esetekben különös figyelem jut a vizsgált személy személyes előadásának (exploráció), amely egyébként a büntetőügyben tett vallomásától eltérhet, a szakértő előtt tett nyilatkozatot vallomásként a bíróság bizonyítékként nem értékelheti.¹⁴ Megteszi ugyanakkor ezt a szakértő, kérdés azon-

¹³ Természetesen ennek intézményi, szervezeti akadályai is vannak, melyek részletezése azonban a dolgozat tárgyán túlmutat

¹⁴ Eljárásjogi szempontból ennek az az elsődleges indoka, hogy ellenkező esetben a bizonyítás törvényességének követelménye sérülne. A szakértő előtti meghallgatáson felvett exploráció esetében ugyanis hiányoznak azok a törvényi garanciák, amelyek az abban rögzített nyilatkozat tartalmát bizonyítékká emelnék: hiányzik a vizsgált személy kioktatása a Be. 117. § (2) bekezdésében foglaltakról, illetve kötelező védelem eseteiben sincs jelen a védője. Továbbá, a szakértő

ban, hol húzódik a szakértői mérlegelés határa. Ugyanis a vizsgált személy nyilatkozatát más, a büntetőügyben is figyelembe veendő bizonyítékokkal együtt mérlegeli – nyilvánvalóan az orvosi szakma szabályait szem előtt tartva. Mi történik viszont akkor, ha a bíró nem úgy mérlegeli majd a bizonyítékokat, ahogy a szakértő tette? Aggályossá teszi-e ez a korábban adott szakvéleményt? Álláspontom szerint egyértelműen igen. Amennyiben ugyanis a szakértő a büntetőügy bizonyítékait is figyelembe veszi a szakvélemény kialakítása során, úgy áttételesen az ő bizonyítékokat értékelő tevékenységének az eredménye a bűncselekmény minősítése. Ez pedig a bíró feladata kellene, hogy legyen.

A szakvélemény előterjesztése – a szakértői bizonyítás eredménye

A szakvélemény eredménye álláspontom szerint kétféle lehet: a vizsgált személy a bűncselekmény elkövetése idején függő volt, vagy nem volt függő. A jogszabály a „kábitószerfüggő” kategóriát használja. Nem tesz különbséget sem testi és pszichés függőség, sem annak különböző fokozatok (veszélyeztetett, függőség előjelei, függő) között. Úgy gondolom, ha ilyen drasztikus jelentőséget tulajdonít a Btk. a függőség létének, vagy nem létének, akkor azt minden kétséget kizáró módon kell megállapítani, hiszen ezen – bűnösség megállapítása esetén – a büntetékiszabás majdani kiindulási alapja múlhat.

Természetesen, amennyiben a szakértő nem állapít meg függőséget, ezt a védelem vitatja és új szakértő kirendelését kéri. Egységes a gyakorlat a tekintetben, hogy önmagában a szakvélemény valakire nézve kedvezőtlen tartalma új szakértő kirendelését nem indokolja. A Be. 111. § (4) bekezdése ugyanakkor a bíróság kötelességévé teszi, hogy a nyomozás során beszerzett szakvéleménnyel már véleményezett tényre más szakértőt rendeljen ki, ha azt a vádlott vagy a védő a vádirat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül indítványozza.

A problémák akkor kezdődnek, amikor ez a szakvélemény a nyomozás során keletkezett szakvéleménnyel, ha nem is ellentétes tartalmú, de már árnyaltabban fogalmaz, kevésbé kategorikusan zárja ki például az elkövetéskori kábítószer-függőség lehetőségét. Ennek oka leginkább abban keresendő, hogy az időmúlással az exploráció tartalma – a már részletezett okokból, pl. az előzetes letartóztatásban szerzett ismeretekből – eltérhet a korábbitól, a szakértő rendelkezésére álló iratanyag is terjedelmesebb. Innen vezet egyenes út a harmadik szakértőhöz, aki a két szakvéleményt fogja felülvéleményezni. Ez bár leírva rövid, valójában jelentősen megnyújtja a bírósági eljárás időtartamát. A bírónak pedig ezt a jól kitaposott ösvényt a gyakorlat szerint végig kell járnia, mivel ellenkező esetben az ítélete megalkozottságát tenné kockára.

A „magánszakvélemény”

A védelem számos esetben készített ún. „magánszakvéleményt”, azaz egy igazságügyi orvosszakértőt megbízás keretében kér fel a terhelt kábítószer-függősége tárgyában való szakvélemény adására. Az így készült szakvéleményeket a bíróság azonban nem a szakvéleményre, hanem az okiratokra vonatkozó szabályok szerint veszi figyelembe. A Be. 112. § (1) bekezdése biztosítja az elvi lehetőséget arra, hogy a terhelt vagy a védő által szakvélemény készítésére felkért személyt az ügyész, vagy a bíróság az eljárásba szakértőként vonja be. A gyakorlatban ez nem elfogadott és ilyen döntő jelentőségű kérdésben, mint a kábítószer-függőség, önmagában már a lehetőséget is meglehetősen aggályosnak tartom.

A bíróság elé természetesen kizárólag olyan magánszakvélemények kerülnek, amelyek a vádlottat kábítószer-függőnek véleményezik. Másként ez nem is lehetne, hiszen ahogy a vádlott nem köteles maga ellen bizonyítékot szolgáltatni, a józan ésszel is ellentétes lenne egy rá nézve „terhelő” szakvélemény becsatolása. Viszont, mivel a védelem érdeke a vádlott kábítószer-függőségének bizonyítása, a magánszakvéleményt adó szakértőt a jog abba a tarthatatlan (kényszer)helyzetbe hozza, hogy adott esetben, ha nem véleményezi legalább feltételezhetően pszichés függőnek a vizsgált személyt, többször nem fordulnak hozzá ilyen felkéréssel. A védelemnek ugyanis nem az objektív igazságot tükröző, hanem a vádlottra kedvező szakvélemény az érdeke, ez a kettő pedig esetenként különbözhet.

A láncolat világos: a Btk. ösztönzi a védelmet, a védelem pedig ösztönzi a szakértőt a kábítószer-függőség megállapíthatóságának irányába. Kérdés tehát, hogy mi lehet az a cél, amiért érdemes ilyen helyzetbe hozni egy igazságügyi szakértőt, az orvostudomány képviselőjét, akinek jogkérdéshez semmi köze sincs és nem is szabad, hogy legyen? A jogalkotó ugyanakkor az 1999-ben hatályba lépett módosítással a szakértőket annak a veszélynek tette ki, hogy őket – mivel a kábítószeres ügyekben „élet és halál urai” lettek – a szervezett bűnözés fenyegethesse, vagy akár megvesztegethesse.

5. A beteg áldozat?

E helyütt szükséges szólni arról, vajon az a kábítószerfüggő, beteg személy, aki kábítószerrel visszaélést követ el, egyértelműen áldozatnak tekinthető-e. E kérdésre – büntetőjogi aspektusból – egyértelműen nem a válaszom. Álláspontom szerint, aki bűncselekményt követ el és a Btk. 24. § alapján a beszámítási képessége nem kizárt, áldozatnak nem tekinthető. A büntetőjog számára az elkövető áldozatként való szemlélete nehezen értelmezhető. Ez a kriminológiában elfogadható ugyan, de olyan értékelésének, amelyet az 1998. évi LXXXVII. törvény teremtett meg, a Büntető Törvénykönyvben nincs helye. A magyar társadalom eljutott már arra a szintre, amelyen mindenki tisztában kell, hogy legyen a kábítószer-használat lehet-

séges következményeivel, a kábítószer az azt kipróbálók számára általában véve ismert dolog, nem pedig valamiféle misztikus, ismeretlen anyag, amelynek hatásáról a leghaloványabb sejtésük sincs. Magyarország már nagyjából két évtizeddel túl van a kábítószerrel való első találkozáson, napjaink a társadalmában az már nem hathat újdonságként. Véleményem szerint azok a körülmények, amelyek alapján a miniszteri indokolás áldozatként tekint a kábítószer-függőkre, a büntetéskiszabás során értékelendő körülmények, hiszen nem arról van szó, hogy egy kábítószer-függő önmagában a betegsége miatt soha ne lenne tudatában annak, mit tesz.

6. A lehetséges megoldás

A kábítószer-függőség megállapításának és jelentőségének e dolgozatban vázolt anomáliái álláspontom szerint a jog eszközével könnyen orvosolhatóak lennének, amennyiben erre a jogalkotói szándék meglenne. A kábítószerfüggő elkövetőkre vonatkozó privilegizált tényállásokra a Büntető Törvénykönyvben egyszerűen nincs szükség. Mi több, jelenlétük kifejezetten káros, a jogállami igazságszolgáltatást akadályozza.

A Btk. szövege a kábítószer-függőkkel kapcsolatosan felmerülő jogalkalmazási kérdésekre a kábítószerfüggő személy által elkövetett kábítószerrel visszaélés privilegizált tényállásban történő szabályozásán kívül is választ ad: A kábítószeres ugyanis, mint a központi idegrendszerre ható anyagok használatából eredő tudatmódosult állapotra a Btk. 24. § rendelkezései tökéletesen alkalmazhatóak lennének. Amennyiben az igazságügyi orvosszakértő véleménye alapján az elkövető betegsége, a kábítószer-függőség képtelenné tette őt cselekménye következményeinek felismerésében, vagy arra, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjen, nem büntethető. Ha a kábítószer-függőség az elkövető elmeállapotát kóros mértékben korlátozta, a büntetés korlátlanul enyhíthető. A Btk. 25. § alapján az előző rendelkezések nem alkalmazhatók arra, aki a cselekményt önhibájából eredő ittas vagy bódult állapotban követi el. Úgy gondolom, a gyakorlatban kivitelezhető megoldás lehetne a kábítószer-függőséget olyan kóros elmeállapotnak tekinteni, amelyre adott esetben a Btk. 24. § rendelkezései alkalmazhatók. Természetesen, ha valaki egy bűncselekményt (legyen az akár kábítószerrel visszaélés) önhibájából való kábítószer-fogyasztásból eredő bódult állapotban követ el – az ittassághoz hasonlóan –, természetesen büntethető. (Megjegyzem, amíg egy kábítószerfüggő személy kereskedhet kábítószerrel, egy kábítószer-fogyasztásból eredően kóros elmeállapotú, belátási képességgel nem rendelkező bódult személy aligha képes kereskedésnek minősülő elkövetési magatartás tanúsítására, hiszen ilyen állapotban elérhetetlen az elkövetés szervezetségének, időbeli kiterjedésének az a szintje, amelyet a jogalkalmazás kereskedésnek minősít.)

A magyar büntetőjog a kábítószerfüggő személyekre vonatkozó hatályos szabályozással az elkövető javára értékeli a bűncselekményt (azaz inkább bűncselekmé-

nyeket) elkövető életmódját. Ezt pedig kizárólag a kábítószerrel visszaélés esetében találjuk meg, hiszen más esetekben a bűncselekményeket sorozatosan elkövető életmód – logikusan – nagyobb szigorú eredményez az elbírálás során: ez látványosan jelenik meg például a visszaesőkre vonatkozó szigorúbb szabályokban. Ehelyett a hatályos törvény a függőség irányába ösztönzi a kábítószeres bűncselekmények elkövetőit: a kábítószerrel egyáltalán nem fogyasztó „dealerek” is próbáljanak meg többfajta szert szedni, lehetőleg kezeltessék magukat addiktológiai osztályon, illetve használjanak fel kiszolgáltatót, kábítószerfüggő személyeket a kábítószer forgalmazására: „Vizsgálva az elmúlt időszakban elkövetett kábítószerrel visszaélés bűncselekmények körülményeit, elmondható, hogy nem ritkán a „dealerek” kábítószerfüggő személyeket használtak fel a terjesztői tevékenység folytatására. A kereskedők a függőknek érvelhettek azzal, hogy rájuk enyhébb szabályok vonatkoznak, ráadásul tevékenységükkel elő tudják teremteni a saját kábítószer szükségleteiket. Az eltérő szabályozás megszüntetésével az elsőként említett indok megszűnik, így talán kevésbé lehet felhasználni a kábítószer-függőket a kábítószer-terjesztéséhez.”¹⁵

Frech Ágnes¹⁶ 2007-ben közzétett publikációjában¹⁷ javaslatot tett a Büntető Törvénykönyv kábítószeres tényállásainak új normaszövegére. A szerző – mint a kábítószeres ügyekben jelentős tapasztalattal rendelkező bíró – szintén rámutat, hogy az 1998. évi LXXXVII. törvényt követően számos konkrét ügyben egymásnak ellentmondó szakértői vélemények születtek a kábítószer-függőség tárgyában. Ő maga is arra az álláspontra helyezkedik, hogy az egyes kábítószeres cselekmények között társadalomra veszélyességük szempontjából különbséget kell tenni: „nem eshet egy megítélés alá a kizárólag önpusztító tevékenységet folytató kábítószerhasználó és a más egészségét, identitását veszélyeztető, sértő kábítószerkereskedő”. Álláspontja szerint ugyanakkor „indokolt, hogy a terhelt szerhasználati szokásait (és az ahhoz fűződő pszichés viszonyát) ne egy éles és nehezen eldönthető elhatárolási szempont alapján (külön tényállásban) vegye figyelembe a jogalkalmazó, hanem sokkal árnyaltabban, a szankció alkalmazása során nyerjen értékelést e körülmény.” Lényegében ezt az álláspontot tükrözi a Fővárosi Ítéltábla ÍH 2005. 1. számon közzétett eseti döntése, amely szerint „amennyiben az orvos szakértő azt állapítja meg, hogy a vádlott nem kábítószerfüggő, de hozzászokásban (*habitatio*) szenved, ez a tény a büntetés kiszabása során a vádlott javára enyhítő körülményként értékelendő”.¹⁸ Ebből álláspontom szerint tovább lehetne fejleszteni az ítélezési gyakorlatot abba az irányba, hogy a kábítószer-függőség a büntetés kiszabása során – mint a hozzászokás súlyosabb formája – akár ilyen módon kerülhessen értékelésre az eset összes körülménye alapján. Ezzel elkerülhető lenne

¹⁵ FRECH Ágnes: Javaslat az új Büntető Törvénykönyv kábítószerrel visszaélés tényállásainak normaszövegére: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/298> (Letöltés dátuma: 2010. április 19.)

¹⁶ A Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője

¹⁷ FRECH: i.m.

¹⁸ Fővárosi Ítéltábla 3. Bf. 597/2003

az, hogy a kábítószerfüggő személy lényegesen enyhébb büntetésre számíthasson egy olyan esetben, amikor a terhére rótt cselekmény (pl. a jelentés mennyiség alsó határát akár több százszorosan meghaladó mennyiségű kábítószerrel elkövetett kereskedés) mellett súlytalanak bizonyul az, hogy kábítószer-függőségben szenved és ő tulajdonképpen a kábítószer szerencsétlen áldozata.

A más tényállási elemek meghatározottságával szemben támasztott jogállami követelményeknek megfelelően meg nem állapítható kábítószer-függőségnek a hatályos formában történő büntetőjogi értékelése talán nem túlzás, hogy egyedülálló mértékű jogbizonytalanságot eredményezett: A függőkre vonatkozó privilegizált tényállás és a kábítószer-függőség szakértői véleményezése – ezzel összefüggésben sajnos maga az igazságügyi szakértői apparátus és annak tagjai – a terhelt és a védő játékszerévé váltak. A jogalkotó a Btk. ilyen irányú módosításával tálcán kínálta egy kiváló eszközt az eljárások elhúzóására, amellyel a védelem – természetesen egyáltalán nem elítélhető módon, jogszabály adta lehetőségeit törvényesen kihasználva – él is.

Amennyiben a Btk. nem privilegizálná a kábítószerfüggő személy által elkövetett kábítószerrel visszaélést és nem biztosítaná a „függő” elkövetőnek azokat az előnyöket a nem függőkkel szemben, amit jelenleg nyújt, a jogalkalmazás kiszámíthatóbbá válna, jobban megfelelné a jogbiztonság követelményének, a szakértőket engedné visszatérni eredeti szerepükbe, megvédené őket a külső befolyásolás lehetőségétől, és megakadályozná az eljárások indokolatlan elhúzóását is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- HUSZÁR Ilona – KUNCZ Elemér: *Igazságügyi pszichiátria*. Medicina, Budapest, 1998
- FRECH Ágnes: *Javaslat az új Büntető Törvénykönyv kábítószerrel visszaélés tényállásainak normaszövegére*: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/298> (Letöltés dátuma: 2010. április 19.)

Borbíró Andrea

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Gönczöl Katalin

KOCKÁZATMENEDZSELÉS ÉS BŰNÖZÉSKONTROLL

A nyugati társadalmak ezredfordulós kriminálpolitikáit változatos trendek tarkítják. Egymásnak gyakran ellentmondó kriminológiai feltevések és politikai értékvalasztások érvényesülnek egymás mellett, egyszerre biztosítva teret például a helyreállító igazságszolgáltatásban vagy a közösségi bűnmegelőzésben kifejeződő humánusabb kriminálpolitikai törekvéseknek éppúgy, mint a zéró tolerancia, a punitív rendpártiság és a terjeszkedő megfigyelés trendjeinek. E sokszínűség egyik oka, hogy a 20. század utolsó évtizedeiben a nyugati kriminálpolitikákat szerteágazó és meglehetősen bizonytalan útkeresés jellemzi, amely új racionalitásokat és értékeket enged be a bűnözésről és annak kontrolljáról való gondolkodásba.

E tanulmányban napjaink kriminálpolitikai tendenciáit egyetlen dimenzió, az ún. *kockázati logika* felértékelődése mentén tekintem át. E jellegzetesen 20. század végi szemléletmód eredményeként a kriminálpolitika sajátos arculatot nyer, amelyet karakterisztikus célkitűzés, illetve az ennek elérésére rendelt új eszközök fémjelznek. A kockázati logika alapján ugyanis a bűnözéskontroll prevenciós törekvései új értelmet kaptak: a kriminális kockázatok feltárására, valószínűségük megbecslésére, analizálására, megszervezésére és menedzselésére is irányulnak. A mechanizmus erősen hasonlít a kockázat (jellemzően statisztikai) valószínűsége, a „kockázati tényezők” jelenléte és súlya alapján kalkuláló biztosítási piac működéséhez. A kockázati logika alapján működő bűnözéskontroll ugyancsak a feltérképezett veszélyforrások alapján választja ki beavatkozási eszközeit, az analógia alapján ezért sokan már a „biztosítási igazságszolgáltatás” (*actuarial justice*) terjedéséről beszélnek.¹ Noha megítélésem szerint a kockázat felértékelődése távolról sem az egyetlen szervező logika a kortárs kriminálpolitikai trendekben – az egymással versengő értékek és racionalitások alapján szerveződő ezredfordulós kriminálpolitikák nem fűzhetőek fel valamely kizárólagos magyarázómodellre –, az kétségtelen, hogy a rizikószemlélet megjelenése és intézményesülése meghatározó fejlemény a kortárs kriminálpolitikai trendek alakulásában. Ez a folyamat elsősorban az angolszász országokat jellemzi, de hatása már jól érzékelhető a kontinentális Európában is.

¹ FEELEY, M. – J. Simon: The New Penology: Notes on the Emerging Strategy for Corrections, *Criminology*, 1992, 30(4), 449-75. o.

Kockázat a bűnözéskontrollban

A kockázat fogalma *Ulrich Beck kockázati társadalom* elméletével került be a társadalomelméleti diskurzusba, és vált a posztmodern folyamatok egyik legnagyobb hatású magyarázó modelljévé.² Beck szerint a rizikótársadalom a modernitás olyan formációja – vagy inkább következménye –, amelynek szervező logikája „a fejlett modernizáció folyamatában módszeresen előállított kockázatok és veszélyeztetettségek megakadályozása, ártalmatlanná tétele, dramatizálása, kanalizálása” úgy, hogy azok ugyanakkor ne akadályozzák a modernizáció folyamatát.³ A 20. század végi társadalmak tehát foglyaivá váltak az önnön struktúráik által gerjesztett veszélyforrások (az egészségügyi, környezeti, biztonsági stb. kockázatok) felismerésének és kezelésének. Ez az új működési logika, amely Beck szerint a gazdasági kényszer logikáját is felülírja, a társadalomstruktúra és a társadalmi gyakorlat szintjén is mélyreható elmozdulásokat eredményez. Egyrészt a kockázati társadalomban elhalványul a hagyományos osztály- és rétegtagozódás, s a társadalmi egyenlőtlenségek generátorai új szempontok: a kockázatok társadalmon belüli eloszlása, illetve a kockázatokról szóló információhoz és a kockázattamoldozás szükséges eszközeihez való hozzáférés lesznek. Másrészt a társadalmi egyenlőtlenségek újrastrukturálása nemzetközi szintre emeli a rizikótársadalmat: a globális felmelegedéssel, a környezetszennyezéssel, a határokon átnyúló bűnözéssel, a „civilizációs kockázatok globalizálódásával” Beck szerint új politikai dimenzió jön létre. A kockázatoknak ugyanis – szemben a gazdasági szempontú tagozódással – van egyfajta egyenlősítő hatása: a veszélyek egy jelentős része országhatároktól és társadalmi helyzettől függetlenül bárkit érinthet,⁴ s ennek megfelelően a kezelésükre vonatkozó javaslatok is horizontálisan oszlanak el a posztmodern társadalmak között. A rizikótársadalom további jellemzője, hogy természeténél fogva minden korábbi társadalmi formációnál nagyobb szerepet kap benne az információ, a tudás. A kockázatok ugyanis olyan „veszélyeztetettségek, amelyek esetében a tudomány észlelőképeségeire van szükség (...) ahhoz, hogy ezek, mint veszélyeztetettség egyáltalán láthatóvá, értelmezhetőbbé váljanak”.⁵ A kockázati társadalom léte és működőképessége tehát a kockázatokra és azok kezelésére vonatkozó információtól függ. És végül, a kockázat-társadalom egy sajátos keresleti-kínálati mechanizmus kitermelésével önmagát ördögi körként fenntartó rendszerként

² BECK, U.: *A kockázat-társadalom: út egy másik modernitásba*. Századvég Kiadó, 2003. A „kockázat” fogalmának – összekapcsolódva a posztmodernitás és a későmodernitás körüli diskurzussal – azóta széles irodalma alakult ki, ezért csupán Beck modelljéhez visszanyúlni némi leegyszerűsítést jelent. A kockázati társadalom Beck által definiált sajátosságai azonban lényegében tartalmazzák azokat a legfontosabb elemeket, amelyek a 20. század végi kriminálpolitikai folyamatok értelmezéséhez szükségesek.

³ BECK: i.m. 26. o.

⁴ BECK: i.m. 52. o.

⁵ BECK: i.m. 38. o.

állandósul. „A kockázatok terjedése és értékesítése korántsem jelent szakítást a kapitalista fejlődés logikájával, inkább új, magasabb szintre emeli azt. A modernizáció kockázataiban nagy üzlet rejlik. Ezek a kockázatok a közgazdászok által annyira keresett lezárhatatlan szükségletek. Az éhség csillapítható, a szükségletek kielégíthetők. A civilizációs kockázatok feneketlen szükséglet-edényt alkotnak, amely lezárhatatlan, végtelen és önmagát termeli újra.”⁶ A kockázatot ezért sokan a posztmodern világ legnagyobb üzletének tartják,⁷ amely egyszerre képes a kockázatmenedzselés eszközei iránti igényt gerjeszteni, s az igényeket kielégíteni.

A társadalmi élet számtalan egyéb területéhez hasonlóan a kockázat fogalma a kriminálpolitikában is új racionalitásként jelenik meg. A kockázatmenedzselés logikájához igazodó *biztosítási szemlélet* eredményeként a bűnözéskontroll egyik fő mozgatórugójává a kriminalitási kockázat felismerésére, hatékony semlegesítésére, és a kárminimalizálásra való törekvés válik. Ez a folyamat megítélésem szerint mind a kriminálpolitika *generálódásában*, mind pedig *működésében* meghatározó. Ami az előbbit illeti, a kutatások szerint a kriminálpolitika a 20. század végén gyakran sokkal inkább a lakossági bűnözéspercepcióhoz és elvárásokhoz igazodó meglehetősen torz viszony mentén, mint a tényleges bűnözési helyzet által támasztott kihívásokra reflektálva formálódik. A kockázati társadalom terminológiája szerint a bűnözési félelem teremti meg a kriminálpolitikai kockázatmenedzselés folyamatosan öntermelő piacát, ahol a kriminalitás lakosság által érzékelt veszélye a veszélyforrások semlegesítésének mind drámaibb eszközeire jogosítja fel a kriminálpolitikát, amelyek azonban visszaigazolják és megerősítik a lakosság félelmeit e kockázatok létével és súlyával kapcsolatban.⁸ Többek között ezzel, a folyamatos „riadókészültség” állapotával magyarázható az, hogy nyugati társadalmak többségét a bűnözés jelentős csökkenése mellett is növekvő bűnözési félelem, illetve a „keménykezü” kriminálpolitikai eszközök erősödő támogatottsága jellemzi.⁹

E tanulmány szempontjából azonban lényegesebb az az elmozdulás, amelyet a kockázati szemlélet a *kriminálpolitika működésében*, azaz a kriminálpolitikai célok és eszközök megválasztásában eredményez. Sokan egyenesen úgy érvelnek, hogy a 20. század végén a kriminálpolitika új korszakba lépett, amely az egyéni felelősség és a bűnözés megértése helyett elsődleges feladatának a kockázatok eloszlásának és változásának menedzselését tekinti.¹⁰ Ahogy már korábban jeleztem, a magam

⁶ BECK: i.m. 32. o.

⁷ ADAMS, J.: Risk. London: UCL Press, 1995, 31. o.

⁸ A posztmodern kriminálpolitikai folyamatok egyik legfontosabb sajátossága a lakosság „bűnözés-tudatosságának” növekedése, azaz a kriminalitás és közbiztonság politikai kérdéssé válása. L. pl. GARLAND, D. – R. SPARKS: Criminology, Social Theory, and the Challenge of Our Times, British Journal of Criminology, 2000, 40, 189-204. o.

⁹ Az Egyesült Államokban például a bűnözés az elmúlt két évtizedben a hatvanas évekbeli szintre esett vissza, mégis a lakosság többsége évről évre emelkedést érzékel, de ugyancsak a bűnözés jelentős csökkenése mellett érzékelik egyre kilátástalanabbnak a közbiztonsági helyzetet például a német és a brit lakosok is

¹⁰ KEMSHALL, H.: Understanding Risk in Criminal Justice. Open University Press, 2003, 1

részéről nem érték egyet ezzel kizárólagos értékeléssel, az azonban vitathatatlan, hogy az elmúlt években olyan új prioritások és eszközök jelentek meg a kriminálpolitikában, amelyek előzményei közvetlenül a kockázatmenedzselési törekvésekben jelennek meg. Ez a kriminálpolitika két pilléren nyugszik: egyrészt a veszélyforrások minél korábbi felismerésének igényén, másrészt azokon a törekvéseken, amelyek e veszélyek realizálódásának megakadályozásra irányulnak. Ez a két, egymással összefüggő cél már nagy vonalakban körvonalazza a kockázati kriminálpolitika eszköztárát.

Egyrészt a veszélyforrások felismerésének igénye a demokratikus társadalomban korábban ismeretlen mértékű *tömeges információgyűjtést* feltételez. Mivel a kockázati bűnözéskontroll kulcseleme az információ, számára a *megfigyelési, adatgyűjtési, adatfeldolgozási technikák* intenzív kiterjesztése megkerülhetetlen. A szakirodalom megfigyelési csomagnak (*surveillant assemblage*) nevezi azt a 20. század végére kiépülő roppant mértékű hálózatot, amelyet a társadalmi élet minden területén megszerveződő megfigyelési kultúra és technológia összekapcsolódása eredményez.¹¹ Ebben a rendszerben az egyén életének mind több pillanata válik mások számára megismerhetővé, rögzíthetővé, visszakereshetővé, elemezhetővé és rendszerezhetővé. A bűnözéskontroll területén ezt az igényt a biztonsági szempontok már-már paranoiába hajló felértékelődése táplálja: a veszélyhelyzetek azonosításának megszállottjává vált későmodernitás teljes kontrollapparátusa elsősorban az információk hatékony begyűjtésére és feldolgozására támaszkodik. Ennek két feltétele van: egyrészt a modern bürokrácia kiépülése, másrészt a technológiai fejlettség. Míg az előbbi feltétel a modern állam létrejötte óta rendelkezésre áll, az utóbbi a 20. század végének fejleménye, s így döntő szerepet játszik a későmodern megfigyelő társadalom sajátos arculatának kialakulásában. A tudomány – a statisztika, az informatika, az elektronika, a genetika – egyre fejlettebb eszközökkel teszi lehetővé a feltételezett kockázatforrásokra vonatkozó tudás megszerzését, a kockázati társadalom logikája pedig azt ígéri, hogy az információ hatékonyabb begyűjtése egyben a kockázatmenedzselés eredményesebb formáit is megteremti.

Ez utóbbiak, a kockázatmenedzselés eszközei közé a *veszélyhelyzetek semlegesítését ígérő kontrolltechnikák* tartoznak. A biztosítási szemléletben működő bűnözéskontroll a nagy tömegek kriminalitását jellemző statisztikai összefüggések alapján azonosítja a kockázati tényezőket, s az így létrejövő rizikóprofilot alkalmazza az egyedi esetre. Bizonyos országokból érkező vagy bizonyos népcsoportokhoz tartozó utasok az átlagosnál is szigorúbb átvilágításra számíthatnak a repülőtereken. Bizonyos módon öltözködő és bizonyos korcsoportokhoz tartozó járókelőket alaposabban megfigyelnek a térfigyelő kamerák. A terhelt bizonyos szabadidős érdeklődése vagy szexuális orientációja szigorúbb büntetést eredményezhet. Bizonyos életvitelt folytató terhes nők, vagy bizonyos gyermeknevelési nehézségekkel

¹¹ HAGGERTY, K. D. – R. V. ERICSON: The Surveillant Assemblage, *British Journal of Sociology*, 2000, 51(4), 605-622. o.

küzdő szülők kéretlenül is bűnmegelőzési beavatkozás alanyai lehetnek. A sor hosszan folytatható lenne, a kockázati szemléletre – a statisztikai valószínűség alapján alkotott egyedi profilt menedzselő beavatkozásra – a 20. század végi bűnözéskontroll csaknem valamennyi területéről hozható példa. A továbbiakban ezek közül válogatok, elsőként a büntető igazságszolgáltatáson kívül működő bűnmegelőzési eszközökből, azt követően pedig az elkövetői kockázatbecslés és az ítélkezés területéről.

Kockázatalapú megelőzési beavatkozások a büntető igazságszolgáltatáson kívül

(1) *Szituációs megelőzés és területi kontroll.* A büntető igazságszolgáltatáson kívüli megelőzésben a kockázatszempontról megelőzési törekvések a nyolcvanas évektől erősödtek fel. Ez többek között azzal függött össze, hogy a bűnmegelőzés ekkor kezdett el intenzíven érdeklődni a potenciális elkövetők mellett a potenciális áldozatokban és bűnalkalmakban rejlő veszélyforrások iránt is. A kriminológiában ekkor (újra) népszerűvé váló racionális döntés elmélete – amely a bűnelkövetést a költségek és hasznok közötti mérlegelés eredményeként értelmezi – a bűnözéskontroll fókuszát a távoli oksági mechanizmusokról a bűncselekmény *közvetlen környezetére* helyezte át. Előtérbe kerültek azok az összefoglalóan szituációs megelőzésnek nevezett technikák, amelyek az elkövető költség-haszon mérlegének alakítására lehetnek alkalmasak: a bűnelkövetés fizikai megnehezítése, a felderítés esélyének a növelése, vagy a bűncselekménnyel elérhető nyereség csökkentése.¹²

A szituációs megelőzés legnagyobb szerepet a „hely” *kontrolljában* kapott. A terület, mint kulcsfontosságú közbiztonsági kockázati tényező ugyancsak a nyolcvanas évektől vált a kriminológiai érdeklődés meghatározó tárgyává. Míg a korábbi kriminológiai kutatások a hely problematikáját döntően az elkövető szempontjából értékelték – azaz a bűnkibocsátást elősegítő szocio-ökonómiai és környezeti tényezőket vizsgálták –, addig a 20. század végére a hangsúly a bűncselekmény és terület viszonyára, a bűnözés *előfordulásának* lokális jellemzőire helyeződött át. Ez az új kutatási érdeklődés, és a hozzá kapcsolódó digitalizált technika, a térinformatikai rendszerek nyitottak utat a részletes *bűnözési térképek* előtt. Ezek akár helyrajzi

¹² A szituációs megelőzés kriminológiája önmagában is a kockázatról szól. Ami a potenciális áldozat számára kockázat, az az elkövető oldalán lehetőségként, a jövőbeni nyereség reményeként jelenik meg. A szituációs megelőzés lényege éppen az, hogy a bűncselekmény bekövetkezése kockázatát az áldozati oldalon csökkentse, míg a bűncselekménnyel járó kockázatot az elkövető oldalán növelje. Az elmúlt néhány évtizedben ez a bűnmegelőzési logika óriási népszerűsége tett szert mind a kriminálpolitikában, mind pedig a hétköznapi gyakorlat szintjén szerveződő bűnözéskontrollban. A szituációs technikák skálája áttekinthetetlenül széles; a sor a bűnelkövetés tárgyaiként gyakran szereplő termékekbe (ún. hot products) épített lopásgátló eszközöktől kezdve a készpénzkímélő fizetési formák terjedésén át a fizikai megfigyelés technikáig terjed.

léptékben, csaknem valós időben jelzik az előforduló bűncselekményeket, folyamatosan aktuális, interaktív képet mutatva egy város vagy városrész bűnözési dinamikájáról. Ez a korábban ismeretlen részletességű adatbázis közvetlen eszközként szolgál a területi rizikóprofilok megalkotásához, és a „forró pontok” (*hot spots*) beazonosításához. Ilyen „veszélyes hely” lehet egyetlen létesítmény (pl. egy szórakozóhely és környéke), egy meghatározott útvonal (pl. egy gépjárműlopásokkal különösen erősen sújtott utca), vagy egy egész szomszédság (pl. egy több lakásbetörést elszenvedő sorház).

A „forró pontok” ismerete többféle beavatkozási formát tesz lehetővé, és az már elsősorban értékválasztás függvénye, hogy a kriminálpolitika melyiket preferálja. A kockázatközpontú bűnözéskontroll logikájába leginkább azok az eszközök illeszkednek, amelyek a területet statisztikai jellemzői alapján *per se* rizikófaktorként értelmezik, s ezért elsősorban a tér átláthatóságára, megfigyelhetőségére, kontrollálhatóságára törekcsenek.¹³ Így a térinformatikai rendszerek nyitottak utat – elsősorban az USA-ban – a rendészeti tevékenység reformjának (pl. az ún. hot spot, vagy a probléma-orientált rendőrségi modell formájában), amelynek eredményeként a rendőrség munkája jelentősen elmozdult a hagyományos bűnfelderítő szereptől a proaktív, dinamikus jelenlétben alapuló, kockázati forrásokhoz igazodó megelőzés felé.¹⁴ Ugyancsak a tér transzparenciájára vonatkozó igény hívta életre és tette a 20. század végének egyik legnépszerűbb bűnmegelőzési formájává a térfigyelés és területkontroll eszközeit. A térfigyelő kamerák számának világszerte dinamikus emelkedése például egyszerre hivatott kielégíteni az adatgyűjtés és a kockázatmenedzselés szempontjait. A bizonyos építészeti/városrendezési jellemzőkben rejlő kockázati elemek pedig az épített környezet bűnmegelőzési lehetőségeire irányították a figyelmet, s az ún. CPTED¹⁵ legújabb irányzatai már kifejezetten közbiztonsági kockázatbecslések alapján fogalmazzák meg az épített környezet alakítására vonatkozó javaslatokat.

A mechanikus területi kontroll kizárólagos érvényesítése azonban nem veszélytelen. A hot spot zónák ugyanis „nem csupán a bűnelkövetés gócpontjait mutatják, de jól jelzik azokat a területeket is, ahol a helyi közösség egészséges fejlődését veszélyeztető folyamatok indultak meg vagy zajlanak. (...) Amennyiben nem vagyunk tekintettel a bűnözés területi adatai mögötti népesség sajátosságaira, problémáira, akkor ez könnyen vezet a pusztá területi kontroll eszközeinek erősödésé-

¹³ L. pl. CLARKE, R. V. – J. Eck: *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, United States Department of Justice, 2005

¹⁴ A „hot spot” és probléma-orientált rendészet a célzott rendészeti stratégiák közé tartozik. Az előbbi lényege a rendőrségi kapacitás – elsősorban a preventív járőrözés – allokálása a bűnözési térképek alapján legproblematisabbnak tekintett területekre. A probléma-orientált rendőrség ugyancsak a veszélyeztetett területekre koncentrálna, azonban tevékenysége erőteljes probléma-elemző funkciókkal egészül ki.

¹⁵ Crime Prevention Through Environmental Design; azaz a környezeti tervezésen keresztül megvalósuló bűnmegelőzés

hez, illetve a tárgyakban való gondolkodás irányába tolja a tervezést.”¹⁶ Ez pedig súlyos torzulásokat eredményezhet a közösségek életében. A kizárólagos mechanikus térkontroll a nagyvárosokra egyre gyakrabban jellemző „elbarikázott közösségek” kialakulásához vezet, ahol kapuk, térfelügyelő kamerák, elektronikus beléptető rendszerek választanak le egész körzeteket a városról, gyakran megszakítva így a hagyományosan működő közösségek organikus fejlődését. A szituációs kontroll más, „közösségibb” eszközök alkalmazása nélkül ráadásul jelentősen megnöveli az ún. áthelyeződés veszélyét: a beavatkozási területekkel szomszédos környékeken a bűnözés megemelkedését a kutatások többször kimutatták mind a rendészeti, mind pedig a térfelügyeleti eszközök esetében.

(2) A kockázati megközelítés egy másik dinamikus növekvő területe a kriminálisan veszélyeztetett gyermekekre koncentráló ún. *korai beavatkozás*. Ezt az irányzatot azok a longitudinális kriminológiai kutatások alapozzák meg, amelyek az egyéni életútban, és különösen a már kisgyermekkorban vagy akár a születés előtt fellelhető bio-pszichológiai, szocializációs, illetve szocio-ökonómiai kockázati és protektív tényezők feltárására vállalkoznak. A biztosítási szemlélet alapján itt is a bűnelkövetőkre általában, statisztikailag jellemző rizikófaktorok teremtik meg az egyedi rizikóprofil alapját: minél több ilyen kockázati tényező van jelen, annál veszélyeztetettebbnek minősül a gyermek a későbbi bűnelkövetővé válás szempontjából. Rizikófaktor számtalan körülmény lehet, például magatartásproblémák, koncentrációs zavarok, kockázatkereső magatartás, alacsony intelligencia, gyenge szülő-gyermek kapcsolat, bántalmazó vagy elhanyagoló családi környezet, iskolai kudarcok, deviáns kortárs csoport, vagy dezorganizált lakókörnyezet.¹⁷ A korai beavatkozáson alapuló bűnmegelőzés a rizikófaktoroknak kitett gyermekek és családok beazonosítására, illetve a veszélyeztető faktorok enyhítésére és a protektív faktorok erősítésére irányulnak.

Ez a bűnmegelőzési irány kétségkívül nagy lehetőségeket hordoz, amelyeket számos esetben a hatékonyságvizsgálatok is alátámasztanak. A magatartásproblémás vagy koncentrációs zavarokkal küzdő gyermekek számára kidolgozott segítő jellegű, döntően kognitív magatartási terápiais elemeket tartalmazó iskola-előkészítő programok, a konfliktusmentes problémamegoldást fejlesztő tréningek, vagy a komplex, a szülőket és a gyermekeket is bevonó családi programok eredményei – ha hihetünk az empirikus kutatásoknak – a bűnmegelőzés teljes spektrumán belül is a legbiztosabbak közé tartoznak.¹⁸ Vitathatatlan azonban az is, hogy a kockázatközpontú korai beavatkozás sok szempontból a bűnözés-kontroll egyik legkritikusabb

¹⁶ KEREZSI K.: *Kontroll vagy támogatás – az alternatív szankciók dilemmája*. Complex, Budapest, 2006, 41. o.

¹⁷ Összefoglalóan I. pl. SZÖLLŐSI Gábor: *Gyermekvédelem és bűnmegelőzés*. In: BORBÍRÓ A. – KEREZSI K. (szerk.) *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve*. Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009, 404. o.

¹⁸ Összefoglalóan I. pl. WELSH, B. C. – D. P. FARRINGTON (eds.): *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims and Places*. New York: Springer, 2006, 21-130. o.

területe. A gyermekkorban jelentkező rizikófaktorok célbavételével a kriminálpolitika olyan területre merészkedik, ahol hagyományosan semmi keresnivalója: a családi- és magánélet korábban érintetlen szféráiba. A veszélyeztetett családok és gyermekek számára kidolgozott programok még akkor is stigmatizáló hatásúak lehetnek, ha egyébként az érintettek bevonásával és beleegyezésével valósulnak meg. A jelenlegi tendenciák azonban arra utalnak, hogy a kriminálpolitika a kockázati logika alapján egyre inkább hajlandó eltekinteni az önkéntesség követelményétől, és hovatovább a büntetőjog kényszerítő terrénumára tolja át a gyermekeket érintő megelőzési törekvéseit.

A „kemény szeretet”¹⁹ politikája különösen erős támogatás élvez Nagy-Britanniában, ahol az antiszociális magatartások elleni küzdelem egyik legújabb intézményeként jött létre az ún. Családi Beavatkozási Program (*Family Intervention Programme, FIP*). Az antiszociális – azaz a bűncselekményi szintet el nem érő – magatartások (ASB) elleni kemény, lényegét tekintve büntetőjogi fellépés 1997 óta a brit kriminálpolitika egyik legfontosabb prevenciós eszköze, amely abból a feltételezésből indul ki, hogy e kisebb rendbontások szigorú szankcionálása gátat szabhat a súlyosabb bűncselekmények kialakulásának.²⁰ Az ASB intézményrendszerében már a kezdetekkor megjelent a szülők mögöttes büntetőjogi felelőssége: az antiszociálisan viselkedő gyermek vagy fiatal szülei számára a magisztrátusi bíróság ún. szülői kötelezést (*parental order*) szabhat ki, amelyben nevelési tanácsadásokon, szülői tréningeken való részvételt, illetve más kötelezettségeket írhat elő a szülőknek. A kötelezés megszegése büntetőjogi felelősségre vonást eredményez.²¹ A 2006-ban működésbe lépő FIP – a támogató elemek mellett – további kényszerítő eszközöket tesz lehetővé az antiszociálisnak vagy problémásnak minősített családok esetében. A program egyik manifeszt célja, hogy a gyermekekre nézve csökkentse azokat a kockázati tényezőket, amelyek az antiszociális vagy bűnelkövető magatartáshoz vezethetnek, így elsősorban az iskolakerülés, a kamaszkori terhesség, illetve az alkohol- és drogfogyasztás valószínűségét. A részvétel nem önkéntes; a helyi hatóságok meghatározott kritériumrendszer alapján utalhatják a családokat a programba, s a részvétel megtagadása különböző súlyú szankciókat von maga után.²²

A korai beavatkozási programok tehát a bűnmegelőzés leginkább ellentmondásos eszközei közé tartoznak, amelyek magukban hordozzák a kockázati megközelítés

¹⁹ A kifejezést Gordon BROWN használta egy közelmúltban tartott politikai beszédében, amelyben bejelentette, hogy az 50 ezer legveszélyeztetettebb család – szankciók terhe mellett – köteles részt venni a kormány Családi Beavatkozás Programjában. „Gordon Brown to tackle crime in key speech”, Channel 4 News, 9 September 2009, http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic_politics/gordon+brown+to+tackle+crime+in+key+speech/3364197

²⁰ Crime Reduction Programme, 1997

²¹ Crime and Disorder Act 1998

²² WHITE, C. – M. WARRENER – A. REEVES – I. La VALLE: Family Intervention Projects: An Evaluation of Their Design, Set-up and Early Outcomes. National Centre for Social Research, 2008

valamennyi kritikus elemét és veszélyét. A kritikai kriminológia képviselői úgy érvelnek, hogy bizonyos értelemben – pusztán életkoruk, gyenge érdekérvényesítő képességük miatt is – gyakorlatilag minden fiatal veszélyeztetettnek tekinthető, a beavatkozási spektrum tehát a kriminálpolitikai szándék függvényében akadálytalanul bővíthet tovább. Ha nem is megyünk el azonban a kritikai szemléletig, akkor is igencsak kérdéses az, hogy melyek azok a kockázati tényezők, amelyekre az állami reakció indokolt, és mennyiben engedhető meg a jövőbeli feltételezett közbiztonsági veszély elkerülése érdekében a magánélettel kapcsolatos alapjogok súlyos mértékű relativizálása. E kérdések megválaszolását – legalábbis politikai szinten – nyilvánvalóan befolyásolni fogják a „kemény szeretet”-jellegű beavatkozási programok hatékonyságára vonatkozó megbízható eredmények, mivel azonban viszonylag újkeletű programokról van szó, erre még várni kell.

Kockázatmenedzselés, ítélkezés és szankciók: kockázati szemlélet a büntető igazságszolgáltatáson belül

A büntető igazságszolgáltatáson kívüli megelőzés mellett a rizikószemlélet látványos áttrendeződéseket eredményezett a büntetőpolitika hagyományos területein is. A büntető igazságszolgáltatás intézményeire a kockázati logika két irányban gyakorol meghatározó hatást: egyrészt a visszaesés valószínűségét felmérni hivatott ún. *elkövetői kockázatbecslési eljárások* formájában, másrészt a veszélyességre reflektáló *semlegesítő szankcióformák* terjedésében. A „biztosítási igazságszolgáltatás” fogalmát *Feeley* és *Simon* dolgozták ki, akik szerint a büntető igazságszolgáltatás – legalábbis az angolszász jogrendszerekben – napjainkban jelentős szemléletváltáson megy keresztül.²³ Így az elkövetők individuális diagnózisát és a megtorló logikát egyaránt felváltja a kockázatbecslés és kockázat-menedzselés; s a bűnözéskontroll céljai fontosabbá válnak mind a vétkesség szempontjainál, mind a rehabilitáció céljainál. A rehabilitáció és a korrekció helyét ennek megfelelően az elkövetők közvetlen magatartáskontrollja veszi át, az individualizált megközelítés helyébe pedig egyes elkövetői csoportok, a „veszélyes emberek” csoportjának kockázati szintje lép, és válik a kriminálpolitika elsődleges beavatkozási felületévé. A büntetőpolitika olyan új technikákat fogad el, mint az elkövetők elektronikus felügyelete, a magas kockázatúnak minősített elkövetők intenzív felügyelete, vagy a szituációs kontroll eszközei. Hangsúlyos szerepet kap a profilalkotás, illetve a preventív elzárás és a semlegesítés egyéb eszközei. A kockázati kriminálpolitika tehát „kevésbé érdeklődik a felelősség, az önhiba, a morális gyengeség, a diagnózis, vagy az egyéni elkövető kezelésének kérdéseire. Sokkal inkább azok a technikák foglalkoztatják, amelyek a veszélyesség alapján szétválogatott csoportok azonosítására, osztályozására és menedzselésére alkalmasak. A feladat immár menedzseri, nem

²³ FEELEY – SIMON: i.m.

transzformációs jellegű. A deviancia különböző szintjeit akarja szabályozni, nem pedig az egyéni elkövetőre vagy a társadalmi diszfunkciókra reflektálni.”²⁴

A bűnisméltésre vonatkozó kockázatértékelés valójában hosszú múltra tekint vissza. A 19. század végén népszerű, az elkövetők javíthatósága alapján felállított elkövetői tipológiák már kifejezték a kriminálpolitika igényét arra, hogy a szankciók megválasztása során az elkövető feltételezhető jövőbeli magatartásával is kalkulálhasson. Az első statisztikai alapú kockázatbecslési eljárás 1928-ban született meg, amikor *Ernest W. Burgess* bizonyos individuális kockázati tényezők, illetve a feltételes szabadítás eredményessége vagy kudarca közötti korreláció alapján igyekezett azonosítani a visszaesést valószínűsítő faktorokat.²⁵ A 20. század nagy részében érvényesülő progresszív vagy rehabilitációs kriminálpolitikai törekvések fogalmilag tartalmazták a bűnisméltésre vonatkozó prognózis szükségességét, hiszen ez szolgálhatott alapul a korszakban elterjedt individuális büntetéseknek. „Az ítékezésnek immár az elkövetőben rejlő kockázathoz, másokat veszélyeztető potenciáljához kellett igazodnia. Az individualizált büntetés az elkövető kategorizálását, osztályozását, értékelését és diagnózisát igényelte.”²⁶ Az 1970-es évtized azonban, ahogy a kriminál- és társadalompolitika megannyi más területén, az elkövetői kockázatbecslésben is fordulatot hozott. A rehabilitációs korszakban alkalmazott döntően kvalitatív, esettanulmány jellegű individuális értékelést felváltották a számszerűsített, objektív alapokra helyezett statisztikai kockázatbecslési eljárások.²⁷ Ezzel együtt eltűnt a kockázatértékelés individualizáltsága: az egyedi statisztikai veszélyesség a bizonyos elkövetői csoportokra tömegesen, statisztikailag jellemző kockázati tényezők jelenléte vagy hiánya alapján válik kalkulálhatóvá.

A statisztikai kockázatbecslés különösen az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában népszerű. Az USA tucatnyi eltérő rendszert alkalmaz: önálló kockázatbecslési formula vonatkozik pl. a szexuális bűnelkövetőkre, az erőszakos bűnelkövetőkre, a házastársi erőszakot elkövetőkre, ahogy eltérő formában méri a felnőttek, fiatalok és gyermekek veszélyességét is.²⁸ Az Egyesült Királyságban az ún. OASys (*Offender Assessment System*) rendszer a pártfogó felügyelet és a büntetés-végrehajtás közös működtetésében látja el a bűnisméltés valószínűségének, illetve a várható újabb bűncselekmény feltételezett súlyának mérését. A kockázatbecslési eljárások ma már kétféle faktor feltérképezésére irányulnak: míg a *statikus* faktorok a nem változtatható, azonban a veszélyesség szempontjából relevánsnak tekin-

²⁴ U.o. 452. o.

²⁵ BURGESS, E. W.: Factors Determining the Success or Failure of Parole. In: A. A. BRUCE (ed.) *The Workings of the Indeterminate Sentence Law and the Parole System in Illinois*. Springfield, IL: Illinois Committee on Indeterminate-Sentence Law and Parole, 1928, 205-249. o.

²⁶ KEMSHALL: i.m. 51. o.

²⁷ BOGSCHÜTZ Z. – KÓTA T. – VELEZ E.: A pártfogó felügyelet mint közösségi büntetés. In: BORBÍRÓ A. – KISS A. – VELEZ E. – GARAMI L. (szerk.) *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II.*, Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009, 206. o.

²⁸ A rendszerekről összefoglalóan l. pl. Risk Assessment: Actuarial Instruments and Structured Clinical Guides, Violence Risk. com, Ch.D. Webster, <http://www.violence-risk.com/risk/instruments.htm>

tett jellemzőkre (életkor, nem, korábbi bűncselekmények, stb.) vonatkoznak, addig a *dinamikus* faktorok a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható korrigálható tényezőket (drog- vagy alkoholfogyasztás, szociális készségek, társas kapcsolatok, stb.) mérik. Az ilyen összetettebb értékelési rendszerek tehát már nem csak a veszélyességre, hanem az elkövető szükségleteire vonatkozóan is iránymutatásul szolgálnak.

Az elkövetői kockázatbecslést alkalmazó országokban az eljárás kulcsfontosságú elemmé vált a büntetés kiszabásban és a büntetés-végrehajtásban egyaránt. A kockázatbecslés legtöbb formájában az elkövetőt a bűnismétlés valószínűsége, illetve a várható sérelem nagysága alapján veszélyességi csoportokba sorolják (pl. alacsony, közepes, magas vagy nagyon magas kockázat). A kockázatbecslés eredménye így hatással lehet mind a kiszabandó büntetés súlyára, mind pedig az egyedi esetkezelés formájára.

Ami az *ítélkezést* illeti, az a folyamat, amelyben a tettarányos szemlélet mellé azonos, hovatovább nagyobb súllyal zárkózik fel a veszélyesség szempontja, jól nyomon követhető a nyugati demokráciákban. Az Egyesült Államok az 1980-as évek ítélkezési reformja óta alkalmaz ún. ítélkezési mátrixokat, amelyek két dimenzió, a bűncselekmény tárgyi súlyának és az elkövető veszélyességének kombinációja alapján orientálja a büntetés kiszabást. Többek között az USA kriminálpolitikájának sarokpontját jelentő izolációs/semlegesítő törekvésekkel magyarázható az amerikai börtönnépesség világviszonylatban is összehasonlíthatatlanul magas aránya.²⁹ Az izoláció „a bűnözéskontroll olyan eszköze, amely nem az elkövető megjavítását tűzi ki célul, hanem az általa hordozott kockázat átcsoportosítását a társadalomból a börtön falai közé. Ezt a politikát manapság a magas kockázatú elkövetőkre irányuló szelektív semlegesítés logikája támogatja, amely a bűncselekmények nagy hányadáért felelős visszaeső bűnözőket célozza meg.”³⁰ A veszélyességen alapuló izoláció ráadásul könnyen mechanikus formát ölthet. Az amerikai ún. *three strikes*-típusú büntetések, különösen annak kaliforniai változata például gyakorlatilag végleg elszakadnak a tettarányos szemlélettől: az akár életfogytig tartó szabadságvesztést eredményező harmadik bűncselekmény bármilyen – nem csak súlyos vagy erőszakos – lehet, azaz a büntetést valójában kizárólag a visszaesés tényében kifejeződő veszélyesség alapozza meg.³¹

A veszélyesség-alapú büntetés kiszabás Európában is egyre nagyobb szerepet kap. Ennek egyik formája a kifejezetten az elkövető veszélyessége, jövőbeni várható magatartása alapján alkalmazható *biztonsági őrizet*. A kontinentális gyakorlatban – pl. Németországban és Svájcban – ez a „hajlam” fogalmához kapcsolódik,

²⁹ Az USA adja jelenleg a világ börtönnépességének egynegyedét; mintegy 2,5 millió embert tartanak itt fogva

³⁰ KEMSHALL, H.: i.m. 2. o.

³¹ Ezt a szempontot hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróságnak a *three strikes* intézményét alkotmányosságában fenntartó döntése (Ewing vs. California) is. Indokolása szerint a kriminális tendencia jelenléte elegendő alapot biztosít az akár életfogytig tartó szabadságvesztésnek, így a kriminálpolitika érdekeire tekintettel még a legenyhébb bűncselekmények esetén sem valósul meg kegyetlen vagy szokatlan büntetés tilalmának sérelme

azaz a büntetés kiszabáskor objektív és szubjektív kritériumok alapján szakértők döntenek arról, hogy az elkövető hajlamos-e további súlyos bűncselekmények elkövetésére. Svájcban az ilyen őrizet életfogytig is tarthat, amelyből a szabadulás sajátos feltételekhez kötött: „a bíróság előtt egy szakértőkből álló bizottság részvételével azt kell bizonyítani, hogy van olyan új tudományos felfedezés, amely alapján feltehető, hogy lehetőség van az őrizetes olyan kezelésére, hogy később ne jelentsen veszélyt a társadalomra. Ha a bíróság igenlő választ ad a kérdésre, a bizottság zártintézetű kezelést ajánl fel az őrizetben lévőnek. Ha a kezelés eredményeképpen az elkövető veszélyessége olyan mértékben csökkent, hogy a későbbiekben nem jelent veszélyt a társadalomra, a bíróság megszünteti az életfogytig tartó őrizetet, helyette állandó zártintézetű terápiában részesítését rendeli el.”³²

A kockázatmenedzselés szempontjai azonban szankciórendszer más területein is megjelennek. A pártfogó felügyelet funkciója például a biztosítási szemléletben működő büntetőpolitikákban a segítő-támogató funkciótól mindinkább a kontrolláló és kockázatmenedzselő feladatok felé mozdul el.³³ Nagy-Britanniában a pártfogó felügyelet e megváltozott funkciója nem csak a kockázatbecslési eljárások lebonyolításában, hanem az olyan új intenzív felügyeleti formák terjedésében is tetten érhető, mint például az erőszakos/szexuális bűnelkövetők felügyeletét ellátó MAPPA (*Multi-Agency Public Protection Arrangements*). A MAPPA a pártfogó felügyelet, a rendőrség és a büntetés-végrehajtás együttműködésében, és számos egyéb hatóság részvételével egyéni kockázat-menedzselési terv alapján, az elkövető kockázati besorolásától függően biztosít rendkívül szoros helyi felügyeletet az elkövetőkön.³⁴

A szexuális bűnelkövetők által jelentett kockázat kezelésének egy másik jellegzetes eszköze a nyilvános regiszter. Az Egyesült Államokban 1994 óta működnek a nyilvántartások, amelyek 1996 óta – szövetségi törvény előírása alapján – bárki számára hozzáférhetőek és kereshetőek, sőt, a legtöbb állam értesíti is a lakosokat, ha új szexuális elkövető érkezik a lakókörzetbe. Az intézmény kifejezetten társadalomvédelmi és kockázatmenedzselési célokat szolgál, amely gyakorlatilag az állampolgárok kezébe adja a szexuális elkövetők elleni védekezés lehetőségét. A regiszterek rendkívül tág hatókörben működnek: a legenyhébb kategóriába sorolt elkövetők is minimálisan tíz évre, a legveszélyesebbnek tekintett elkövetők pedig életük végéig kerülnek be a nyilvántartásba. A regiszter tartalmaz minden, akár milyen csekély súlyú – akár nem erőszakos, pl. magamutogatás – szexuális kihágást vagy bűncselekményt elkövető személyt, ráadásul visszaható hatállyal: nyilvántartásba vették azokat is, akik büntetésüket már 1994 előtt kitöltötték. Néhány

³² VIG D.: *Iszoláció a társadalomvédelem bűvöletében: határozatlan ideig tartó szabadságmegvonás Európában, Kriminológiai Tanulmányok* 46. OKRI, Budapest, 2009, 45. o.

³³ KEREZSI: i.m. 239-243. o.

³⁴ MAPPA Guidance 2009. National Offender Management Service Public Protection Unit, <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/files/pdf/MAPPA%20Guidance%202009%20Version%203.0.pdf>

állam már tovább is lépett a megkezdett úton, és a szexuális elkövetők mintájára kereshető formában nyilvánossá tette az egyéb bűncselekmények miatt elítéltek személyes adatait is.

Nyitott kérdések

A kockázati szemlélet megjelenése a kriminálpolitikában megítélésem szerint igencsak ellentmondásos folyamatokat indított el, amelyek számtalan, ma még meg nem válaszolt kérdést vetnek fel. Kétségtelen, hogy valamennyi, a fentiekben érintett területen a bűnmegelőzés olyan új eszközökkel bővült, amelyek közül néhány ténylegesen hozzájárulhat a kriminálpolitika sikeréhez. A kérdés azonban nem csak az, hogy melyek ezek, hanem az is, hogy milyen áldozatokkal és következményekkel járnak. A kockázatalapú bűnmegelőzési eszközök nem tekinthetők sem egyöntetűen hatékonyak, sem pedig általában hatástalannak. Bizonyos eszközök sikeresnek minősülnek, mások kevésbé. A bűnmegelőzési hatékonyságvizsgálatokból azonban néhány általános következtetés levonható. Általában igaz az, hogy a változtatás igényére, illetve az érintettek részvételére is építő beavatkozások jóval eredményesebbnek tűnnek az egyszerű kontroll és kényszerítés eszközeinél. A szituációs megelőzés eszközei között például a mechanikus térfigyelés formái – így különösen a kamerás térfigyelés – meglehetősen korlátozott eredményekkel kecsegtet, ha a közösségi folyamatok változatlanok maradnak,³⁵ ezzel szemben az átfogó terület-revitalizációs programok sokkal ígéretesebbek. Az elkövetők szükségleteit is figyelembe vevő kockázatbecslések az individualizált esetkezelés alapjai is lehetnek, s az erre épülő korrekciós programok – például a kognitív magatartási terápiák – a kutatások szerint jelentős eredményeket érhetnek el a visszaesés megelőzésében,³⁶ ezzel szemben a szexuális elkövetők nyilvános regisztere a jelek szerint nem gyakorol érdemi hatást az ilyen jellegű bűncselekmények előfordulására. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a tisztán kontrolláló jellegű kockázatmenedzselési eszközöknek ne lenne helyük a bűnmegelőzés rendszerében, jelentőségük túlmisztifikálása azonban legalábbis indokolatlannak tűnik.

Nem mindegy természetesen az sem, hogy milyen anyagi költségek árán tartható fent a kockázatmenedzselés politikája. Az Egyesült Királyság az elmúlt négy évtizedben fontmilliárdokat fordított arra, hogy a világ legkiterjedtebb kamerahálózatát hozza létre – az ezredfordulón először megjelenő, a hatékonysággal kapcsolatos súlyos kétségeket támasztó kutatások hatására azonban az angol kamera-eufória napjainkra érezhetően fordulóponthoz érkezett. Némileg hasonló a helyzet az izolációs politika terén az Egyesült Államokban, ahol az USA történetének legna-

³⁵ Összefoglalóan a kutatási eredményekről I. BÁRD P. – BORBÍRÓ A.: *Kameraláz, Fundamentum*, 2010, megj. alatt

³⁶ L. pl. LIPSEY, M. W. – N. A. LANDENBERGER – S. J. WILSON: *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders, Campbell Systematic Reviews*, 2007:6

gyobb igazságügyi krízise nyilvánvalóvá tette, hogy a jelenlegi börtönráta fenntartása finanszírozhatatlanná vált. A kutatási eredmények ráadásul nem támasztják alá azt, hogy az extenzív bebörtönzési politika érdemben járult volna hozzá az egyébként valóban látványos közbiztonság-javuláshoz: Kanada jóval konszolidáltabb kriminálpolitikával nagyon hasonló eredményeket ért el. Nagyon úgy tűnik tehát, hogy a kriminálpolitika gyakran „túllő a célon”, és túlbiztosítási kényszerében a szükségesnél jóval nagyobb áldozatokat is hajlandó meghozni a közbiztonság érdekében. A feláldozott értékek között az anyagi ráfordítások ráadásul csupán az egyik tételt jelentik, sokak szerint – szerintem is – ennél sokkal problematikusabb az a folyamat, amelyben a közbiztonságot minden más értéket felülíró hivatkozási alappá válik. A kockázati társadalomban a „legrosszabb forgatókönyve elve”, a veszélyforrások folytonos keresésnek és a semlegesítésének kényszere egyre szélesíti a beavatkozás határait, s könnyen lehet, hogy az újabb és újabb kompromisszumok már középtávon is a hagyományos demokratikus keretek újraértelmezéséhez vezetnek el. Csak az e tanulmányban bemutatott példák legalább kettő, az állammal szembeni garanciális védelmi rendszer erodálódását jelzik. Egyrészt a magánélet, a privacy határainak elmosódását: ahogy egykor a kamerás térfigyelés, úgy most a korai beavatkozás eszközei is csaknem alapjogi aggályok és érdemi ellenállás nélkül válnak a bűnözéskontroll mindennapi eszközeivé. Másrészt a veszélyességi szemlélettel feloldódik a hagyományos tettarányos büntetőjog rendszer is, annak garanciális elemeivel együtt.³⁷ Nagy-Britanniában nemrég állami tisztviselők kértek nyilvánosan bocsánatot azért, mert a kockázatmenedzselés intézményei két elkövető esetében nem voltak képesek megakadályozni egy újabb, nagy port kavaró súlyos bűncselekményt,³⁸ s hamarjában meg is ígérték a rendszer szigorítását. Ez arra utal, hogy a büntető igazságszolgáltatás manifeszt célja is radikális átalakuláson esik át: vállalt felelőssége immár nem az igazság szolgáltatására, a jogsértés múltra irányuló megtorlására vonatkozik, hanem sokkal inkább a jövőre vonatkozó társadalomvédelmet, a hatékonynak vélt prevenciót jelenti. A büntetőpolitika szerepfelfogásnak ez a metamorfózisa súlyos következményekkel járhat. A prevencióért vállalt felelősség gyakorlatilag lehetetlen feladat elé állítja a büntető igazságszolgáltatást – jelenlegi ismereteink szerint nincsen olyan eszköz, amely a bűnisméltés esélyét megbízhatóan és az elkövetők tömegeire nézve kizárná. „Hibák” mindig lesznek, így az a büntetőpolitika, amely saját magáról a preventív potenciál magabiztos képét sugalmazza a lakosság felé, hamar olyan csapdába kerül, amelyből rövidtávon kilépés csak a garanciális védelem további gyengítésével, a kockázatfigyelő és -menedzselő hálózat újabb kitágításával lehetséges. Az

³⁷ A kockázatbecslési eljárás büntetőjogi alkalmazhatóságáról szóló vitáról l. pl. BONTA, J.: Offender Risk Assessment and Sentencing, *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2007, 49(4), 519-529

³⁸ „Two sentenced to life in prison for stabbing French students to death – Jack Straw apologises for grave failings in handling of case”, *The Guardian*, 4 June 2009, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/04/french-students-murder-bonomo-ferez1>

ördögi kör ezzel bezárul, s létrejön a Beck által jelzett „lezárhatatlan szükséglet-edény” – az önmaga által gerjesztett ígéretekből és félelemkből táplálkozó kontroll.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADAMS, J.: Risk. London: UCL Press, 1995
- BÁRD P. – BORBÍRÓ A.: Kameraláz, Fundamentum, megj. alatt, 2010
- BECK, U.: A kockázat-társadalom: út egy másik modernitásba. Századvég Kiadó, Budapest, 2003, c1986
- CLARKE, R. V. – J. ECK: *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, United States Department of Justice, 2005
- BOGSCHÜTZ Z. – KÓTA T. – VELEZ E.: A pártfogó felügyelet mint közösségi büntetés. In: BORBÍRÓ A. – KISS A. – VELEZ E. – GARAMI L. (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II.*, Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009
- BONTA, J.: Offender Risk Assessment and Sentencing, *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2007, 49(4), 519-529. o.
- BURGESS, E. W.: Factors Determining the Success or Failure of Parole. In: A. A. BRUCE (ed.) *The Workings of the Indeterminate Sentence Law and the Parole System in Illinois*. Springfield, IL: Illinois Committee on Indeterminate-Sentence Law and Parole, 1928, 205-249. o.
- FEELEY, M. – J. SIMON: The New Penology: Notes on the Emerging Strategy for Corrections, *Criminology*, 1992, 30(4), 449-475. o.
- GARLAND, D. – R. SPARKS: Criminology, Social Theory, and the Challenge of Our Times, *British Journal of Criminology*, 2000, 40, 189-204. o.
- HAGGERTY, K. D. – R.V. ERICSON: The Surveillant Assemblage, *British Journal of Sociology*, 2000, 51(4), 605-622
- KEMSHALL, H.: *Understanding Risk in Criminal Justice*. Open University Press, 2003
- LIPSEY, M. W. – N. A. LANDENBERGER – S. J. WILSON: Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders, *Campbell Systematic Reviews*, 2007:6
- SZÖLLÖSI Gábor: Gyermekvédelem és bűnmegelőzés. In: BORBÍRÓ A. – KEREZSI K. (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.* Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009, 397-414. o.
- VIG D.: Izoláció a társadalomvédelem büvöletében: határozatlan ideig tartó szabadságmegvonás Európában, *Kriminológiai Tanulmányok* 46. OKRI, Budapest, 2009, 38-53. o.
- WELSH, B. C. – D. P. FARRINGTON (eds.): *Preventing Crime – What Works for Children, Offenders, Victims and Places*. New York: Springer, 2006

WHITE, C. – M. WARRENER – A. REEVES – I. La VALLE: *Family Intervention Projects: An Evaluation of Their Design, Set-up and Early Outcomes*. National Centre for Social Research, 2008

Szabó Judit

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós

A MAGYAR KRIMINÁLPSZICHOLÓGIA KIALAKULÁSÁNAK FOLYAMATA, FŐBB JELLEMZŐI ÉS FORRÁSAI

A bűnözés és a büntető igazságszolgáltatás pszichológiai vonatkozásaival foglalkozó alkalmazott lélektani területnek többféle elnevezése él a szakirodalomban, melyek közül Magyarországon – a közép-európai országok többségéhez hasonlóan – a kriminálpszichológia kifejezés honosodott meg.¹ A külföldön, elsősorban az angolszász országokban használatos jogpszichológia és forenzikus pszichológia megnevezésekkel is egyre gyakrabban találkozhatunk a hazai szakirodalomban, amelyek közül előbbi a jog és a pszichológia kapcsolatának valamennyi aspektusát felölelő terület, és ily módon magában foglalja a kriminálpszichológiát is. A forenzikus és a kriminálpszichológia megnevezéseket gyakran egymás szinonimájaként használják, ám az előbbi az igazságszolgáltatási rendszer egészének, míg utóbbi csak a büntető igazságszolgáltatás lélektani vonatkozásaival foglalkozik, és vannak az igazságszolgáltatáson túlmutató területei is. Az angolszász országokban a kriminálpszichológia ennél szűkebb tartományú értelmezésével is találkozhatunk, amely a magyar modell szerinti kriminológiai pszichológiát takarja.

A hazai szakirodalomban napjainkban is Popper Péter meghatározása az elfogadott, amely szerint a kriminálpszichológia olyan alkalmazott lélektani tudományág, amely a bűnelkövető, a bűncselekmény és a bűnözés elleni harc – bűnüldözés, büntetés-végrehajtás, megelőzés és utógondozás – pszichológiai problémáival foglalkozik.² Vizsgálódási területtől függően megkülönböztetünk kriminalisztikai pszichológiát, amely a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás eljárásaival, kriminológiai pszichológiát, amely a bűnözés egyéni pszichológiai és társadalomlélektani vetületeivel, és büntetés-végrehajtási vagy börtönpszichológiát, amely a szabadságvesztés pszichés vonatkozásaival, valamint a rehabilitáció és a reszocializáció lélektani kérdéseivel foglalkozik.³ A továbbiakban a hazai kriminálpszichológia – elsősorban a kriminológiai pszichológia – fejlődésének főbb állomásait, jellemzőit és fontosabb műveit kívánom bemutatni.

¹ BOROS J.: Jogpszichológia és kriminálpszichológia. In: Belügyi Szemle 2004/6, 5-19. o.

² POPPER P.: A kriminális személyiségzavar kialakulása, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970 (a továbbiakban: 1970a)

³ MÜNNICH I.: Kriminálpszichológia. In: Bagdy Emőke – Klein Sándor (szerk.): Alkalmazott pszichológia, Budapest, Edge 2000 Kiadó, 2006, 310-328. o.

A magyar kriminálpszichológia kialakulásának kezdetei

A magyar kriminálpszichológia kialakulása nagyon későn indult meg, és a nemzetközi trendekhez viszonyítva egyenetlenül és meglehetősen lassú ütemben fejlődött ez a tudományterület. Ennek legfőbb oka az, hogy a sajátos történelmi események hatására a nyugati országokétól merőben eltérő mederben folyt hazánk politikai, gazdasági és társadalmi élete, és mindez – különösen az I. világháborút követően – egy ideig erősen gátolta bizonyos tudományok, így a kriminológia és a pszichológia fejlődését is. A jellegzetes történelmi, társadalmi és ideológiai tényezőkkel magyarázható az a tény is, hogy a hazai kriminológiai gondolkodásban a mai napig töretlen a szociológiai szemlélet dominanciája,⁴ háttérbe szorítva a pszichológiai megközelítést. A kriminálpszichológia önálló tudománygá válásában világszerte, így Magyarországon is az általános – ezen belül különösen a kísérleti – pszichológia kialakulása és fejlődése,⁵ valamint a pozitívizmusnak a klasszikus büntetőjogi iskola felett aratott győzelme következtében a büntető jogtudományban bekövetkezett paradigmaváltás játszott döntő szerepet. Míg azonban az 1920-as években a kriminálpszichológia világszerte rohamos fejlődésnek indult, addig hazánkban ez a folyamat lassú és „egyoldalúan torzult” volt, mivel a kutatások a fiatalkori bűnözés specifikus kérdéseire korlátozódtak.⁶

Bár a kriminálpszichológia szerevezett tudományos művelése hazánkban csak az MTA Pszichológiai Bizottság Kriminálpszichológiai Albizottságának megalakulását követően indult meg, az első világháború előtti időkben a pszichológiai irányzat, ha visszafogottan is, de érezte hatását Magyarországon is. A Ranschburg Pál által létrehozott Gyógypedagógiai és Pszichológiai Magyar Királyi Laborban⁷ 1908-tól végeztek megfigyeléseket züllött gyermekek és fiatalok körében.⁸ Az 1906-ban megalakuló Magyar Gyermektanulmányi Társaság feladatai között is szerepelt egyebek mellett a fiatalkori bűnözés okainak tanulmányozása.⁹ 1915-ben Kármán Elemér megalapította a Kriminálpedagógiai Intézetet,¹⁰ amely a fiatalok bűnözésének nevelésügyének klinikájaként és tudományos intézeteként működött.¹¹ A tárgyalt időszakban működött az Országos Kísérleti Kriminológiai Intézet is,

⁴ LÉVAY M.: A magyar kriminológiai gondolkodás fejlődése. In: Gönczöl – Kerezi – Korinek – Lévy: Kriminológia – Szakkriminológia, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó, 2006, 155-202. o.

⁵ MOLNÁR J.: Galeribűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971

⁶ MOLNÁR J. – POPPER P.: Büntetőjog és kriminálpszichológia. In: Jogtudományi Közlöny 3, 1961, 128-137. o.

⁷ MOLNÁR – POPPER: i.m.

⁸ VIGH J.: A fiatalkori bűnözés és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964, 54-68. o.

⁹ VOLENTICS A.: Gyermekvédelem és reszocializáció. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 10-21. o.

¹⁰ BOROS J. – CSETNEKY L.: Börtönpszichológia, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2000

¹¹ SZABÓ A.: A fiatalok és a büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 2. fejezet, 1961, 72-88. o.

amelynek a kriminálszociológiai mellett kriminálpszichológiai osztálya is volt.¹² A Tanácsköztársaság bukását követően mind az utóbbi intézményt, mind Kármán Elemér laboratóriumát megszüntették. A Gyógypedagógiai és Pszichológiai Laboratóriumban azonban tovább foglalkoztak egyebek mellett a gyermek- és fiatalok kriminalitásával is, olyan neves szakemberek közreműködésével, mint például Schnell János és György Júlia, akik közül utóbbi 1930-tól önálló kriminálpszichológiai szakrendelést vezetett.¹³

A 20. század első néhány évtizedének magyar kriminálpszichológiai szakirodalmát csupán néhány tanulmány jelentette, melyek közül a legjelentősebb munkák Ferenczi Sándor „*A pszichoanalízisről s annak jogi és társadalmi megítéléséről*”¹⁴ és „*A pszichoanalízis és kriminalitás*”¹⁵ című művei. Ferenczi Sándor elmélete szerint a bűnöző viselkedés oka nem a bűnözési hajlam, hanem egyes ösztönök túlzott intenzitása, amelyek az azok megnyilvánulásait tompítani vagy gátolni kívánó szociális környezettel konfliktusba kerülve a kriminalitás felé hajtják az egyént. Ferenczi a prevenció és a rehabilitáció mikéntjére és a jogászok és törvénytudósok analitikus kiképzésére vonatkozó javaslatát is papírra vetette, ám elképzeléseinek empirikus ellenőrzésére és megvalósítására nem volt módja. A pszichoanalitikus nézőpont hatása azonban több későbbi magyar kriminálpszichológiai munkában érezhető.

A magyar mélylélektan egy másik nagy alakja, a sorsanalízis alapítójává lett Szondi Lipót nevéhez fűződik az egyik legteljesebb és legrészletesebben kidolgozott pszichoanalitikus kriminálpszichológiai elmélet.¹⁶ A genotrop elmélet szerint nem a bűnözés determinált genetikusan, hanem az az ösztönstruktúra, mely kedvezőtlen körülmények hatására bűnözővé teheti az egyént. A pályáját Ranschburg Pál intézetében kezdő¹⁷ Szondi Lipót vizsgálatait a Szondi-teszt alkalmazásával végezte 6000 elítélten,¹⁸ és ennek alapján ellenőrizte a korábban felállított bűnözői tipológiáját, melyet azonban nem sikerült empirikus úton maradéktalanul alátámasztania. Későbbi munkássága során Szondi revideálta egyoldalúan öröklődés központú nézeteit.¹⁹

¹² MOLNÁR – POPPER: i.m.

¹³ NEMÉNYI M.: Beszélgetés György Júliával. In: Magyar Pszichológiai Szemle 1976/6. 593-596. o.

¹⁴ FERENCZI S.: A pszichoanalízisről és annak jogi és társadalmi jelentőségéről, 1913. In: Linczéni Adorján (szerk.): *Lelki problémák a pszichoanalízis tükrében – Válogatás Ferenczi Sándor tanulmányaiból*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1982

¹⁵ FERENCZI S.: A pszichoanalízis és a kriminalitás, 1921. In: Linczéni Adorján (szerk.): *Lelki problémák a pszichoanalízis tükrében – Válogatás Ferenczi Sándor tanulmányaiból*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1982

¹⁶ POPPER: i.m. 1970a

¹⁷ HARMAT P.: Szondi Lipót és a sorsanalízis. In: Freud, Ferenczi és a magyarországi pszichoanalízis. A budapesti mélylélektani iskola története, 1908-1993. Bethlen Gábor Könyvkiadó, 1994, 295-308. o.

¹⁸ BOROS – CSETNEKY: i.m.

¹⁹ POPPER: i.m.

A két világháború közötti Magyarországon a történelmi események hatására bekövetkező társadalmi változások miatt jelentős visszaesés következett be a tudományok, köztük a kriminológia és a pszichológia fejlődése terén.²⁰ Az épp, hogy a szárnyait bontogató kriminálpszichológia fejlődése évtizedekre megrekedt, a szakmai tevékenység kimerült a korábban már említett intézményekben végzett diagnosztikus és terápiás munkában. Csak a 1950-es évek végén éledt újra a kriminológia és a lélektan, és az 1960-as évek közepére a magyar kriminálpszichológia viszonylag gyors fejlődésnek indult.

A magyar kriminálpszichológia újjáéledése

Az 1950-es években a társadalomtudományok fejlődését katalizáló társadalmi átalakulás, a bűnözés terén tapasztalható emelkedő tendencia és a bűnözés társadalmi determináltságának felismerése fellendítette a kriminológia fejlődését,²¹ és ez a kriminálpszichológiai kutatómunkára is jótékonyan hatott.

1962-ben újra megkezdte működését a Magyar Pszichológiai Társaság, az MTA Pszichológiai Bizottságán belül pedig már néhány évvel korábban Kriminálpszichológiai Albizottság alakult, amelynek első elnöke Kádár Miklós büntetőjogász volt. A magyar kriminálpszichológia önállósulásának hajnalán erősen interdiszciplináris jelleggel bírt, és korántsem csak pszichológusok foglalkoztak e terület elismerésével, szervezett tudományos művelése szakmai alapjainak lerakásával és intézményes kereteinek megteremtésével. A jogász- és pszichológusszakma érdeklődésének egyik fókuszában tudományelméleti kérdések, így a kriminálpszichológia fogalma, a bűnügyi tudományok rendszerében elfoglalt helye, tárgya, kutatási területei és feladatai álltak. A domináns álláspont a kriminálpszichológiát új és önálló diszciplínának, a büntetőjog egyik segédtudományának tekintette. A kérdéssel foglalkozó munkák²² a bűnözés okainak kutatása mellett a kriminálpszichológia feladataként nevesítették a mai kriminalisztikai pszichológia és börtönpszichológia által lefedett tevékenységi területeket, valamint a büntetőpolitika kialakítása és a prevenció terén történő alkalmazási lehetőségeit is. A kriminálpszichológia hazánkban ma is érvényben lévő és általam korábban már idézett definíciójával Popper Péter „*A kriminális személyiségzavar kialakulása*”²³ című munkájában találkozhatunk, amely átfogó és részletes áttekintést tartalmaz egyebek mellett a tudományág tudományelméleti és tudománytörténeti vonatkozásairól, és e körben az egyes szakágazatok kutatási és vizsgálati módszereivel is foglalkozik.

²⁰ VIGH: i.m., Lévay: i.m.

²¹ LÉVAY: i.m.

²² PL. MOLNÁR – POPPER: i.m.; BARTHA Lajos: A gyermek- és fiatalkorúak bűnözővé válásának pszichológiai problémái. In: Belügyi Szemle 1965/9, 36-45. o.; GYÖRGY Júlia: Az antiszociális személyiség. Medicina Könyvkiadó, 1967

²³ POPPER: i.m. 1970a

A büntetőjogi és a pszichológiai szemlélet összehangolásának problémája, a lélektani ismereteknek a bűnözés elleni harcban történő alkalmazásának kérdései,²⁴ valamint kriminológia és a (kriminál)pszichológia egymáshoz való viszonya²⁵ is többé-kevésbé élénk viták keresztjüzebe állt. A szemléletváltást tükrözi, hogy néhány büntetőjogi munkában is említésre került a kriminál- illetve a forenzikus pszichológia.²⁶

Az 1960-as és 1970-es évek legfontosabb hazai kriminálpszichológiai munkái

Az 1960-as években ideiglenesen felpozícióba kerülő bűnügyi lélektani kutatások fókuszában a gyermek- és fiatalkori bűnözés állt. 1961-ben, illetve 1967-ben jelentek meg György Júlia tollából „*A nehezen nevelhető gyermek*” és „*Az antiszociális személyiség*” című kötetek,²⁷ amelyek a kórtani irányzatok és a dinamikus pszichológiai iskolák szintézisének jegyeit viselik magukon.²⁸ A kriminalitást multifaktoriális jelenségnek tartó György Júlia mindkét könyvében és több tanulmányában részletesen foglalkozik az egészséges fejlődést veszélyeztető, ezen belül az antiszociális személyiségfejlődés irányába ható biológiai és pszichoszociális tényezőkkel és szülői-nevelői módszerekkel. Tapasztalatai szerint a normális fejlődéstől való minden eltérés, kóros elváltozás diszpozíciós hátterét az alkati tényezők és a károsító élmények alkotják, amelyek talaján további károsító élmények tünetek formájában felszínre hozhatják a rejtett jellegzetességeket.²⁹ A szerző a biológiai adottságokat aspecifikus, a pszichoszociális ártalmakat és hibás nevelői módszereket specifikus ártalmaknak tekinti a kriminalitás kialakulása szempontjából. Az antiszociális személyiségzavar kialakulásának részletes, kazuisztikus elemzésével György Júlia „*Az antiszociális személyiség*” című művében találkozunk. A szerző e folyamat 4 fázisának jellemzőit, a kóros fejlődés mechanizmusait pszichoanalitikus elméleti keretbe ágyazva, esetleírásokkal illusztrálva mutatja be. Az agresszió, az ösztönélet és az én-funkciók zavarainak az antiszociális személyiség kialakulására gyakorolt hatásait is elemzi, és ennek alapján a bűnelkövetőket perverz (habituális), neurotikus és alkalmi (normális) bűnözői csoportokba sorolja.

György Júlia a prevenció fontossága mellett tör pácát, így ő az intézményes gyermekvédelem és a mentálhigiénés ellátás hatékonyabbá tételében, fejlesztésében

²⁴ Pl. MOLNÁR – POPPER: i.m.; GÁLFFY L.: A büntetőjogi és pszichológiai szemlélet összehangolása a bűnözés elleni küzdelemben. In: Magyar Pszichológiai Szemle, 1964/1. 81-85. o.

²⁵ Pl. SZABÓ A.: A kriminológiai alap kutatások elvi kérdései. In: Állam- és Jogtudomány, 1963/3; Molnár: i.m.; BOROSS T.: Hozzászólás „A szocialista kriminológia helyzete és programja” című vitacikkhez. In: Belügyi Szemle, 1965/10. 52-57. o.

²⁶ Pl. KÁDÁR M. – KÁLMÁN GY.: A büntetőjog általános tanai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966

²⁷ GYÖGY J.: i.m. 1967; GYÖRGY J.: A nehezen nevelhető gyermek. Medicina Könyvkiadó, 1978

²⁸ POPPER: i.m.

²⁹ GYÖRGY: i.m. 1978

ben látta a felnőttkori pszichés problémák és a bűnözés mértéke csökkentésének társadalmi és költséghatékonysági szempontból is legjobb megoldását.

A tárgyalt időszak kriminálpszichológiai szakirodalmának egyik legjelentősebb műve Popper Péter „*A kriminális személyiségzavar kialakulása*” című kötete. A tárgyalt mű a korábban már említett tudományelméleti vonatkozásokon kívül a különböző kriminálpszichológiai irányzatok kritikai elemzését tartalmazó tudománytörténeti áttekintést is tartalmaz. Popper Péter a kriminálpszichológia feladatai között előkelő helyen említi az antiszociális személyiség kialakulása törvényszerűségeinek tanulmányozását és az antiszociális személy bűnözővé válása folyamatának vizsgálatát. Saját empirikus adataira alapozza a kriminális személyiségzavar deskriptív és etiológiai elemzését, valamint a prevencióval, a bűnüldözéssel, a javító neveléssel és az utógondozással kapcsolatos gyakorlati javaslatait.

A kriminális személyiségzavar kialakulásában betöltött szerepük alapján Popper Péter is aspecifikus és specifikus hatótényezőket különböztet meg, azonban a szomatikus tényezőkön kívül bizonyos társadalmi-környezeti feltételeket is az előbbi csoportba sorol. Részletesen elemzi a kriminális személyiség kialakulásának két fázisát, és fiatal- és felnőtt korú bűnelkövetők vizsgálati adataira alapozva bemutatja a kriminális személyiségzavar főbb jellemzőit. Popper Péter a prevencióra, a bűnüldözésre, a javító nevelésre, a büntetés-végrehajtás körülményeire és az utógondozásra vonatkozó gyakorlati javaslatokkal zárja könyvét.

A Gegesi Kiss Pál – Liebermann Lucy szerzőpáros is szentel egy fejezetet a gyermekkori kriminalitásnak 1965-ben megjelent „*Személyiségzavarok gyermekkorban*” című könyvében.³⁰ A szerzők klinikai tapasztalataikra támaszkodva, esetbemutatókkal illusztrálva ismertetik a gyermek- és fiatakkori kriminalitás okait, az ehhez vezető személyiségtorzulások kialakulásának folyamatát és a gyógykezelésre vonatkozó javaslatukat. Gegesi Kiss Pál és Liebermann Lucy – a korábban tárgyalt művek szerzőihez hasonlóan – a korai interperszonális kapcsolatok és az érzelmi fejlődés terén elszenvedett káros hatásoknak tulajdonítanak meghatározó szerepet a kriminalitáshoz vezető személyiségzavar etiológiájában. Az orvosi és pszichológiai intervenció gyakran elkésett és hatástalan volta miatt a prevenció szerepére helyezik a hangsúlyt. A büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás fiatakkorúakra gyakorolt kedvezőtlen hatásaival is részletesen foglalkoznak, és megfogalmazzák a helyzet javítását célzó javaslatukat.

A tárgyalt időszak kriminálpszichológiai szakirodalmát az eddig említett nagyobb terjedelmű, átfogó műveken kívül rengeteg tanulmány gazdagította. A tanulmányok egy része az etiológiai szemlélet jegyében a bűnözővé válás folyamatában szerepet játszó pszichés és társadalmi tényezők empirikus vizsgálatát vagy a klinikai tapasztalatok alapján történő kazuisztikus elemzését tartalmazza. Olvashatunk bennük a gyermekkori kriminalitásról, a szexuális traumatizáltságról, az öngyilkosságról és a

³⁰ GEGESI KISS P. – LIEBERMANN L.: Kriminális cselekmény elkövetéséig súlyosbodó gyermek- és ifjúkori személyiségzavarok. Személyiségzavarok a gyermekkorban. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965, 431-473. o.

galeriképződés kriminológiai vonatkozásairól,³¹ a fiatalkori bűnözés, dadogás és öngyilkosság összefüggéseiről,³² továbbá számos esettanulmány is megjelent.³³

A fent említett kriminálpszichológiai munkákon kívül a pszichológiai szemlélet, a lélektani ismeretek integrálásának igénye illetve utóbbiaknak a büntetőjogban és a kriminológiában történő hasznosításának kérdései egyes kriminológiai, kriminálpszichológiai művekben is felbukkannak.³⁴ Fontos megjegyezni, hogy a kriminálpszichológiai munkák vegyes fogadtatásban részesültek hazánkban. Szabó András³⁵ például komoly aggályokat fogalmazott meg a bűnelkövetők átnevelésével és kezelésével foglalkozó pedagógiai és lélektani munkák egyes következtetéseivel, így például György Júlia és a Gegesi Kiss – Liebermann szerzőpáros álláspontjával kapcsolatban. A pszichológiai és a büntetőjog szemlélet összehangolásának sikertelensége is szerepet játszhatott abban, hogy a hazai kriminálpszichológia 1960-as és 1970-es években tapasztalható fellendülése tisztavirág életűnek bizonyult.

A börtönpszichológia kialakulása és a Társadalmi Beilleszkedési Zavarok komplex kutatása

Az 1960-as évekre jellemző egyensúly a kriminálpszichológiai és a kriminálpszichológiai jellegű kutatások között³⁶ a későbbi évtizedekben felbomlott. A hazai börtönpszichológia kialakulása az 1970-es években és a Társadalmi Beilleszkedési Zavarok komplex vizsgálata elnevezésű kutatási programnak köszönhetően azonban további értékes munkákkal gyarapodott a hazai kriminálpszichológiai szakirodalom.

A hazai börtönpszichológia a magyar igazságügyi rendszer sajátosságai miatt csak az 1970-es években alakult ki,³⁷ és bár művelőinek tábora igen szűk, számos kutatási eredményt köszönhetünk nekik. A magyar szakemberek többnyire külföldi kutatások mintájára olyan témákat vizsgáltak, mint például a szocializáció személyiségre gyakorolt hatásai, a viselkedésszabályozás és a bűnelkövetés összefüggé-

³¹ MAJLÁTH GY.: A gyermekkori kriminalitásról. In: Magyar Pszichológiai Szemle, 1960/4; MAJLÁTH GY.: Antiszocialitás és szuicidum a gyermekkorban. In: Klinikai pszichológiai előadások, Akadémiai Kiadó, 1973

³² KOLOS T.: A fiatalkori kriminalitás és a dadogás néhány összefüggése. In: Pszichológiai Tanulmányok X. Akadémiai Kiadó, 1967, 707-710. o.; KOLOS T.: Újabb vizsgálati adatok a gyermek- és fiatalkori öngyilkosság, dadogás és bűnözés etiológiai, valamint patomechanikai összefüggéseinek tárgyköréből. In: Pszichológiai Tanulmányok XIV. Akadémiai Kiadó, 1975, 561-569. o.

³³ PL. MAJLÁTH GY. – PICK I.: A bűnöző anya szerepe egy fiatalkorú banda bűncselekményeiben. In: Pszichológiai tanulmányok IV. Akadémiai Kiadó, 1962; KOLOS T. – MAJLÁTH GY.: Érzelmi sérülés. In: Pszichológiai Tanulmányok II., Akadémiai Kiadó, 1964, 523-536. o.

³⁴ HUSZÁR T.: Fiatalkorú bűnözők. Tankönyvkiadó, Budapest, 1964; Molnár: i.m.; Szabó: i.m.

³⁵ SZABÓ A.: Kriminológia és kriminálpedagógia, 1964. In: A büntett és büntetése. Gondolat, Budapest, 1979, 38-70. o.

³⁶ LÉVAY: i.m.

³⁷ BOROS – CSETNEKY: i.m.

sei, az intelligencia kriminalitással való kapcsolata, a fogvatartotti csoportok pszichológiai jellemzői, valamint a személyiség és a visszaesés kapcsolata.³⁸

A tárgyalt időszak publikációinak jelentős része a társadalmi beilleszkedési zavarok elnevezésű kutatási program részeként született. A beilleszkedési zavarok korlátozását célzó társadalompolitikai törekvések szolgálatába állított országos tárcaközi kutatási program „Bűnözés” aliránya a bűnözés morfológiai, etiológiai és profilaktikai vonatkozásainak, így egyebek mellett a bűnözői magatartás kialakulásában és fennmaradásában szerepet játszó tényezők vizsgálatát tűzte ki célul.³⁹ Az ennek során létrejött empirikus adatbázis egy részét pszichológiai vizsgálatok eredményei képezik. Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet által koordinált vizsgálatok során standardizált – vagy standardizálás alatt álló – szociológiai és pszichológiai kérdőíveket illetve tesztek, valamint speciális feldolgozási lapokat alkalmaztak az 1091 fős mintán. A kötelező metodikát normál országos reprezentatív mintán bemérték, tehát a külföldi adaptációk esetében is elkészültek a magyar standardok.⁴⁰ Egyes vizsgálatokban kiegészítő módszerek alkalmazására is sor került, például a kísérleti vagy a szociálpszichológia eszköztárából.

A tárgyalt időszak publikációinak jelentős része a *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok* és a *Kriminológiai Közlemények* számaiban vagy más tanulmánykötetekben⁴¹ jelent meg. A tanulmányok zöme saját empirikus vizsgálatok eredményeiről számol be, ám sok összefoglaló munkát is olvashatunk közöttük például a deviáns viselkedésformák és a kriminalitás kialakulása⁴² és a bűnöző személyiség elméletei⁴³ tárgyában. Itt kell megemlíteni a pszichopátiával kapcsolatos hazai munkákat,⁴⁴ amelyek bár nem kifejezetten a kriminalitás szemszögéből foglalkoznak a jelenséggel, nélkülözhetetlen elméleti alapot nyújtanak az antiszociális viselkedésformák tanulmányozásához.

Az empirikus munkák az elméleti megközelítések és az alkalmazott módszerek viszonylag gazdag tárházát vonultatták fel, és megtörve a fiatalkorú bűnelkövetés etiológiájára koncentráló korábbi trend egyoldalúságát, a bűnelkövetés számos aspektusát érintették. A kutatások tárgyát képezte például az erőszakos bűnözés⁴⁵

³⁸ Ld. Bővebben BOROS – CSETNEKY, 2000

³⁹ GÖDÖNY J.: A társadalmi beilleszkedési zavarok és a bűnözés. In: Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXIV. 1987, 7-38. o.

⁴⁰ MÜNNICH I. – VÁG A.: Előzetes tájékoztató az OKKRI kriminológiai kutatásainak adatbázisáról. In: Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXIV. 1987

⁴¹ MÜNNICH I. – SZAKÁCS F.: Bűnöző fiatalok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977

⁴² PL. OZSVÁTH K.: A neurózis, a pszichopátia és a bűnözés kapcsolatai. Kriminológiai, 1986; PRESSING LAJOS: Az antiszociális predispozíció és a deviancia. In: Társadalmi beilleszkedési zavarok. Szerk: Münnich I. Kossuth kiadó, Budapest, 1988, 197-226. o.

⁴³ VIRÁG GY. – VÁG A.: Elméletek a bűnöző személyiségről. In: Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXV. 1988, 140-174. o.

⁴⁴ KULCSÁR ZS.: Pszichopátia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991

⁴⁵ MÜNNICH I.: Visszaeső bűnözők személyes tere, perceptuális orientációja, szorongásos színvonal, mint a nyílt támadó viselkedés jelzései. In: Magyar Pszichológiai Szemle 3, 1977, 245-256. o.;

és az emberölés⁴⁶ pszichológiai háttere, a percepció és a bűnözés kapcsolata,⁴⁷ a női kriminalitás,⁴⁸ a csalók szociológiai és pszichológiai jellemzői,⁴⁹ valamint a fiatalkorúak intézetből és otthonról történő szökésének szocializációs és pszichológiai háttere.⁵⁰ A börtönadaptáció és visszaesés kapcsolata és bejósolhatósága népszerű témája volt az 1980-as évek börtönpszichológiai kutatásainak,⁵¹ és számos vizsgálat irányult az elítéltek osztályozásának illetve differenciálásának tudományos megalapozására is.⁵² A TBZ kutatási program keretében végzett vizsgálatok a felnőtt bűnelkövetői mintán számos hasznos és érdekes eredménnyel járultak hozzá mind a bűnelkövetés pszichológiai hátterének feltérképezéséhez, mind a prevenciós és a terápiás koncepció pontosításához. A kutatók egyebek mellett az intelligencia-színvonal mutatóit,⁵³ a frusztrációs tolerancia családi háttérrel és neveltetéssel való összefüggéseit⁵⁴ a kriminalitásért felelős személyiségjellemzőket és az egyes elkövetői csoportok közötti különbségeket⁵⁵ vizsgálták. A fent említett vizsgálatok nagy részét intelligencia- és személyiségtesztok segítségével végezték, de a kísérleti⁵⁶ és a szociálpszichológia⁵⁷ egyes módszereinek alkalmazására is volt példa.

MÜNNICH, I. – SZAKÁCS, F.: Az agresszív viselkedés kognitív szabályozásának kísérleti vizsgálata. In: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok XVI.* 1979, 221-249. o.

⁴⁶ MÜNNICH I.: Az emberölést elkövetett személy lélektanáról. In: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok X.* 1973

⁴⁷ MÜNNICH I.: i.m. 1977

⁴⁸ RASKÓ G. – MÜNNICH I.: Női elítéltek lélektani vizsgálata. In: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok*, 13, 1976, 45-124. o.; Raskó G.: A nők kriminalitásának jelentősége és jellegzetességei. In: *Jogtudományi Közlöny* 1977/2, 90-97. o.

⁴⁹ VIRÁG GY.: Csalók kriminálpszichológiai vizsgálata. In: *Magyar Pszichológiai Szemle*, 1989/6, 608-625. o.; VIRÁG GY. – VÁG A.: Csalók szociológiai és pszichológiai jellemző. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXVI.* 1989, 323-368. o.

⁵⁰ PRESSING L. – GRYNÆUSZ E.: Intézetből és otthonról szökött fiatalkorúak pszichológiai vizsgálata I., II., III. In: *Magyar Pszichológiai Szemle* 1986/1, 28.44. o., 1986/2, 129-141. o., 1986/3, 229-244. o.

⁵¹ BOROS J. – MÜNNICH I.: Kísérlet a visszaesés bejósolására. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XX.* 1989; BOROS J. – MÜNNICH I.: Börtönadaptáció és visszaesés. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXI.* 1984

⁵² PL. BOROS J.: Elítélt kategóriák komplex vizsgálata. A „Társadalmi beilleszkedési zavarok kutatási főirány kutatóinak munkaértekezlete, Pilisszentkereszt. Kézirat, 1984

⁵³ MÜNNICH I. – VÁG A.: Az intelligencia-színvonal mutatói (MAWI-teszt) egy hazai reprezentatív bűnelkövetői mintában. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXV.* 1988, 254-285. o.

⁵⁴ MÜNNICH I. – VÁG A.: A férfi bűnelkövetők gyermekora és a P.F.T. teszt. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXVI.* 1989, 369-426. o.

⁵⁵ MÜNNICH I. – VÁG A.: A férfi bűnelkövető felnőttkori jellemzői és személyiségének jellemzése az MMPI teszt magyarországi standardjai alapján, 1990

⁵⁶ Ld. MÜNNICH: i.m. 1977

⁵⁷ MÜNNICH I., – MÜNNICH, Á.: Antiszociális személyek viselkedése szociálpszichológiai kísérleti helyzetben. In: *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXVIII.* 1991, 307-344. o.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a tárgyalt időszakban ugyan kétségkívül lelassult kriminálpszichológia korábbi évtizedekben megindult fejlődése, ám a börtönpszichológia kialakulásának és a TBZ kutatásnak köszönhetően több magas színvonalú és egymást kölcsönösen kiegészítő kutatásról adtak számot a szakemberek.

Az 1990-es évektől napjainkig

Az elmúlt néhány évtizedben nem történt számottevő fejlődés a hazai kriminálpszichológiában. A kriminalitás pszichológiai okainak, a személyiség és a bűnözés összefüggéseinek kutatása az utóbbi időben fokozatosan háttérbe szorult, és az 1990-es évek paradigmaváltása óta a büntetés-végrehajtásban dolgozó pszichológusok munkája is nagyrészt a diagnosztikus és terápiás munkára korlátozódik.⁵⁸ A kriminalisztikai pszichológia helyzete némiképp biztatóbb, itt bizonyos témák – például a profilalkotás – terén született publikációk a terület fejlődését mutatják.

Az elmélet fejlesztése és az empirikus kutatómunka terén való nyilvánvaló lemaradás ellenére az utóbbi évtizedben született néhány hiánypótló jellegű kriminálpszichológiai témájú tankönyv és tudományelméleti összefoglaló tanulmány. A büntetés-végrehajtási pszichológia területéhez kapcsolódik, ám kriminológiai aspektusból is számtalan hasznos ismeretet, a hazai és nemzetközi szakirodalom színvonalas feldolgozását tartalmazó és remélhetőleg további kutatásokra inspiráló összefoglaló munka Boros János és Csetneky László „*Börtönpszichológia*” című, 2000-ben megjelent kötete. Főiskolai jegyzetként jelent meg 2006-ban Csernyikné Dr. Póth Ágnes és Fogarasi Mihály szerkesztésében a „*Kriminálpszichológia*” című könyv is,⁵⁹ amely a rendvédelmi munka során hasznosítható korszerű, naprakész és sokrétű pszichológiai ismeretanyagot tartalmaz. Münnich Iván⁶⁰ a Bagdy Emőke és Klein Sándor szerkesztette „*Alkalmazott pszichológia*” című kötetbe írt fejezete, illetve Boros János⁶¹ a Belügyi Szemle kriminálpszichológiai tematikájú számában megjelent tanulmánya szintén fontos összefoglaló elméleti munkák.

A tankönyvek és tudományelméleti összefoglaló munkák mellett az elmúlt időszakban is született néhány, a kriminalitás pszichológiai hátterével foglalkozó tanulmány, például a fiatalkorú bűnelkövetők lélektani jellemzőiről⁶² és a pszichopátiáról.⁶³ A szociálpszichológiai irányzat is képviselteti magát néhány vizsgálat ere-

⁵⁸ BOROS – CSETNEKY: i.m.

⁵⁹ CSERNYIKNÉ DR. PÓTH Á. – FOGARASI M. (szerk.): *Kriminálpszichológia*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2006

⁶⁰ MÜNNICH I.: *Kriminálpszichológia*. In: Bagdy E. – Klein S. (szerk.): *Alkalmazott pszichológia*, Budapest, Edge 2000 Kiadó, 2006, 310-328. o.

⁶¹ BOROS J.: *Jogpszichológia és kriminálpszichológia*. In: Belügyi Szemle 2004/6, 5-19. o.

⁶² MIKOLAY S.: *Fiatal bűnelkövetők pszichológiai jellemzői*. In: Belügyi Szemle, 1999/6, 103-112. o.

⁶³ KÖKÖNYEI GY.: *Pszichopátia és kriminalitás*. In: Belügyi Szemle, 2004/6, 164-177. o.

jéig⁶⁴ (Münnich és mtsai, 1998; Budavári-Takács, 2004) és az evolúciós pszichológiai nézőpont is megjelent a palettán.⁶⁵ A Magyar Pszichológiai Társaság Kriminálpszichológiai Szekciójának 2004-2008 közötti időszakra vonatkozó beszámolóját áttekintve megállapíthatjuk, hogy a hazai kriminálpszichológia leginkább kurrens témái napjainkban a büntetés-végrehajtás pszichológiai vonatkozásai és a resztoratív igazságszolgáltatási paradigma, melynek néhány módszere prevenció és reszocializációs programokban már alkalmazásra került. A szekció tagjai megkezdtek továbbá két, pszichopátiát mérő skála hazai viszonyokra történő adaptálását, és kábítószerfüggők pszichológiai adatainak felvételét az IMEI-ben.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a magyar kriminálpszichológia, különösen a kriminológiai pszichológia nemzetközi viszonylatban komoly lemaradásokkal küzd mind a kutatások tárgyát és mennyiségét, mind az alkalmazott módszerek jellegét tekintve. A magyar hagyományok és a jelenlegi helyzet fényében nyilvánvaló, hogy a hazai kriminológia szociológiai irányultsága a jövőben is megmarad, de kívánatos volna, hogy a kriminalitás pszichológiai aspektusainak mélyebb megismerése érdekében a pszichológiai nézőpont is nagyobb teret kapjon. Ehhez az szükséges, hogy a magyar kriminálpszichológia a külföldi tudományos trendeket figyelembe véve, azok módszereinek és eredményeinek felhasználásával hiteles és a gyakorlatba átültethető válaszokat adjon az újabb kihívásokra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARTHA L.: A gyermek- és fiatalkorúak bűnözővé válásának pszichológiai problémái. In: *Belügyi Szemle* 1965/9. 36-45. o.
- BERECZKEI T.: Genetikai és evolúciós tényezők a deviáns és bűnöző viselkedés kialakulásában. In: *Belügyi Szemle* 1999/6. 21-33. o.
- BOROS J. – Münnich I.: Kísérlet a visszaesés bejósolására. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XX.* 1983
- BOROS J.: Elítelt kategóriák komplex vizsgálata. A „Társadalmi beilleszkedési zavarok kutatási főirány kutatóinak munkaértekezlete, Pilisszentkereszt. Kézirat, 1984
- BOROS J. – MÜNNICH I.: Börtönadaptáció és visszaesés. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXI.* 1984
- BOROS J. – CSETNEKY L.: *Börtönpszichológia*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2000
- BOROS J.: *Jogpszichológia és kriminálpszichológia*, In: *Belügyi Szemle* 2004/6, 5-19. o.

⁶⁴ MÜNNICH és mtsai: Társas orientáció és bűnözés. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXV.* 1998, 146-183. o.; BUDAVÁRI-TAKÁCS I.: A lelkiismeretes áldozat, avagy hogyan látják áldozataikat a bűnelkövetők? In: *Belügyi Szemle*, 2004/6, 147-161. o.

⁶⁵ BERECZKEI T.: Genetikai és evolúciós tényezők a deviáns és bűnöző viselkedés kialakulásában. In: *Belügyi Szemle* 1999/6, 21-33. o.

- BOROSS T.: Hozzászólás „A szocialista kriminológia helyzete és programja” című vitacikkhez. In: *Belügyi Szemle*, 1965/10. 52-57. o.
- BUDAVÁRI-TAKÁCS I.: A lelkiismeretes áldozat, avagy hogyan látják áldozataikat a bűnelkövetők? In: *Belügyi Szemle*, 2004/6. 147-161. o.
- CSERNYIKNÉ DR. PÓTH Á. – FOGARASI M. (szerk.): *Kriminálpszichológia*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2006
- FERENCZI S.: A pszichoanalízisről és annak jogi és társadalmi jelentőségéről, 1913, In: Linczényi Adorján (szerk.): *Lelki problémák a pszichoanalízis tükrében – Válogatás Ferenczi Sándor tanulmányaiból*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1982
- FERENCZI S.: A pszichoanalízis és a kriminalitás, 1921, In: Linczényi Adorján (szerk.): *Lelki problémák a pszichoanalízis tükrében – Válogatás Ferenczi Sándor tanulmányaiból*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1982
- GÁLFFY L.: A büntetőjogi és pszichológiai szemlélet összehangolása a bűnözés elleni küzdelemben. In: *Magyar Pszichológiai Szemle*, 1964/1. 81-85. o.
- GEGESI KISS P. – LIEBERMANN L.: A nyomozási, vizsgálati és bírósági eljárások hatása bűncselekményt elkövetett gyermekek és fiatalok személyiségére. In: *Pszichológiai Tanulmányok VI.*, Akadémiai Kiadó, 1964, 499-522. o.
- GEGESI KISS P. – LIEBERMANN L.: Kriminális cselekmény elkövetéséig súlyosbodó gyermek- és ifjúkori személyiségzavarok. *Személyiségzavarok a gyermekkorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965, 431-473. o.
- GÖDÖNY J.: A társadalmi beilleszkedési zavarok és a bűnözés. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXIV.* 1987, 7-38. o.
- GRYNAEUSZ E., PRESSING L.: Intézetből és otthonról szökött fiatalok pszichológiai vizsgálata I. Háttértényezők. In: *Magyar Pszichológiai Szemle* 1986/1, 28-44. o.
- GRYNAEUSZ E., PRESSING L.: Intézetből és otthonról szökött fiatalok pszichológiai vizsgálata III. Asszociációs jellemzők és pszichológiai mutatók faktoranalízise. In: *Magyar Pszichológiai Szemle* 1986/2, 129-141. o., 1986/3, 229-244. o.
- GYÖRGY J.: A nehezen nevelhető gyermek. *Medicina Könyvkiadó*, 1978
- GYÖRGY J.: Az antiszociális személyiség. *Medicina Könyvkiadó*, 1967
- HARMAT P.: Szondi Lipót és a sorsanalízis. In: *Freud, Ferenczi és a magyarországi pszichoanalízis. A budapesti mélylélektani iskola története, 1908-1993*. Bethlen Gábor Könyvkiadó, 1994, 295-308. o.
- HUSZÁR T.: *Fiatalkorú bűnözők*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1964
- KÁDÁR M. – KÁLMÁN GY.: *A büntetőjog általános tanai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966
- KOLOS T. – MAJLÁTH GY.: Érzelmű sérülés és gyermekkorú kriminalitás. In: *Pszichológiai Tanulmányok VI.*, Akadémiai Kiadó, 1964, 537-548. o.
- KOLOS T.: A fiatalok kriminalitása és a dadogás néhány összefüggése. In: *Pszichológiai Tanulmányok X.*, Akadémiai Kiadó, 1967, 707-710. o.
- KOLOS T.: Újabb vizsgálati adatok a gyermek- és fiatalok öngyilkosság, dadogás és bűnözés etiológiái, valamint patomechanikai összefüggéseinek tárgyköréből. In: *Pszichológiai Tanulmányok XIV.*, Akadémiai Kiadó, 1975, 561-569. o.

- KÖKÖNYEI GY.: Pszichopátia és kriminalitás. In: Belügyi Szemle, 2004/6. 164-177. o.
- KULCSÁR ZS.: Pszichopátia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991
- LÉVAY M.: A magyar kriminológiai gondolkodás fejlődése. In: Gönczöl – Kerezyi – Korinek – Léway: Kriminológia – Szakkriminológia, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó, 2006, 155-202. o.
- LIEBERMANN L. – MAJLÁTH GY.: Fiatalkorú anyagyilkos esete. In: Pszichológiai Tanulmányok II., Akadémiai Kiadó, 1960, 523-536. o.
- MAGYAR PSZICHOLOGIAI TÁRSASÁG Kriminálpszichológiai szekció beszámolója, http://www.mpt.hu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=28
- MAJLÁTH GY.: A gyermekkori kriminalitásról. In: Magyar Pszichológiai Szemle, 1960/4
- MAJLÁTH GY.: Egy társadalomellenességbe sodródott fiatalkorú indulati bűncselekménye. In: Pszichológiai Tanulmányok III., Akadémiai Kiadó, 1961, 659-676. o.
- MAJLÁTH GY. – PICK I.: A bűnöző anya szerepe egy fiatalkorú banda bűncselekményeiben. In: Pszichológiai tanulmányok IV., Akadémiai Kiadó, 1962
- MAJLÁTH GY. – KOLOS T.: Tíz fiatalkorú leány zárt intézetben elkövetett csoportos bűncselekményeinek pszichológiai értékelése. In: Pszichológiai Tanulmányok IX., Akadémiai Kiadó, 1967, 499-514. o.
- MAJLÁTH GY.: Kettős emberölés elkövetőjének pszichológiai vizsgálata. In: Pszichológiai Tanulmányok XIII. 1971
- MAJLÁTH GY.: Antiszocialitás és szuicidum a gyermekkorban. In: Klinikai pszichológiai előadások, Akadémiai Kiadó, 1973
- MOLNÁR J. – POPPER P.: Büntetőjog és kriminálpszichológia, In: Jogtudományi Közöny 3, 1961, 128-137. o.
- MIKOLAY S.: Fiatal bűnelkövetők pszichológiai jellemzői. In: Belügyi Szemle, 1999/6, 103-112. o.
- MOLNÁR J.: Galeribűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971
- MÜNNICH I.: Az emberölést elkövetett személy lélektanáról. In: Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok X. 1973
- MÜNNICH I.: Visszaeső bűnözők személyes tere, perceptuális orientációja, szorongásos színvonal mint a nyílt támadó viselkedés jelzései, In: Magyar Pszichológiai Szemle 3, 1977, 245-256. o.
- MÜNNICH I. – SZAKÁCS F.: Bűnöző fiatalok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977
- MÜNNICH, I. – SZAKÁCS, F.: Az agresszív viselkedés kognitív szabályozásának kísérleti vizsgálata. , In: Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok XVI. 1979, 221-249. o.
- MÜNNICH I. – VÁG A.: Előzetes tájékoztató az OKKRI kriminológiai kutatásainak adatbázisáról. In: Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok XXIV. 1987

- MÜNNICH I. – VÁG A.: Az intelligencia-színvonal mutatói (MAWI-teszt) egy hazai reprezentatív bűnelkövetői mintában, In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXV. 1988, 254-285. o.
- MÜNNICH I. – VÁG A.: A férfi bűnelkövetők gyermekkora és a P.F.T. teszt, In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXVI. 1989, 369-426. o.
- MÜNNICH I. – VÁG A. (1990): A férfi bűnelkövető felnőttkori jellemzői és személyiségének jellemzése az MMPI teszt magyarországi standardjai alapján, In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXVII, 243-276. o.
- MÜNNICH I., – MÜNNICH, Á.: Antiszociális személyek viselkedése szociálpszichológiai kísérleti helyzetben. In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXVIII. 1991, 307-344. o.
- MÜNNICH, I. – MÜNNICH, Á. – BUGÁN, A. – TAKÁCS, I.: Társas orientáció és bűnözés. , In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXV. 1998, 146-183. o.
- MÜNNICH I.: Kriminálpszichológia, In: Bagdy Emőke – Klein Sándor (szerk.): Alkalmazott pszichológia, Budapest, Edge 2000 Kiadó, 2006, 310-328. o.
- NEMÉNYI M.: Beszélgetés György Júliával. In: Magyar Pszichológiai Szemle 1976/6, 593-596. o.
- OSZVÁTH K.: A neurózis, a pszichopátia és a bűnözés kapcsolatai. Kriminológiai Közlemények 1986, 12-13. sz.
- POPPER P.: Fiatalkorú bűnözők személyiségvizsgálatának néhány tapasztalata. Pszichológiai Tanulmányok IV., Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962
- POPPER P.: A kriminális személyiségzavar kialakulása, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970 (1970a)
- POPPER P.: Adalékok a kriminalitásig súlyosbodó személyiségzavarok pszichikai tényezőinek vizsgálatához. Kandidátusi értekezés tézisei. In: Magyar Pszichológiai Szemle, 1970/1, 120-131. o. (1970b)
- PRESSING L. – GRYNÆUSZ E.: Intézetből és otthonról szökött fiatalok pszichológiai vizsgálata II. Frustrációs jellemzők. In: Magyar Pszichológiai Szemle 1986/3, 229-244. o.
- PRESSING L.: Az antiszociális predispozíció és a deviancia, In: Társadalmi beilleszkedési zavarok. Szerk: Münnich I. Kossuth kiadó, Budapest, 1988, 197-226. o.
- RASKÓ G. – MÜNNICH I.: Női elítéltek lélektani vizsgálata. In: Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok, 13. 1976, 45-124. o.
- RASKÓ G.: A nők kriminalitásának jelentősége és jellegzetességei. In: Jogtudományi Közlöny 1977/2, 90-97. o.
- SZABÓ A.: A fiatalok és a büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 2. fejezet, 1961, 72-88. o.
- SZABÓ A.: A kriminológiai alap kutatások elvi kérdései. In: Állam- és Jogtudomány, 1963/3.
- SZABÓ A.: Kriminológia és kriminálpedagógia. 1964, In: A büntett és büntetése. Gondolat, Budapest, 1979, 38-70. o.

- VIGH J.: A fiatalkori bűnözés és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964, 54-68. o.
- VIRÁG GY. – VÁG A.: Elméletek a bűnöző személyiségről, In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXV. 1988, 140-174. o.
- VIRÁG GY.: Csalók kriminálpszichológiai vizsgálata. In: Magyar Pszichológiai Szemle, 1989/6, 608-625. o.
- VIRÁG GY. – VÁG A.: Csalók szociológiai és pszichológiai jellemző., In: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXVI. 1989, 323-368. o.
- VOLENTICS A.: Gyermekvédelem és reszocializáció. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 10-21. o.

Bejczy Alexa

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Finszter Géza

A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÉS A TITKOS ADATSZERZÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÚTVESZTŐJÉBEN

1. A titkos információgyűjtés garanciális jellegű, nyílt, törvényi szabályozásának indokltsága és annak magyarországi megjelenése

Az alapjogokat sértő operatív nyomozati eljárások elsősorban a legveszélyesebb bűnözési formák elleni küzdelmet szolgálják, de megfelelő ellenőrző mechanizmusok és biztosítékok híján kihasználhatóak politikai célokra is. Különösen akkor fenyegető a veszély, ha a társadalom nagy része kételkedni kezd abban, hogy az állam képes megálljt parancsolni a növekvő bűnözésnek. Az emberek a kétely árnyában egyre inkább hajlanak az alapvető jogokat érintő intézkedések elfogadására, ha azokat a bűnözés elleni harccal indokolják.¹ Kevés dologgal lehet a közvéleményt olyan hatékonyan manipulálni, mint a bűnözés körüli félelemkeltéssel. Csakhogy ennek is vannak határai. Bármennyire irritálja is a közvéleményt a bűnözés, egy idő után a mindent tudó és mindenható rendőrség túlhatalma is irritálni fogja.² Ezért jogállamban elengedhetetlenül szükséges az alapjogokat súlyosan sértő állami beavatkozások eljárási rendjének nyílt, a normavilágosság követelményének megfelelő, külső kontrollmechanizmusokat is tartalmazó szabályozása.

A rendszerváltozás előtt a magyar jogrendszer évtizedeken át úgy tett, mintha titkos eszközök és módszerek nem léteznének, e jogszabályokat kihirdetett közlönyökben erről egy sort sem lehetett olvasni. Ugyanakkor köztudott volt, hogy a hatóság folytat ilyen tevékenységet. A demokratikus átalakulás előtt a Magyar Népköztársaságban az állambiztonsági tevékenység jogi alapját az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr. képezte. A tvr. 11. §-a szerint az állam belső rendjének védelmi feladatait a Belügyminisztérium szervei (többek között a rendőrség) látták el. A tvr., illetve a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet nem tartalmazott szabályozást (feljogosítást) az állambiztonsági szervezetek az emberi és állampolgári jogokat korlátozó titkosszolgálati eszközök és módszerek használatára. A törvényerejű rendeletben szereplő felhatalmazás alapján a BM állambiz-

¹ Dr. Siegfried LAMMICH: A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országaiban a titkos, operatív nyomozási eljárások példáján, in: Kriminológiai és Kriminlisztikai tanulmányok XXXIII. Bp. 1996, szerk.: Dr. Irk Ferenc, 226. o.

² KÖSZEG Ferenc: Rendőrség és politika, www.helsinki.hu/docs/iacolemagyar4.pdf

tonsági főcsoportfőnökségének feladatait minisztertanácsi határozat tartalmazta (6000/1975. MT hat.), az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről pedig a Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú utasítása rendelkezett. Ezen belső szabályokra száznál több belügyi parancs, utasítás és intézkedés épült, amelyek igen aprólékosan, bürokratikus szabályozták a titkos technikai rendszerek és módszerek alkalmazását. Ezzel a pártállam a politikai rendőrséget bizonyos keretek közé szorította, valamint a maga számára ellenőrizhetőbbé tette a szóban forgó eszközök és módszerek használatát, a megfigyeltek kiválasztását. A szabályozásnak az a módja, hogy alacsony szintű és titkos (az állampolgárok számára nem hozzáférhető) jogszabályokkal korlátozták az alkotmányban biztosított állampolgári jogokat, alapvető jogelveket sértett.³ Az információgyűjtés olyannyira titokban folyt, hogy arról csakis a rendőrség illetékesek tudhatott. A titkos információgyűjtés még az ügyész elől is el volt zárva.

Hazánkban a jogállami szabályozás kialakulásához vezető út első állomását jelenti, hogy 1976-ban Magyarország csatlakozott a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához – kihirdetve 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel –, amelynek 17. cikke kimondta, hogy törvényben kell szabályozni azt, hogy ki, mikor, milyen feltételek mellett vethető alá magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatos beavatkozásnak. A hazai jogfejlődés következő állomásaként 1987-ben elfogadták a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt, amelynek 5. § b) pontja szerint törvényben kell szabályozni a személyi szabadságjogokat és korlátozásokat. 1989. október 23-án pedig Magyarországon kikiáltották a köztársaságot és kihirdetésre került a módosított (köztársasági) Alkotmány. Az Alkotmány deklarálta a jogállamiságot, a többpártrendszert, az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét, köztük a magánlakás sérthetetleniségéhez, valamint a magántitok védelméhez való jogot. A magyar rendőrség titkos információgyűjtő tevékenysége ettől kezdve már alkotmányellenes és nemzetközi egyezményekkel ellentétes volt, elkerülhetetlenné vált a terület törvényi szabályozása.

1990. január 25-én az Országgyűlés elfogadta a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt, amely korszakos a magyar jogalkotásban. Először szabályozta nyílt jogszabály, törvény az emberi szabadságjogokat érintő legkényesebb kérdést, a magánszférába beavatkozás lehetőségét. A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a rendőrség büntügyi szerveit – meghatározott feladatkörben eljárva – felhatalmazta különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására. A törvényben – igaz nem teljes körűen, de – megjelentek a titkosszolgálati eszköz alkalmazásának, illetve a magánszféra védelmének fontosabb garanciális elemei, feltételei: a célhoz kötöttség, a szükségesség, az arányosság és a dokumentáltság elve, valamint az eszköz alkalmasságának követelménye. A törvény az „állam belső rendjének” védelmével összefüggő feladatok ellátását elkülönítette a Belügyminisztériumtól és a rendőrségtől. Úgy rendelkezett, hogy e feladatokat a különálló

³ HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása, *Belügyi Szemle*, 1999/4-5, 99. o.

nemzetbiztonsági szolgálatok végzik, egyúttal felhatalmazta a Kormányt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait és működését – külön törvény megalkotásáig – rendeletben határozza meg. A Minisztertanács e felhatalmazásnak a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel tett eleget. E rendelet többek között meghatározta a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját, az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait.⁴

A rendőrségre vonatkozó végleges szabályok a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben láttak napvilágot, míg a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó végleges szabályok a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben öltöttek testet. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény nem tartalmazott rendelkezést a titkos információgyűjtésre vonatkozóan, azonban az 1990-es évek elején induló büntetőeljárás reform – amelynek célkitűzése volt a nemzetközi egyezményekben rögzített emberi jogok tiszteletben tartását biztosító és az igazságszolgáltatási kontrollt a büntetőeljárás egészére kiterjesztő büntetőeljárás törvény megalkotása – következményeként megjelent az igény a bűnüldözési célú titkos felderítés Be.-ben történő szabályozására.

2. A büntetőeljárás koncepciójáról szóló 2002/1994. (I. 17.) kormányhatározat

A rendszerváltás idején a nemzetközi egyezményeknek is megfelelő, a legfontosabb emberi jogi garanciákat tartalmazó büntetőeljárás rend létrehozását a meglévő jogszabályok módosításával kívánták megvalósítani. Az 1989. évvel kezdődő módosítások eredményeképpen az 1990-es évek közepére jelentősen átalakult a magyar eljárási jog, ám ennek ellenére megtartotta a szocialista perjogok számos jellemzőjét. Mindenekelőtt a kompetenciaelosztás terén különbözött a magyar eljárási jog a nyugat-európai modelltől, amennyiben lényegesen kisebb szerepet juttatott a bíróságoknak a nyomozás szakaszában, viszont olyan jogosultságokat is biztosított a rendőrség számára, amelyeket a kontinentális vegyes rendszerű eljárási jogok az ügyészség számára tartanak fenn. Megtartotta az 1990-es évek közepének eljárási joga a szocialista perjogok további sajátosságait is: nem tulajdonított különösebb jelentőséget az eljárási formáknak, alábecsülte a jogászai szaktudást és csak igen korlátozottan ismerte el a felek rendelkezési jogát.⁵

1991-ben az Igazságügyi Minisztériumban megkezdődött a büntetőeljárás újraszabályozása, amelynek kiindulópontja volt, hogy a büntetőeljárással kapcsolatos minden kérdést a büntetőeljárás törvényben kell szabályozni, valamint, hogy új büntetőeljárás kódex kell, az 1973. évi I. törvény alapkoncepciója folytán nem

⁴ HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása, *Belügyi Szemle*, 1999/4-5, 100. o.

⁵ BÁRD Károly: A magyar büntetőeljárás átalakulása 1985-2005, in: *A Magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005*, Szerk.: Jakab András – Takács Péter, Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007, 522. o.

alkalmas további módosításra, a novellisztikus megoldás nem lehetséges. Az igazságügy-miniszter az igazságszolgáltatási reform kialakítására 1991 őszen két bizottságot hozott létre. 1991 december közepén két hónapos munka után a bizottság „A büntetőeljárás jog újraszabályozásának vázlatos koncepciója a Be. kodifikációs bizottság eddigi munkája alapján.” címmel egy rövid összefoglalót készített, amelyben megállapította, hogy a büntetőeljárás fő része a tárgyalás, és amennyiben a bűnüldözés során állampolgári jogba történik beavatkozás az ilyen eljárásnak is feltétlenül meg kell jelennie a büntetőeljárás szabályai között is.⁶

1994 januárjában került a Kormány elé a büntetőeljárás koncepciójáról szóló előterjesztés, amelyet a Kormány 1994. január 17-én elfogadott. A 2002/1994. (I.17.) Kormányhatározat nyolc pontban sorolta fel azokat az elveket, amelyek az új törvény megalkotását meghatározzák. A koncepció rögzítette, hogy a büntetőeljárásban a jelenleginél jobban kell érvényesülnie a feladatok elkülönítése és ezen belül a funkciómegosztás elvének. Tisztán el kell határolni a rendőri, ügyészi és bírói teendőket. Ezen kívül olyan eljárást kell kialakítani, amelyben – legalábbis az alaptípust tekintve – érvényesül az a tétel, hogy a büntetőjogi felelősség kérdése a közvetlenség elvének tiszteletben tartásával a tárgyaláson dől el, és amelyben a mainál erőteljesebben érvényre jut a kontradiktórius elv, ezen belül pedig a felek rendelkezési joga.

Az alapjaiban 1955 óta kialakult rendszer megváltoztatásának szükségessége különösen élesen jelentkezett a nyomozás területén. A célkitűzés az volt, hogy csökkenteni kell a nyomozás túldimenzionált szerepét; a teljes körű és kimerítően dokumentált bizonyítás helyett az előkészítésre, a nyomozást közvetlenül irányító ügyész tájékoztatására kell helyezni a hangsúlyt. A kodifikátorok hangoztatták, hogy a vádelvnek kívánnak primátust adni. Ebből az elhatározásból következett az is, hogy szükségesnek látszott az eljárási szerepek újragondolása, ami legalább három következménnyel járt. Először azzal, hogy szakítottak az igazságszolgáltatás úgynevezett szélesebb fogalmával és az előkészítő szakaszt határozottan elválasztották a vádemeléstől és a tárgyalástól. Másodszer megerősítették az ügyésznek a nyomozás feletti rendelkezési jogát, harmadszor pedig a tárgyalásnak vissza kívánták adni azt a rangját, amely a büntetőigényt megalapozó történeti tényállás megállapításában a bíróságnak növekvő jelentőséget kölcsönzött, megszüntetve azt a korábbi helyzetet, amikor a tárgyalás alig volt több a nyomozási anyagok egyszerű reprodukálásánál.⁷

A reform nem a bizonyítás rangjától akarta megfosztani a nyomozó hatóságokat, hanem a felderítő, feltáró aktivitás növelésével, a bűnüldözést feleslegesen megterhelő bürokrácia lebontásával szerette volna növelni a hatékonyságot, miközben a tárgyalás kontradiktórius jellegének erősítése a garanciáknak adta volna vissza eredeti értelmét, a védelem és a védekezés jogának biztosítását. Az eljárási reform

⁶ Hack Péter: A büntető igazságszolgáltatás szervezete; Függetlenség, számonkérhetőség és a büntetőeljárás rendje, www.ajk.elte.hu/DoktoriIskola/AJK/fokozatosok/Hack%20-%Disszertacio.pdf

⁷ FINSZTER Géza: A bűnmegelőzés hivatalai, www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf

célja volt a nyomozás egyszerűsítése és gyorsítása, a felderítő jelleg erősítése, a hatékonyság növelése. Az ügyész rendelkezési jogának kiterjesztése hangsúlyozva felelősségét a nyomozás irányításában, de autonómiáját is a belső meggyőződésére alapított határozatai meghozatalában a vádemelés és a vádképviselőt során. A tárgyalás kontradiktórius jellegének erősítése el kívánta érni, hogy a védelem széles körben vitathassa a tárgyalás anyagává tett bizonyítékok hitelét, mert ezeknek ki kell állniuk azt a kontrollt, amit csak a tárgyalás képes nyújtani.⁸

Nem volt cél a nyomozás jelentőségének lefokozása, annak elvitatása, hogy a felderítési folyamat lényeges eleme a feltárt tények hitelének ellenőrzése, ami maga is bizonyítási tevékenység. Nem volt cél a nyomozó hatóság szaktudásának és szakmai képességeinek a lefokozása. Nem volt cél, hogy a bíróságot nyomozási feladatokkal terhelje, különösen nem, hogy a tárgyalás kötelességévé tegye új bizonyítékok feltárását.⁹

A modern alkotmányos büntetőeljárásal szemben szakmai és társadalmi követelmény a törvényesség és a hatékonyság egy időben történő érvényre juttatása. Az új törvény előkészítő munkálatai során abból indultak ki, hogy az eljárás minden mozzanata szorosan kapcsolódik az emberi jogok korszerű felfogásához, ezért a processzuális intézmények garanciális funkciói a korábbiaknál is erőteljesebben rajzolódtak ki. A bizonyítás törvényességének igénye kiterjedt a titkos adatgyűjtésre is, ezért olyan konstrukció született, amely a titkos felderítést az eljárási jog uralma alá kívánta helyezni.¹⁰

Az akkor hatályos büntetőeljárás törvényben (1973. évi I. törvény) megjelent több titkos információgyűjtéssel kapcsolatos rendelkezés, így a nyomozás megtagadásának és megszüntetésének lehetősége nyomós bűnüldözési (1994. október 1-től) és nemzetbiztonsági (1996. március 27-től) érdekből, valamint a fedett nyomozó igénybevételének lehetősége (1999. március 1-től), mindezek ügyészi engedélyhez (jóváhagyáshoz, hozzájáruláshoz) kötötten.

Az új Be. 1997 júniusában elkészült ún. Professzori tervezete az eredeti elképzelésekhez képest azonban már kompromisszumos megoldásokat tartalmazott, így a tárgyalási szakasz és a nyomozási szakasz radikális elválasztását nem javasolta. Az eljárás két fő szakasza közötti kapcsolatot az 1896. évi büntető perrendtartáshoz (Bp.) hasonlóan határozta meg. A nyomozás feladata eszerint a vád előkészítése, amelynek során a tényállást oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen arról, vádat emel-e. A Kormány a tervezetet 1997 őszén némileg átdolgozta és 1997 októberében a parlament elé terjesztette. 1998. március 10-én a parlament 78,3 %-os támogatottság mellett jóváhagyta a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt, hatálybalépésének időpontjául 2000. január 1-jét jelölték meg. Az 1999. évi CX. törvény az új Be. hatálybalépésének időpontját elhalasztotta és ezt követően a törvény elfogadott szövegét újból módosították. Ennek eredm-

⁸ KORINEK László: A bűnügyi tudományok helyzete, www.matud.iif.hu/07dec/10.html

⁹ FINSZTER Géza: Bizonyításméletek a jog világában, in: Rendészeti Szemle 2006/7-8, 92-93. o.

¹⁰ FINSZTER Géza: A bűnmegelőzés hivatalai, www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf

nye a 2002. évi I. törvény, amely a Be. részévé tette bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést.

3. A hatályos „kettős” szabályozás kritikája, az újraszabályozás indokoltsága

2003. július 1-jét megelőzően a titkos információgyűjtésről a rendőrségi és a nemzetbiztonsági törvény rendelkezett, az 1973. évi I. törvény sem magáról a tevékenységről, sem az eredményének felhasználásáról nem szólt. A titkos megfigyelés, adatgyűjtés nem voltak ismeretlen eszközök, ahhoz azonban, hogy az ezek révén nyert adatok a büntetőeljárásban felhasználhatók legyenek, a büntetőeljárás törvénynek rendelkeznie kellett a büntetőeljárásban e tevékenység végzésének feltételeiről, és arról, hogy az így szerzett adatok (akár a büntetőeljárásban, akár azon kívül történt a titkos adatgyűjtés) milyen feltételek mellett használhatók fel bizonyítási eszközként. Az új Be. szerinti szabályozás nem érintette az Nbtv. által meghatározott nemzetbiztonsági célból folytatott titkos információgyűjtést, azonban szükségképpen kihatással volt a titkos információgyűjtésnek az Rtv. által szabályozott körére. A Be. a bírói engedélyhez kötött módszereknek az Rtv. szabályozásától eltérő tartalmú köréről rendelkezik, ezért indokoltnak tartotta a jogalkotó a törvény szabályozási tárgyát eltérő fogalommal jelölni (titkos adatszerzés). A titkos információgyűjtésre vonatkozóan a büntetőeljárás törvényben szükségtelennek tartották külön szabályokat előírni, annak szabályait továbbra is a rendőrségi, nemzetbiztonsági, határőrségi, vám, illetve ügyészségi törvény tartalmazza.

Azzal, hogy a jogalkotó fenntartotta a titkos információgyűjtés büntetőeljárás törvényen kívüli szabályozását és „kettős szabályozást” hozott létre, álláspontom szerint a büntetőeljárás reform koncepciója célkitűzései megvalósulása ellen tett, ezen kívül tovább bonyolította a titkos adatgyűjtés szabályozása körüli zűrzavart. A régi Be. ugyanis a nyomozás elrendelésének feltételül a bűncselekmény megalapozott gyanúját határozta meg, valamint a hatóságok feladataként előírta, hogy az eljárás minden szakaszában a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák, a valóságnak megfelelően állapítsák meg. Ehhez képest az új Be. a nyomozás elrendelésének feltételül a bűncselekmény egyszerű gyanúját határozza meg, és a bírósági szakasz elsődlegességét, a nyomozati szak előkészítő szerepét hangsúlyozza, a bizonyítást – a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázását – a bírósági szakaszban írja elő. A jelenlegi törvényi szabályozás azon kívül, hogy nem tesz eleget a büntetőeljárás reform azon vezérelvének, hogy amennyiben a bűnüldözés során állampolgári jogba történik beavatkozás az ilyen eljárásnak feltétlenül meg kell jelennie a büntetőeljárás szabályai között is, a normavilágosság követelményének sem felel meg, így sérti a jogbiztonságot.

A hatályos szabályozás legfőbb jellemzője a széttagoltság, a titkos információszerzésre vonatkozó rendelkezések több, eltérő szintű jogszabályban kerültek

deklarálásra. Szinte minden titkos információgyűjtésre feljogosított szervre külön-külön törvény tartalmaz rendelkezéseket, hiányzik az egységes szabályozás és fogalomrendszer, a Be. a többi jogszabálytól eltérő fogalommal operál. Míg a Be. a titkos adatszerzésre tartalmaz rendelkezéseket, addig a többi törvény a titkos információgyűjtésre. Azt azonban, hogy mi minősül titkos információgyűjtésnek és mi minősül titkos adatszerzésnek, egyik törvény sem határozza meg. Erre csakis a vonatkozó szabályozás értelmezéséből lehet következtetni. Eszerint titkos információgyűjtés az a vonatkozó törvényekben nevesített titkosszolgálati eszköz, módszer alkalmazása, amit az arra feljogosított szervezetek (nemcsak nyomozó hatóságok) nem a nyomozás során végeznek, valamint amit bírói engedély nélkül végeznek. Titkos adatszerzésnek pedig a nyomozó hatóságok és az ügyész által a nyomozás során bírói engedéllyel végzett titkosszolgálati módszerek és eszközök használata minősül. Kérdés, hogy miért kell megkülönböztetni egymástól a titkos információgyűjtést és a titkos adatszerzést? Amennyiben a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés kizárólagos céljának az igazságszolgáltatás elősegítését tekintjük, a titkos információgyűjtésre és a titkos adatszerzésre vonatkozó eltérő rendelkezések indokoltsága véleményem szerint megkérdőjelezhető.

A hatályos szabályozás szerint nem egyértelmű, hogy mikor alkalmaz a hatóság titkos információgyűjtést és mikor titkos adatszerzést. A nyomozás elrendelését megelőzően ügyészi kontroll nélküli, illetve azt követően ügyészi kontroll melletti bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés, illetve adatszerzés feltétel- és célrendszerének közel azonosságából fakadó, a nyomozó hatóságok kezében lévő túl széles diszkrecionális jogkör alkotmányossága kérdéses, továbbá a rendőrségi törvény 63. § (1) bekezdése és 69. § (1) bekezdése, amely bűncselekmény felderítése, megszakítása az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, valamint bizonyítékok megszerzése céljából lehetővé teszi a rendőrség számára bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés alkalmazását, ellentétes a büntetőeljárás törvény 6. §-ával. Nevezett célok ugyanis feltételezik a bűncselekmény egyszerű gyanújának meglétét, amely esetben a Be. szerint a nyomozást el kell rendelni, így csak titkos adatszerzésre kerülhet sor.

A hatályos szabályok szerint az ügyészség a nyomozás elrendelését megelőzően nem feltétlenül tud azokról a titkos információgyűjtésekről, amelyeket nem ő engedélyez vagy hagy jóvá, tehát azokat az információkat sem ismeri, amelyek ezekből a forrásokból származnak. A rendőrség ezeket az adatokat nem köteles az ügyész-szel közölni. Mindez arra a következményre vezet, hogy az ügyészség a rendőri tevékenység feletti ellenőrzési lehetőségét elveszti és maga válik függővé a rendőrségtől, legalábbis az információk tekintetében.¹¹ Ezen jogi szabályozás nem tartható fenn. A hatalommegosztás elvéből következően a bűnügyi felderítésnek a bűncselekmény dokumentálásán túl nem lehet feladata az igazságszolgáltatás. Két-

¹¹ FARKAS Ákos: A bűnözés okozta válság – A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága, Horváth- emlékkönyv. 1997, 206-207. o.

ségtelen viszont, hogy a felderítés egyben szelektál is az ügyek között, amikor arról dönt, hogy a feltárt jogsértést kövesse-e szankció, illetve amikor bűnüldözési vagy célszerűségi okokból a büntető igényről való lemondás mellett foglalnak állást. Egyetérttek Finszter Géza véleményével, hogy ez a döntés jogállamban nem maradhat a rendészeti szervnél, arra hatásköre csak az igazságszolgáltatásnak lehet. A követelmény maradéktalanul csak akkor teljesül, ha a bűnügyi felderítés egész folyamata az ügyész rendelkezési joga alá kerül.

Fontos kiemelni, hogy az Rtv. és a Be. a nyomozás megtagadásához és megszüntetéséhez, illetve a feljelentés elutasításához ügyészi engedélyt kíván, amennyiben erre bűnüldözési érdekből szükség van. Ehhez képest jelenleg nem szükséges ügyészi engedély ahhoz, hogy a nyomozást egyszerűen mellőzzék ugyan-ezen okból, ebben a kérdésben a nyomozó hatóság önállóan dönt.

A nyomozásnak a bizonyításban játszott helyettesíthetetlen, megismételhetetlen és visszafordíthatatlan szerepe azt igényli, hogy már az előkészítő szakasz is az igazságszolgáltatás kontrollja alatt történjék, ellenkező esetben a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy képes legyen ellenőrizni a nyomozás során beszerzett bizonyítékok hitelt érdemlőségét, minthogy azok a jog által nem kontrollált szakaszban merültek fel. Ha ebbe az eljárási rendbe beletörődünk, az kiszolgáltatná a bíróságokat a nyomozás tévedéseinek és a szándékos megtévesztésnek is. A bírói függetlenség így nem több mint játék a szavakkal. Az ügyészség az a hatóság, amely az igazságszolgáltatás számára ezt az ellenőrző funkciót képes elvégezni.¹² Ez lényegesen szélesebb jogosítvány annál, hogy egyes eszközök és módszerek alkalmazásához ügyészségi vagy bírósági engedély, egyetértés, hozzájárulás, avagy közvetlen döntés váljon szükségessé. A felügyelet terjedelme nem lehet szűkebb, mint az ügyésznek a nyomozás felett gyakorolt felügyeleti (rendelkezési) joga, már csak azért is, mert a titkos úton megszerzett bizonyítékoknak ki kell állniuk az ügyre tartozás, a hitelesség és a jogszerű megszerzés próbáját, beleértve azt is, hogy ebben a védelem joga is helyet követel magának.¹³

A felderítés titkos módszereinek bevetése és a titkos információgyűjtés törvényben történt szabályozása nyomatékosá teszi azt a követelményt, hogy legyenek világosan meghatározva azok a feltételek, amelyek a nyílt büntetőeljárás megindításához szükségesek. A bűncselekmény gyanúja és a bűncselekmény alapos gyanúja közötti megkülönböztetés elhagyása a hatályos eljárási törvényből ezeket a határokat „légiessé” tette, ily módon komoly jogbizonytalanságot teremtve abban, hogy mikor van helye titkos információgyűjtésnek, illetve mikor kell elrendelni a nyomozást.¹⁴

Megállapítható, hogy a Be. titkos adatszerzésre vonatkozó szabályai sokkal részletesebbek, garanciális jellegük sokkal nagyobb, mint a külön törvények titkos

¹² FINSZTER Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái, Magyar Tudomány 2001/8, 907. o.

¹³ FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája, Kriminalisztika, BM Kiadó 2004, szerk.: Bócz Endre, 988-989. o.

¹⁴ FINSZTER Géza: Bizonyításméletek a jog világában, in: Rendészeti Szemle 2006/7-8, 70. o. lj.

információgyűjtésre vonatkozó rendelkezései, ami azért veszélyes, mert a nyomozás elrendelése előtt beszerzett adatok büntetőeljárásban történő felhasználására a Be. lehetőséget ad, így könnyen céllá válhat a büntetőeljárás megindításának időbeli kitolása által a garanciák kikerülése. A Be. titkos információgyűjtés eredményének felhasználására vonatkozó rendelkezései „lazábbak”, mint a titkos adatgyűjtés eredményének felhasználására vonatkozó rendelkezései, ami azért meglepő, mert a titkos adatszerzésre a nyomozás elrendelését követően (így ügyészi kontroll mellett) bírói engedéllyel kerülhet sor, vagyis a garanciák már az adatgyűjtés folyamatában is megvannak. Kérdés az is, hogy mi azon megkülönböztetés oka, hogy a külső (bírói vagy igazságügyi miniszteri) engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználásához a törvény a nyomozási bíró engedélyét követeli meg, míg a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználásához ilyen engedély nem szükséges, pedig ezen eszközök szintén súlyosan jogkorlátozó jellegűek, ráadásul a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetén semmilyen igazságszolgáltatási kontroll nem érvényesül. Bírói engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszközök és módszerek a hatályos szabályozás szerint alkalmazhatók bűncselekmény megelőzése céljából akár az egyszerű gyanú fennállása nélkül is, továbbá ezen eszközök, módszerek tiltó rendelkezés hiányában akár az ítélethozatalig is igénybe vehetők.

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés törvényi szinthez kötött szabályozásának egyik fő célja, hogy a magánszféra minden (akár a legintimebb) szegmensébe erőteljes beavatkozást lehetővé tévő, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül másokat is – adott esetben – nagy számban érintő eszközök és módszerek alkalmazása ne függjön az alkalmazók és az alkalmazást engedélyezők ellenőrizhetetlen diszkrecionális döntésétől. A megfelelő szabályozás zárhatja csak ki az önkényes alkalmazást és teszi lehetővé, hogy a büntetőeljárás során ténylegesen csak törvényesen beszerezett bizonyítékok kerülhessenek felhasználásra. A bizonyítás törvényessége az állam büntető igényének érvényesítésére keretül szolgáló büntetőeljárás elve és alapvető igénye.¹⁵

4. A T/4192. számú törvényjavaslatról

A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés területén időszerű az újraszabályozás. A Magyar Köztársaság Kormánya 2007 végén elkészítette a T/4192. számú törvényjavaslatot a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről. A törvényjavaslat – szakítva az eddigi törvényi szabályozással – egységes szerkezetbe foglalja a bűnüldözési célból titkos információgyűjtésre jogosult szervek e tevékenységét, a nyomozás elrendelése előtt, illetve a nyomozás elrendelését követően folytatott titkos információgyűjtést, mind a bírói engedélyhez nem kötött, mind az ügyészi engedélyhez (hozzájáráshoz, jóváhagyáshoz), mind a bírói engedélyhez kötött titkos

¹⁵ 2/2007. (I. 24.) AB hat.

információgyűjtés szabályait. A Javaslat hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti szinte valamennyi korábbi, az egyes szervek bűnüldözési célú titkos információgyűjtésére vonatkozó, külön törvényekben rendezett szabály. A Javaslat magában foglalja a jelenleg a Be.-ben szabályozott titkos adatszerezés, illetve az Rtv.-ben, a Vptv.-ben, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben szabályozott titkos információgyűjtés szabályait. A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó szabályokat továbbra is a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény tartalmazná, azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználásáról a Javaslat rendelkezik. A Javaslat megszünteti az eddigi kettős fogalomrendszert, valamennyi bűnüldözési célú titkosszolgálati eszköz, illetve módszer alkalmazása a titkos információgyűjtés fogalmába olvad. A titkos információgyűjtés alkalmazásából fakadó lehetséges jogsérelem jellege miatt az alkotmányosság megköveteli a fogalom pontos törvényi meghatározását, amelynek a Javaslat 1.§ (2) bekezdésében eleget tesz. „A titkos információgyűjtés olyan titkos vagy leplezett tevékenység, amelynek keretében az e törvényben meghatározott eszközt és módszert az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogok korlátozásával jár vagy járhat.”

A Javaslat indokolása nem tér ki arra, hogy miért a külön törvényi szabályozást választotta jogalkotó, miért nem a Be.-ben kerül elhelyezésre valamennyi vonatkozó rendelkezés, hiszen a Be. az a törvény, amely az Alkotmányt követően a legfontosabb garanciális szabályokat tartalmazó jogszabály a büntetőeljárás során, valamint a büntetőeljárás reform eredeti célkitűzése is ez volt. Vélelmezhető, hogy azért alkottak külön törvényt a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről, mert ezen tevékenység folytatására a Javaslat szerint továbbra is mód lenne a nyomozás elrendelését megelőzően, vagyis a büntetőeljárás keretein kívül is, igazságszolgáltatási kontroll nélkül. A Javaslat tehát nem hoz megoldást arra a meglévő problémára, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés folytatható igazságszolgáltatási engedélyezés, illetve ellenőrzés nélkül, továbbá nem hoz megoldást azon meglévő problémára sem, hogy ki és mi alapján dönti el, hogy az egyszerű gyanú alapján nyomozást rendeljenek-e el vagy a büntetőeljárás keretein kívül folytatásnak titkos információgyűjtést.

A hatályos szabályozáshoz hasonlóan a Javaslat szerint is bűnmegelőzési és bűnüldözési célból is folytatható titkos információgyűjtés nyomozást megelőzően. A bűnmegelőzési célból folytatott titkos információgyűjtéssel kapcsolatos alkotmányossági aggályok miatt, vagyis hogy az intézmény összeegyeztethető-e a „szükségesség-arányosság” követelményével, a jogalkotó a jelenlegi szabályozáson valamelyest változtatott, és a Javaslat a bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtést általában nem teszi lehetővé, csak és kizárólag a nyomozás elrendelését megelő-

zően a bűncselekmény tervezett elkövetésének gyanúja esetén annak megelőzése érdekében biztosítja e jogosultságot. De ellentétben a hatályos szabályozással a Javaslat már egyértelműen lehetővé teszi bírói engedélyhez kötött titkosszolgálati eszközök alkalmazását is bűnmegelőzési célból. Arról van tehát szó, hogy a Javaslat szabályozási tárgykörébe vonja a bűnüldözési célú, reagáló jellegű titkos információgyűjtés határterületét jelentő azon esetet, amikor a nyomozhatóság tudomására jutott adatok nem egy már elkövetett bűncselekmény gyanújára vonatkoznak (így büntetőeljárás még nem indítható), hanem bűncselekmény tervezett elkövetésének gyanúja áll fenn. Ilyenkor mód van bűnmegelőzési célból „bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre”.

Amennyiben azonban bírói/ügyészi engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszköz, módszert alkalmaz a nyomozhatóság és az ügyben nem rendelik el a nyomozást, nem indul büntetőeljárás, az igazságszolgáltatás előtt továbbra is rejtve marad az eljárás. A Javaslat tehát nem oldja fel azt a jelenlegi problémát, hogy az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséről a végrehajtó hatalom jogosult dönteni. A nyomozó hatóság maga dönthet arról, hogy az igazságszolgáltatást működésbe hozza-e vagy sem. Ez jogállamban nem megengedhető. A felderítési tevékenység, amely nem kap igazságszolgáltatási kontrollt megengedhetetlenül szélesre nyitja a bűnüldözés előtt a végrehajtó hatalom kompetenciáját, veszélyezteti a bizonyítás törvényességét, és célszerűtlen is, mert az ilyen módon összegyűjtött és a bűncselekmény elkövetésének dokumentálására alkalmas bizonyítékok nem fogják kiállni a büntetőeljárás próbáját.¹⁶

A rendőrség a hatékony bűnüldözést célul tűző társadalmi érdek első számú hordozója, kezelője. A bűnüldözés, a nyomozás végső célja az, hogy az ügy a független bíróság elé kerüljön, s az ügyben ítélet szülessen, amennyiben valóban követtek el bűncselekményt, és nincs büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok. Az ügyészség külső jogi felügyeleti szervként kitölti az űrt és időt az eljárás nyomozási és bírósági szakaszai között, s a maga sajátos eszközeivel és a büntetőeljárásokban szerzett tapasztalataival, ismereteivel összehangolja, összekapcsolja a hatékony bűnüldözési érdeket a jogállamiság követelményeivel.¹⁷ Az ügyésznek minden egyes titkos információgyűjtő tevékenységről és annak eredményéről tudomással kellene bírnia ahhoz, hogy a jogállami követelményeknek megfelelően az igazságszolgáltatás, ezért véleményem szerint az újraszabályozás újragondolása indokolt. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés rendeltetése az igazságszolgáltatás segítése, a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó adatok beszerzése, ezért meglehetősen abszurd az a szabályozás, amely e tevékenységet igazságszolgáltatási kontroll nélkül lehetővé teszi.

Összességében megállapítható, hogy a Javaslat a nyomozás elrendelését megelőzően alkalmazott titkos információgyűjtés hatályos szabályozásához képest hoz némi garanciális újítást, a titkos adatszerzés Be.-beli szabályaihoz képest nem, sőt

¹⁶ FINSZTER Géza: Az Alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás, in: *Fundamentum* 1997/2, 114. o.

¹⁷ DR. NYÍRI Sándor: A rendőrség és az ügyészség viszonya, in: *Belügyi Szemle* 1992/6, 15. o.

ahhoz képest a Javaslat több esetben visszalépést jelent. A Javaslat nem felel meg maradéktalanul a jogállami követelményeknek, a strasbourgi követelményeknek és nincs összhangban az Alkotmánnyal sem. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozó egységes törvény megalkotása nagyban segíti az egységes jogalkalmazást és a jogállami követelményeknek is jobban megfelel, mint a széttagolt szabályozás, amely szükségképpen kevésbé áttekinthető, úgy gondolom azonban, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályozása a büntetőeljárásról szóló törvény keretei között kell, hogy megvalósuljon, az „alkotmányos büntetőeljárás” ezt követeli meg. A Be.-n kívüli, külön törvényi szabályozás bizonyos tekintetben visszalépést jelentene e területen elért, már meglévő garanciákhoz képest.

5. Merre tovább? Hol a rendszertani helye a titkos adatgyűjtésnek?

A fentiekből jól látható, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés egész kérdéskörének újragondolására van szükség. A kriminálpolitikának tisztázni kellene, hogy egy demokratikus társadalomban a bűnüldözés titkos eszközei milyen célt szolgálnak.

Amennyiben csak az igazságszolgáltatás előkészítését szolgálhatják, a felderítés ezen titkos szakaszának teljes egészében az igazságszolgáltatás kontrollja alá kell kerülnie. A bűnüldöző hatóságoknak csak és kizárólag a büntetőeljárás keretei között lenne lehetőségük titkos adatgyűjtésre, amely így teljes egészében az ügyész rendelkezési joga alá kerülne. Ez viszont azt jelentené, hogy sem a rendőrségi törvény, sem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem tartalmazhatna államigazgatási hatósági jogkörben lefolytatott titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat, mert ezekről kizárólag a büntetőeljárás törvény rendelkezhetne. Ha ezt az utat választja a jogalkotó, akkor valóban a bűncselekmény egyszerű gyanúja is megalapozhatja a büntetőeljárás megindítását, viszont mindenféle bűnügyi felderítő tevékenység csak ezen eljáráson belül valósulhatna meg. A bizonyítás törvényessége szempontjából ez azt is jelentené, hogy az eddigi korlátozott ügyészi felügyelet teljessé válna. Az ilyen módon megszerzett bizonyítékok hitelt érdemlősége és ellenőrizhetősége megnőne, így azok aggálymentesen közvetlenül is felhasználhatóak lennének az állam büntetőjogi igényének az érvényesítéséhez.

A hatályos szabályozás, illetve a tervezett újraszabályozás szerint azonban a jogalkotó más úton jár, elfogadja a büntetőeljárás előkészítéseként, a nyomozást megelőző felderítési szakaszban megvalósuló titkos információgyűjtés létjogosultságát, amely felett a bíróság, illetve az ügyész csak korlátozott felügyeletet gyakorol. Ehhez a megoldáshoz azonban illene visszaállítani korábbi eljárási törvény rendelkezését, amely szerint a büntetőeljárás elrendelésének materiális feltétele a bűncselekmény megalapozott gyanúja. Ha ezt az utat választja a törvényalkotó,

akkor lényegében állandósítja a felderítésnek és a nyomozásnak azt a szerkezetét, amely az elmúlt ötven év során alakult ki, és ami megfelel a rendszerváltozás előtti időszak rendőrségi felfogásának. Elismerve persze azt az alkotmányos többletet, hogy míg 1990 előtt a titkos információgyűjtés a jog által nem szabályozott, a szabad belátáson alapuló államigazgatási hatósági fellépés volt, addig az 1990. évi X. törvénnyel, majd pedig az 1994 évi XXXIV. törvénnyel (Rtv.), továbbá az 1995. évi CXXV. törvénnyel (Nbtv.) a felderítés is a jog sáncái közé kerül.

Az alkotmányos demokráciák nem mondhatnak le a titkos információgyűjtés módszereiről, de szükséges megteremteni az ezt szabályozó jogterületnek az egységét és átláthatóságát, valamint a törvényesség biztosítása érdekében működő hatóságos kontrollmechanizmusokat. Jelenleg ezek a feltételek csak részben adóttak.¹⁸ A büntetőeljárás tételes jog reformja csak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek szervezeti reformjaival együtt lehet eredményes. Az előkészítő eljárásnak az igazságszolgáltatás alá rendelése a bűnüldözés működésének kormányzati irányítását felülvizsgálatra kényszeríti. Az új Be.-ben körvonalazódó konstrukció azt kívánna, hogy a bünygyi nyomozás felett szűnjék meg a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásolásának még a lehetősége is. Ez a szervezeti változás megakadályozhatná a politika kriminalizálódását és a bűnüldözésnek pártpolitikai célokra történő felhasználását. Egy ilyen modernizációt elfogadó kriminálpolitika azonban még várat magára.¹⁹

Amennyiben a szervezeti reform társadalmi-politikai és szakmai feltételei nem adóttak, akkor az eljárási törvény olyan módosítása szükséges, amely helyreállítja a jog és az annak végrehajtására rendelt szervezet közötti harmóniát.²⁰ Ma a büntető processzus tudománya számára ennek a korrekciónak a támogatása lehet a legfontosabb feladat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BÁRD Károly: A magyar büntetőeljárás átalakulása 1985-2005, A Magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005., Szerk.: Jakab András és Takács Péter, Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007

BÓLYAI János – SZIKINGER István: A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban, A magyar eljárási reform, Rendészeti Szemle 2006/7-8

FARKAS Ákos: A bűnözés okozta válság – A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága, Horváth-émlékkönyv 1997

FINSZTER Géza: A bűnmegelőzés hivatalai, www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf

¹⁸ FINSZTER Géza: A bűnmegelőzés hivatalai, www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf

¹⁹ BÓLYAI János – SZIKINGER István: A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban, A magyar eljárási reform, In: Rendészeti Szemle 2006/7-8, 39. o.

²⁰ FINSZTER Géza: Bizonyításméletek a jog világában, In: Rendészeti Szemle 2006/7-8, 93. o.

- FINSZTER Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái, Magyar Tudomány 2001/8
- FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája, (szerk.: Bócz Endre) Kriminológia, BM Kiadó 2004
- FINSZTER Géza: Az Alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás, Fundamentum 1997/2
- FINSZTER Géza: Bizonyításelméletek a jog világában, Rendészeti Szemle 2006/7-8
- KORINEK László: A bűnügyi tudományok helyzete, www.matud.iif.hu/07dec/10.html
- KŐSZEG Ferenc: Rendőrség és politika, www.helsinki.hu/docs/iacolemagyar4.pdf
- HACK Péter: A büntető igazságszolgáltatás szervezete; Függetlenség, számonkérhetőség és a büntetőeljárás rendje, www.ajk.elte.hu/DoktoriIskola/AJK/fokozatosok/Hack%20-%Disszertacio.pdf
- HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása, Belügyi Szemle, 1999/4-5
- NYIRI Sándor: A rendőrség és az ügyészség viszonya, Belügyi Szemle 1992/6
- LAMMICH, Siegfried: A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országai-ban a titkos, operatív nyomozási eljárások példáján, (szerk.: Dr. Irk Ferenc) Kriminológiai és Kriminalisztikai tanulmányok XXXIII. Bp. 1996

Majoros Tímea

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Erdei Árpád

LEMONDÁS A TÁRGYALÁSRÓL

A témaválasztás aktualitása mellett nem kell hosszan érvelnem, hiszen még csak kicsivel több mint fél év¹ telt el azóta, hogy a jogalkotó lényeges módosításokat eszközölt a már meglévő tárgyalásról lemondás szabályaiban. A kutatás során arra a központi kérdésre kerestem a választ, hogy mi lehet a probléma ezzel az alapvetően eljárást gyorsító megoldással. Tettem mindezt azért, mert az ügyészségi jelentésekből egyértelműen kiderül, hogy elenyésző e külön eljárás alkalmazása a gyakorlatban.

Felmerülnek gyakorlati problémák és kevésbé gyakorlatias, sokkal inkább – a jogász számára megfoghatatlan vagy jelentéktelennek tartott – elvontnak tűnő, de mindenképpen „másféle” szemléletmódot követelő „akadályok” is a tárgyalásról lemondás alkalmazása során. A másféle jelző arra utal, hogy az eljárásjogásznak félre kell tennie a megszokott gondolati útvonalat a megoldáshoz vezető labirintusban. Bármilyen megmosolyogtató okoknak is tűnnek a kulturális, a jogrendszerbeli tényezők, sőt az intellektuális különbségek – akár egy országon belül is –, mind meghatározó szerepet játszanak abban, hogy a tárgyalásról lemondás nem működik a hazai gyakorlatban, s bár kemény bírálatot rejt magában a kijelentés, de lényegében alkalmatlan a neki szánt funkció betöltésére, és ez elsősorban nem a jogalkotónak róható fel.

Az ésszerű időtartam követelménye

Az ésszerű időtartam követelményét nemcsak az Alkotmány, de nemzetközi dokumentumok is elvárásként deklarálják. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én, Rómában kelt egyezmény 6. cikke valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikke ugyancsak rögzíti ezt a követelményt. Kiemelve annak jelentőségét a büntetőeljárás során alkalmazott szabadságot elvonó kényszerintézkedések (örizetben vagy előzetes letartóztatásban lévő terhelt esetén) tekintetében.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága számtalan esetben hozott marasztaló ítéletet az ésszerű határidő túllépése miatt hazánk vonatkozásában is. Herke Csongor tanulmányában² számba veszi azokat a tételeket, amelyek a strasbourgi bíróság íté-

¹ Hatályos: 2009. augusztus 13.

² HERKE Csongor: A büntetőeljárás gyorsításának új jogintézménye és további lehetőségei. Forrás: <http://www.mbjt.hu/HerkeCsongor20091014.pdf> 2010. március 12.

kezési gyakorlatából kiolvashatók. Ez alapján az ésszerű időtartam követelménye jelenti egyrészt az egész büntetőeljárás elhúzódsának tilalmát, másfelől azt is, hogy az egyes eljárási szakaszokkal sem késlekedhet indokolatlanul az eljáró hatóság és bíróság. Az ésszerű időtartam követelménye sérül akkor is, ha úgynevezett „holtidők” lehetők fel az eljárásban, mely időben az eljáró hatóság vagy bíróság nem végzett eljárási cselekményt. Szorosan összefügg ezzel az az eset, amikor a fogva lévő terhelttel szemben folyó büntetőeljárás során az iratok felterjesztése hónapokkal később történik meg a törvényes határidőhöz képest. A Bíróság döntéseiből kiolvasható az elkülönítési kötelezettség is, mely szerint azokban az esetekben, amikor halmazatban bírálják el a bűncselekményeket, és amennyiben akad olyan bűncselekmény ezek között, amely nem szorul bizonyításra, akkor indokolt az elkülönítés.

E tételeket végigolvasva nem nehéz belátnunk, hogy van némi restanciánk a nemzetközi elvárásokat illetően. Az ésszerű idő követelményének megtartása nemcsak a „károsultnak” fizetendő kártérítés miatt indokolt, hanem azért is, mert az eljárás elhúzódsát a bíróság enyhítő körülményként értékeli a büntetéskiszabás során. Az állam ezekben az esetekben, tehát nem tudja maradéktalanul érvényesíteni büntető igényét a terhelttel szemben.

A fentiek tükrében világos, hogy elsősorban az eljárások gyorsítását, egyszerűsítését szorgalmazzák a nemzetközi ajánlásokban, és ennek alapján a hazai büntetőpolitika irányát meghatározó rendelkezésekben is.³ A 2009. évi LXXXIII. törvény a büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról (a továbbiakban: a módosítás) számos újdonságot, és a meglévő jogintézmények, különeljárások jelentősnek tűnő reformját valósította meg, így természetesen jelentősebb változások léptek hatályba a tárgyalásról lemondás vonatkozásában is.

A megváltozott különeljárás

A tárgyalásról lemondás jogintézményét 2000. március 1-jétől tartalmazza a büntetőeljárás törvény (a továbbiakban: Be.), tehát már tíz esztendeje létezik az angol-szász jogrendszerekből eredeztethető eljárási forma. A nagy ügyteher, a bűncselekmények megnövekedett száma komoly kihívást jelent az igazságszolgáltatás apparátusának. A megoldás az eljárás egyszerűsítése, s ezáltal gyorsítása. A módosítás éppen ezt hivatott hatékonyabbá tenni, bár sietve hozzá kell tennünk, az eddigi tapasztalatok alapján ez sikertelen kísérletnek bizonyult.

A legjelentősebb és legszembetűnőbb változás, hogy az ügyész és a terhelt között írásbeli megállapodás jön létre. Ennek előfeltétele, hogy az ügyész elfogadja a terhelt kezdeményezését. Érdekesség, hogy a szakirodalom a korábbi szabályozás

³ Vö.: 2002/1994. (I. 17.) Korm. hat.

kapcsán pontosan ezzel példálózott, annak bizonyítására, hogy a vádalku intézményétől, mily távol áll a magyar szabályozás, hiszen nálunk korábban nem volt valódi alkufolyamat a terhelt és az ügyész között.

Az angolszász rendszerekben létező plea bargaining eljárás⁴ két lépcsőben zajlik. Első körben az ügyész és a vádlott (vád alá helyezést követően) közti alkudozás megy végbe, amely színpalak mögött, szabályozatlanul zajlik. Az ügyész és a védő maguk mérlegelik a bizonyítékokat az alkudozás során. Érdekes eljárási szabály, hogy a védőnek nincs iratbetekintési joga, csupán saját nyomozásának iratai állnak rendelkezésére, ezért neki is érdeke a vádalku „megkötése”, mert így nem kell magánnyomozásba kezdenie. A védő, a vádlott és az ügyész között írásos megállapodás születik, mely a peranyag részévé válik.

A második lépcső a bűnösség beismerése a bíró előtt, mely eljárás egyesbíró előtt zajlik egy előkészítő tárgyaláson. A bíró ugyanakkor nincs kötve a vádalkuhoz, ha úgy látja, hogy az lényeges tartalmi vagy formai hibában szenved, vagy sérti a közösség érdekét, nem köteles figyelembe venni. A terhelt önkéntessége és a tudatos beismerés pedig lényeges elemei a terhelti beismerő vallomásnak. A továbbiakban a magyar szabályozást tekintem át a módosítások tükrében, mely – ahogyan azt majd látni fogjuk – immáron nem is áll olyan távol a plea bargainingtől.

Az írásbeli megállapodás megléte jelenti azt az actiot tehát, amelyből elindulhatunk az egyszerűbb és gyorsabb eljárás felé vezető úton. A terhelti jogosítványok ennél a pontnál lényegében kiszélesednek (rendelkezési jog)⁵ az általános eljárásban juttatott jogokhoz képest. „Lehetőséget ad ugyanis arra, hogy közreműködjön a bírósági eljárás formájának megválasztásában.”⁶ A terhelt aktívan közreműködik ebben, tekintettel arra, hogy az ő indítványára indul be a különjáráshoz vezető eljárási mechanizmus. A megállapodás legfontosabb eleme a terhelti beismerés, hiszen ebben rejlik a célszerűség, ezért részesítjük őt kedvezményben. Lényegesen megkönnyíti a nyomozóhatóság, az ügyész munkáját, költségkímélőbb és rövidebb eljárást eredményez, mert nem kell lefolytatni a hosszadalmas nyomozást, legalábbis ez az elgondolás, amely valljuk be, nem hangzik rosszul, mégsem igazolják ezt a későbbiekben vázolt statisztikai mutatók.

A beismerő vallomást a tárgyalásról lemondásban, tehát „szent téhennek” tekintjük. Fontos jogosultsága a terheltnek, hogy a vádirat benyújtását követően is lehetősége van arra, hogy a kezdeményezze az ügyésznél a tárgyalásról lemondást. Ezt a vádirat benyújtását követő tizenöt napon belül teheti meg. Érthető, hogy a jogalkotó minél szélesebb körben kívánja biztosítani az eljárás egyszerűsítésének lehetőségét. A nyomozás lehetett akár hosszadalmas, elhúzódó, de a tárgyaláson

⁴ Az eljárást NAGY Anita: *Lemondás a tárgyalásról történeti fejlődése*. In: *Publicationes Univeritatis Mikolciensis sectio Juridica et Politica Tomus XXV/1*. Miskolc University Press, 2007, 155-172. o. tanulmánya alapján ismertetem

⁵ KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 628. o.

⁶ BÁNÁTI János – BELOVICS Ervin – CSÁK Zsolt – SINKU Pál – TÓTH Mihály – VARGA Zoltán: *Büntető eljárásjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 519. o.

folyó ugyancsak hosszadalmas bizonyítási eljárás kikerülésével a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy nyilvános ülés keretében vonja felelősségre a bíróság a terheltet. Meglehetősen kétséges azonban, hogy ha az ügyész már vádat emelt, hajlandó lenne a vádlottat kedvezményben részesíteni, „csupán” azért, hogy rövidebb legyen az eljárás. A közvádoló feladata az állam büntetőigényének lehető legteljesebb módon történő érvényesítése; amennyiben kellő bizonyíték áll rendelkezésre, és a vádlott bűnössége megalapozottan bizonyítható, az ügyész nem öltheti fel „az irgalmas szamaritánus” köntösét, hogy csökkentse a büntetőeljárás időtartamát. Ez nem érdeke, és feladatából, funkciójából eredően, nem is lehet érdeke az ügyésznek.

A terhelti kezdeményezés elfogadására nyilvánvalóan csak meghatározott körben van lehetősége az ügyésznek, mégpedig a nyolc évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt indított büntetőeljárásban. Ez igen széles mozgásteret jelenthet a terhelt és az ügyész számára egyaránt. Ha az ügyész nem ért egyet a kezdeményezéssel, erről értesíti a terheltet, és az általános szabályok szerint jár el továbbra is. A terhelti kezdeményezés elfogadásáról az ügyész határozatot hoz. A határozat meghozatalát követő harminc napon belül pedig vádat emel. Ez a határidő azonban az általános szabályok szerint (Be. 216. § alapján) meghosszabbítható, vagyis összesen százhusz nap is eltelhet, mire az ügyész vádat emel. Ennek megvan az esélye, és ennek tükrében már korántsem biztos, hogy gyorsul az eljárás, különösen, ha a bíróság végül tárgyalásra utalja az ügyet.

Ha az ügyész elfogadja a terhelti kezdeményezést, a védő részvétele kötelező az eljárásban. Ez egy garanciális szabály, hiszen a büntetőeljárás lényeges alapelveiről való lemondás az ára annak, hogy egy gyorsabb eljárásban, és kedvezőbb elbírálásban részesüljön a terhelt. Ez azonban „...magában hordozza annak veszélyét, hogy az anyagi igazság felderítése csorbát szenvedhet és ily módon árthat az igazságszolgáltatás eszméjének.”⁷

Az ártatlanság véelme nem működik ebben az eljárási formában, a terhelti beismerés ugyanis, amint arról már szó volt, a condito sine qua nonja a tárgyalásról lemondásnak. Sérül az egyenlő elbánás elve is, ugyanis „a nem együttműködő, a makacs vádlott hátrányba kerül, ha az együttműködést intézményesen jutalmazták.”⁸ Korábban ez nem jelentett problémát, a jogalkotó számolt ezzel a veszéllyel, hiszen a büntetés mértékéről nem folyhatott alku az ügyész és a terhelt között. A hatályos szabályozás azonban úgy módosult, hogy a terhelt és az ügyész között létrejött írásbeli megállapodásban rögzíteni kell a bűncselekmény történeti tényállását, annak Btk. szerinti minősítését, illetőleg a büntetés nemére, mértékére és tartamára vonatkozó nyilatkozatot. Az ügyész tehát a vádban e megállapodás alapján, a konkrét, és meghatározott tartamú büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására tesz indítványt, annak alsó és felső határát ugyanis megjelöli. Természetesen a törvény rögzíti, hogy a büntetésnél a Btk. mely szabályait (87/C. §) kell alkalmazni a büntetés enyhítésére vonatkozóan, mégis szükségképpen létrejön

⁷ BÁNÁTI – BELOVICS – CSÁK – SINKU – TÓTH – VARGA: i.m. 508. o.

⁸ KIRÁLY Tibor: i.m. 629. o.

egy alkudozási folyamat a terhelt és az ügyész között. Végső soron pedig, ha a bíróság egyetért a vádiratban megjelölt tényállással, minősítéssel és az indítványozott büntetés vagy intézkedés nemével, mértékével és tartamával, gyakorlatilag a vádiratban foglaltak teljes elfogadásával hozza meg a bűnösséget megállapító ítéletét, amely így csupán az ügyési és terhelti egyezség jóváhagyásaként funkcionál.

Látható, hogy az ügyész itt kiemelt fontosságú szereplő, egyenesen az eljárás kulcsfigurájává lépett elő, tulajdonképpen az ő mérlegelési jogkörében dől el a terhelt „sorsa”.

„A jogalkalmazói álláspont szerint az eljárás gyorsítását szolgálná a konszenzuális elemek erősítése, az ügyféli jogosultságok erősítése.”⁹ A tárgyalásról lemondás különjárás a terhelt és ügyész konszenzusán alapul. Leginkább az opportunitás elve kerül előtérbe, annak érdekében, hogy a lehető legkevesebb energia-, és időráfordítással érjünk el mielőbbi eredményt, akként, hogy az állam büntetőigénye érvényesüljön. „Bebizonyosodott, hogy a Be. más – a bűnözés volumene, a bűncselekmények súlyosbodása, a bűnelkövetők mind szervezettebbé válása folytán, a bűnüldözés hatékonysága érdekében elkerülhetetlenül alkalmazandó, szintén új – jogintézményei (...) megkerülhetetlenné teszik olyan eljárási formák alkalmazását, amelyeknek egyik fontos alapeleme a büntetőügyben közreműködő hatóságok és a terhelték együttműködése.”¹⁰

A processzuális ügyfélfogalom szerint mindaz, aki jogvita eldöntését várja a bíróságtól ügyfél a büntetőeljárásban, így a terhelt, a védő, a vádló és a magánfél is, amikor polgári jogi igényt érvényesít.¹¹ Az ügyféli jogok között tartjuk számon az ügy előbbre vitelét és az ügymegismerést szolgáló jogokat. Előbbi csoportba sorolható: az indítványtétel, észrevétel, tárgyaláson való jelenlét, felszólalás, jogorvoslathoz való jog, míg az utóbbi csoportban az iratbetekintés jogát, illetve az eljárási cselekményeknél való részvételt emelhetjük ki.¹² Az ügyfélegyenlőség fejezi ki azt, hogy az ellentétes érdekű ügyfelek, a vád és a védelem azonos jogokkal rendelkeznek a tárgyaláson. Sokan kétségbe vonják, hogy megvalósulhat-e egyáltalán az ügyfélegyenlőség. Leginkább a fegyverek egyenlősége az, ami elérhető a felek viszonyában. Ez ugyanis „a jogi eszközök igénybevételenek az egyenlőségét jelenti”.¹³

Az „ügyféli jogosultságok erősítése” számomra nehezen lelhető fel a tárgyalásról lemondás szabályaiban. Ebben a különjárásban az ügyész diszkrecionális jogkörében eljárva dönti el, hogy elfogadja-e a terhelt kezdeményezését, és kéri-e a bíróságtól nyilvános ülés tartását, a tárgyalás helyett. Éppen az ügyfélegyenlőség csorbul, hiszen a terhelt maradéktalanul csak a tárgyaláson tudja érvényesíteni a jogait. Igaz, hogy a már tárgyalt terhelti rendelkezési jog kapcsán felfedezhető némileg szélesebb jogosítvány, de ez csupán az eljárási forma megválasztására vonatkozik,

⁹ A 2009. évi LXXXIII. tv. indokolása

¹⁰ KIRÁLY Tibor: i.m. 627. o.

¹¹ KIRÁLY Tibor: i.m. 167. o.

¹² KIRÁLY Tibor: i.m. 167. o.

¹³ KIRÁLY Tibor: i.m. 168. o.

kizárólag ebben a körben érvényesül. Az ügyész kizárólagos mérlegelésétől függ ellenben, hogy elfogadja-e egyáltalán ezt a kezdeményezést, és ha igen, mit „ajánl fel” a terheltnek cserébe.

Az ügyész kötelessége, hogy tájékoztassa a terheltet arról, hogy milyen jogkövetkezményekkel jár a tárgyalásról lemondás, különösen, hogy a bíróságot nem köti ez a megállapodás, nem köteles azt elfogadni, illetőleg arról, hogy a jogorvoslati jog csak csak szűk keretek között érvényesíthető. Az alku folyamatában, tehát az ügyész ismerteti, hogy mi az ára az enyhébb, ugyanakkor garantált büntetésnek, intézkedésnek. E tájékoztatásról, illetve a terhelt arra adott nyilatkozatáról jegyzőkönyv készül, amelyet az ügyész a bíróságnak a vádirattal együtt megküld. Fontos garanciális elem, hogy ha sikertelen az ügyész és a terhelt között az alkufolyamat, vagyis nem születik megállapodás, az erről szóló jegyzőkönyvet nem nyújthatja be a bírósághoz az ügyész. Ezzel ugyanis sérülne a bíróság pártatlansága, és prejudikálásra adna okot, ez nyilvánvalóan súlyos eljárási szabálysértés lenne.

Ha az ügyész az ügy nyilvános ülésen történő elbírálására tesz indítványt, ezt nem vonhatja vissza a későbbiekben, hiszen az indítványt megelőzően részletesen kihallgatja a vádlottat a (majdani) vád tárgyává tett cselekményről, és ez alapján dönt az indítványtételről. „Ez az eljárási forma ugyanis nem a bírósági eljárás teljes egészéről, hanem arról való lemondást jelent, hogy a bíróság előtt bizonyítás folyjék.”¹⁴

A bíróság, amennyiben a vádiratban foglaltakkal egyetért, hatvan napon belül kitézi a nyilvános ülés időpontját, vagyis a nyilvános ülésre hatvan napon túl is sor kerülhet, ez a határidő csak a kitézésre vonatkozik. A bíróság az ügyet tárgyalásra utalja, amennyiben kételye merülne fel a vádlott bűnösségével kapcsolatban, vagy nem ért egyet a büntetés mértékével. E végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. Ennek indoka, hogy a terhelt jogai nem csorbulnak a tárgyalásra utalással, nem szenved hátrányt emiatt.

A bíróság egyesbíróként jár el, a védő és ügyész részvétele is kötelező a nyilvános ülésen. Az ügyészi vádismertetést követően a bíróság tájékoztatja a terheltet a tárgyalásról történő lemondás és a bíróság előtt tett beismerő vallomás következményeiről. A bíróság nem folytat le bizonyítási eljárást, kizárólag a terhelt beismerő vallomása és a nyomozás iratai alapján állapítja meg a büntetőjogi felelősséget.

A bíróság ezt követően felhívja a vádlottat arra, hogy nyilatkozzon, lemond-e a tárgyalásról. Kérdéseket intéz az ügyészhez és a vádlotthoz egyaránt, és ha nem látja akadályát a nyilvános ülésen történő elbírálásnak, kihallgatja a vádlottat a vád tárgyává tett cselekményről. Ez tekinthető a nyilvános ülés legjelentősebb részének, ezt követően a bíróság csupán okirati bizonyítást folytat le, vagyis ténylegesen az történik, hogy a bíró ismerteti az iratokat.

Ha a kihallgatás során a bíróság úgy ítéli meg, hogy a vádlott beszámítási képessége, beismerésének önkéntessége vagy hitelt érdemlősége iránt ésszerű kétely merül fel, az ügyet tárgyalásra utalja. Problematikus azonban az ésszerű kételyre

¹⁴ DEÁK Zoltán: Gondolatok a tárgyalásról lemondás jogintézménye kapcsán In: Ügyészek Lapja, 2009, 3-4. szám, 15. o.

való hivatkozás, a jogalkotó nem definiálja ezt a fogalmat.¹⁵ A common law jogrendszerekből ismert *reasonable doubt*¹⁶ – a magyar jogi terminológiában ésszerű kételynek fordított kategóriája – korántsem azonos értelmű, tartalmú a törvény szóhasználatában előforduló kifejezéssel. A bíróság számára fejtörést okozhat tehát, hogy mit is kell e szókapcsolat alatt értenünk. Ahogyan arra Király Tibor rámutat, végső soron „e kifejezések tartalmát a gyakorlat alakítja ki.”¹⁷ Az ésszerű kétely fogalma ugyan vitatott, de bizonyos, hogy a terhelt beszámítási képességével kapcsolatban felmerült bizonytalanság esetén, különösen, ha a bíróság elrendeli a terhelt elmeállapotának vizsgálatát, az ügyet tárgyalásra kell utalnia. Ez a tény ki kell, hogy derüljön a tárgyalási jegyzőkönyvből.

Ugyancsak tárgyalásra utalja az ügyet a bíróság, ha a vádlott megtagadja a vallomástételt, vagy ha a vallomása lényegesen eltér a korábbiakban tett vallomásától, akkor is, ha a vádtól eltérő minősítés látszik megalapozottnak. Ez utóbbi esetben a bíróságnak le kell folytatnia a bizonyítást, hiszen a megállapodásban nem eshetett szó az eltérő minősítésű ügyről. A bíróság nyomban meg is tarthatja a tárgyalást, amennyiben annak feltételei fennállnak.

Ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy nem szükséges a tárgyalásra utalás, nyilvános ülésen intézi el az ügyet. Kihallgatja a vádlottat a büntetéskiszabási körülményekre is. Az ügyész és a védő ezt követően felszólalhat, majd a bíróság meghozza a bűnösséget megállapító ítéletét. A bíróság a vádlott bűnösségét a nyomozás irataira és a vádlott beismerő vallomására alapítja.

A másodfokú bírósági eljárásra csak korlátok közt van lehetőség. A Be. 542/C. § szerint a bűnösség megállapítása, a váddal egyező tényállás, minősítés, valamint a vádirat keretei között meghatározott büntetés, illetőleg intézkedés neme, mértéke, tartama miatt nincs helye fellebbezésnek. Ahogyan arra már korábban utaltam, a külön eljárások alkalmazása során szükségképpen csorbulnak bizonyos garanciák, sőt előfordul, hogy egyenesen hiányoznak a speciális szabályok köréből. A fellebbezési jog, tehát korlátozott, a megállapodással nem érintett „járulékos kérdésekre, így többek között a lefoglalásra, a polgári jogi igényre, szülői felügyeleti jog megszüntetésére, bűnügyi költség viselésére, előzetes fogvatartás beszámítására irányulhat.”¹⁸ Az viszont nyilvánvaló, hogy azért a másodfokú bíróság reformatórius, illetve kasszációs jogköre szűk körben mégiscsak érvényesül. Megváltoztathatja a másodfokú bíróság az elsőfok döntését, ha a terhelt felmentésének, vagy az eljárás

¹⁵ KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 563. o.

¹⁶ A Lectric Law Library's Lexicon a következő meghatározást adja a *reasonable doubt* kifejezésre: „The level of certainty a juror must have to find a defendant guilty of a crime. A real doubt, based upon reason and common sense after careful and impartial consideration of all the evidence, or lack of evidence, in a case. Proof beyond a reasonable doubt, therefore, is proof of such a convincing character that you would be willing to rely and act upon it without hesitation in the most important of your own affairs. However, it does not mean an absolute certainty.”
Forrás: <http://www.lectlaw.com/def2/q016.htm> 2010. április 20.

¹⁷ KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 563. o.

¹⁸ A 2009. évi LXXXIII. tv. indokolása

megszüntetésének lett volna helye. Hatályon kívül helyezi a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet, és új eljárásra utasítja az elsőfokú bíróságot abban az esetben, ha a nyilvános ülés megtartásának törvényi feltételei nem álltak fenn.

A magyar valóság

Az előbbieken ismertetett új szabályok alapján láthatjuk, hogy a tárgyalásról lemondás, viszonylag széles körben, a nyolc évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetén alkalmazható. A Btk. 87/C. § rendelkezik az enyhébb büntetési tételekről, amennyiben a tárgyalásról lemondásra kerül sor. Eszerint a legsúlyosabb büntetés maximum három év lehet annak a terheltnek, aki öt évet meghaladó, de nyolc évnél nem súlyosabb bűncselekményt követett el. A három évet meghaladó, de öt évnél nem súlyosabb bűncselekményekre a bíróság legfeljebb kétévi szabadságvesztést szabhat ki. Végül pedig a harmadik kategóriába azok a kisebb súlyú bűncselekmények tartoznak, amelyek büntetési tétele nem haladja meg a három évet, ezeket az elkövetőket hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel „jutalmazhatja” a bíróság.

A Legfőbb Ügyészség Büntetőbírósági Ügyek Főosztályának 2007. évre,¹⁹ illetve a 2008. évre²⁰ vonatkozó összefoglaló jelentései alapján kirajzolódik az ügyészség gyakorlata a tárgyalásról lemondás alkalmazását illetően.

A számok tükrében e különjárás nem foglal el kitüntetett helyet a statisztikai adatok halmazában. Példálózó jelleggel emelnék ki néhányat. A fővárosban 2007-ben 2 ügyben, 2 terhelt vonatkozásában, Pest megyében 8 ügyben, 9 terhelttel szemben, Bács-Kiskun megyében 73 ügyben, 88 terhelt vonatkozásában alkalmazták a tárgyalásról lemondás intézményét. Öt megyében egyáltalán nem került sor e különjárásra, a megyei átlagot figyelembe véve, kihagyva ebből Bács-Kiskun megyét, a 2007. évben 4,4 ügyben éltek az ügyészek ezzel az eljárásjogi lehetőséggel. E jelentés részletesen vizsgálat tárgyává tette az előforduló összes ügyet.

Megállapítást nyert, hogy abban a megyében, ahol kiugróan magas volt e különjárás alkalmazása, az ügyészek számos alkalommal úgy alkalmazták a tárgyalásról lemondás intézményét, amely elfogadhatatlan az ügyészségi szervezetről, és ellentmond egy ügyészségi utasításnak is, mely rögzít bizonyos elvárásokat a tárgyalásról lemondás alkalmazását illetően. Többek között ittas járművezetés kapcsán 22 alkalommal került sor tárgyalásról lemondásra, holott a tárgyalás mellőzése célravezetőbb lett volna.

Az ügyészségi gyakorlatban, a különjárások között a tárgyalásról lemondás egy ultima racionak tekinthető, ugyanis csak akkor alkalmazandó, ha nem lehetséges a tárgyalás mellőzése, vagy a bíróság elé állítás. A tárgyalás mellőzésére tett indít-

¹⁹ Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok9530.pdf> 2010. március 12.

²⁰ <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2725.pdf> 2010. március 12.

vány esetén a terhelt ügyészi meghallgatása nem kötelező, a bíróság harminc napon belül meghozza határozatát, ezzel szemben a tárgyalásról lemondás esetében hosszabb idő telik el a vádemelés és a nyilvános ülés időpontja között. A tárgyalásról lemondás esetében az ügyész részvétele kötelező a tárgyaláson, a nyomozás folytatható a beismerő vallomást követően is, tehát az ügyész pusztán némi időt „nyer” azzal, hogy nincs bizonyítási eljárás a bíróság előtt. Ha jobban meggondoljuk a bírósági eljárás lesz rövidebb, vagyis a bíróság statisztikáját „fényezi” a rövid időtartamú befejezés. Az ügyész munkája nem egyszerűbb, sőt a másik két különjárási formához képest plusz terhet ró a közvádlóra a jogalkotó.

Fontos, hogy a beismerő vallomás súlya kiemelkedő legyen a többi bizonyítékhoz képest, nincs értelme alkalmazni a tárgyalásról lemondást abban az esetben, ha a bizonyítás nem ütközik nehézségekbe, és a beismerés nélkül is kellő alapot szolgáltat a vádbéli bűncselekmény alátámasztásra. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a csökkentett tételekkel ne hozzuk kedvezőbb helyzetbe a terheltet, ha ez nem indokolt. Abban az esetben, ha az elkövető többszörös bűnismétlő, vagy az újabb bűncselekményt próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés időtartama alatt követték el, a terhelt személyére figyelemmel, nem indokolt a nyilvános ülésen történő elbírálás indítványozása.

Az is előfordulhat, hogy éppen a sértett személye zárja ki e „kedvezményes” eljárás igénybevételét. Kiskorú sérelmére, egészségében károsodott sértett, illetve a korára való tekintettel gyámoltalanabb sértett sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén, a büntetés kiszabás körében kialakult bírói gyakorlat alapján, súlyosító körülményként értékelendő, ha a sértett gyengeségét kihasználva követi el az elkövető a bűncselekményt.

Kijelenthetjük, hogy a tárgyalásról lemondás leginkább azokban az ügyekben tud eleget tenni, a neki szánt eljárást gyorsító funkciójának, amelyekben elkerülhető ezáltal „a rendkívül hosszadalmas, jelentős számú tanúkihallgatását, és más bizonyítási eszközt igénylő kiterjedt, a rendelkezésre álló adatok tanúsága szerint kétséges kimenetelű bizonyítási eljárás lefolytatása.”²¹ Ilyenek például a sorozat jelleggel elkövetett bűncselekmények. Szintén célszerűnek mutatkozik e különjárási alkalmazása, ha a beismerő vallomás nélkül nem lenne teljes körű a bizonyítás, „kiemelkedő jelentősége van a jelentős tárgyi súlyú bűncselekmény felderítésében.”²²

Az ügyészségi vizsgálat számos jogesetet idéz, az említett csekély számban előforduló tárgyalásról lemondásokat az esetek nagy részében „helytelenül” alkalmazták, pontosabban más különjárási alkalmazása lett volna indokolt helyettük. A jogalkotó célja mégiscsak az volt ezzel a jogintézménnyel, hogy egyszerűbb, gyorsabb eljárást hozzon létre. Látható, hogy alkalmazása szűk körben érvényesül, a közvádlo nem igazán kedveli, és ha alkalmazza is, többnyire nem a megfelelő ügyekben. Az ügyészségi jelentés a 2007. évi adatokat tárgyalja, de nem változott a helyzet, 2008-ban sem, és nagy valószínűség szerint a 2009. évi vizsgálat sem mutat majd nagy előrelépést.

²¹ Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok9530.pdf> 2010. március 12.

²² Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok9530.pdf> 2010. március 12.

A jelentés szerint „Az ügyész felelőssége (...) kiemelkedő, hiszen az állam büntetőjogi igényének érvényesítőjeként, a büntetési célok szem előtt tartásával kell mérlegelnie azt, hogy (...) elfogadhatja-e a tárgyaláson folytatandó bizonyítási eljárás mellőzését (...). Az ügyész (...) mérlegelő tevékenységéből adódó különbségek eredményezik az országos egyenetlenséget, és ez a mérlegelő tevékenység a magyarázat arra is, hogy a jogintézmény nem vált, és nem is válhatott a cselekmény elkövetését beismerő terheltekkel szembeni eljárások meghatározó elintézési formájává.”²³

A bevezetőben írt tényezők, úgy mint egy országra vagy adott tájegységre vonatkozó – elsősorban terheltekre vonatkozóan – kulturális és intellektuális különbségek ugyancsak szerepet kapnak abban, hogy egyes megyékben elzárkóznak e jogintézmény alkalmazásától, vagy egész egyszerűen nincs létjogosultsága annak. A kulturális különbség tágran értelmezendő, amely a jogi kultúrát, a büntető eljárásjogi kultúrát is jelenti. Nálunk nincs hagyománya a terhelt és az ügyész alkudozásának, ettől többnyire mindkét fél elzárkózik. Álláspontom szerint, főleg a legutóbbi módosítások tükrében, még nem telt el kellő idő ahhoz, és főként nem volt egységes iránymutatás arra vonatkozóan, hogyan is alkalmazzák ezt az intézményt. Hézagpótlónak tekinthető ilyen szempontból ez az ügyészégi vizsgálat, amely konkrét utasításokat ad arra vonatkozóan, mikor is érdemes és indokolt alkalmazni a tárgyalásról lemondás különeljárást.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁNÁTI János – BELOVICS Ervin – CSAK Zsolt – SINKU Pál – TÓTH Mihály – VARGA Zoltán: Büntető eljárásjog. HVG- ORAC, Budapest, 2009
- BVOP 2009. évi statisztika. Forrás: <http://bvop.hu/?mid=77&cikkid=1130> 2010. április 20.
- DEÁK Zoltán: Gondolatok a tárgyalásról lemondás jogintézménye kapcsán In: Ügyészek Lapja, 2009, 3-4. szám 13-23. o.
- FARKAS Krisztina: A megegyezés lehetőségei a magyar, német és olasz büntetőeljárában – jogösszehasonlító megközelítés. In: Ügyészek Lapja, XVI. évf. 2009, különszám
- HERKE Csongor: A büntetőeljárás gyorsításának új jogintézménye és további lehetőségei. Forrás: <http://www.mbjt.hu/HerkeCsongor20091014.pdf> 2010. március 12.
- <http://www.lectlaw.com/def2/q016.htm> 2010. április 20.
- <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2725.pdf> 2010. március 12.
- <http://www.mklu.hu/repository/mkudok9530.pdf> 2010. március 12.
- KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2008
- NAGY Anita: Lemondás a tárgyalásról történeti fejlődése. In: Publicationes Univeritatis Mikolcienensis sectio Juridica et Politica Tomus XXV/1., Miskolc Univerity Press, 2007, 155-172. o.

²³ Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok9530.pdf> 2010. március 12.

Peisch András

Büntetőeljárás és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Erdei Árpád

AZ EURÓPAI BŰNÜGYI NYILVÁNTARTÁSI INFORMÁCIÓS RENDSZER

1. Bevezetés

A büntetőügyek felderítése és elbírálása során a bizonyítékok összegyűjtése, értékelése mellett a potenciális elkövetők ellen folytatott korábbi eljárások során hozott határozatok is értékes információt hordoznak. Ezek ismeretében az ügyész, illetve a bíróság figyelembe veheti a terhelt előéletére vonatkozó adatokat, különösen a minősítés és a büntetéskiszabás körében. Előfordulhat azonban, hogy a terhelt más államokban bűncselekményt követett el, mielőtt az adott állam bűnüldöző hatóságainak látókörébe került volna, így megfelelő szabályozás híján az eljáró szervek nem tudják az elkövető előéletét figyelembe venni.

Egy olyan térségben, mint az Európai Unió, ahol az államhatárok korlátozás nélkül, illetve csekély mértékű korlátozással átjárhatók, s az elkövetők könnyebben változtathatják meg tartózkodási helyüket, közösségi szinten is fokozottan merül fel a más tagállamok büntügyi nyilvántartásaiból származó információkhoz való egyszerűbb hozzáférés iránti igény. A hatékony működési feltételek megteremtése mellett a szabályozásnak megfelelő szintű alap-jogvédelmet kell biztosítani az érintettek számára, így különösen tekintettel kell lenni a létrehozandó rendszer adatvédelmi aspektusaira, továbbá természetesen az európai jogpolitika alapvető elveire, a szubszidiaritás és arányosság szempontjaira is.

2. A szabályozás kialakulása¹

2.1. Az Európai Kölcsönös Büntügyi Jogsegélyegyezmény

Az európai államok között a büntügyi nyilvántartásban tárolt adatok cseréjét nemzetközi szinten elsőként az Európa Tanács részes államai által megkötött kölcsönös

¹ A jelen részben terjedelmi okokból nem áll módomban részletes áttekintést adni az európai büntügyi nyilvántartási információs rendszer kialakulásának valamennyi állomásáról, ezért ehelyett a rendszer kialakításának egyes lépcsőfokait kiemelve kívánom szemléltetni a végeredményhez vezető folyamat menetét

bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény (Egyezmény) szabályozta. Az államok közötti bűnügyi jogsegély keretében a bűnügyi nyilvántartásból származó információk a jogsegély általános szabályok alkalmazásával, a részes államok közötti megkeresések és azok teljesítése útján történik.

Az eljárást az Egyezmény 13. és 22. cikkei alapján kellett folytatni. E rendelkezések szerint a megkeresett részes állam egy másik részes állam igazságügyi hatóságai által előterjesztett kérésére büntetőügybeni felhasználás céljából ugyanolyan körben, amilyenben ezt saját igazságügyi hatóságai részére megtenné, kivonatokat és felvilágosításokat bocsát rendelkezésre. Ezen az eseten kívül minden más esetben a megkeresést a megkeresett állam törvényei, szabályzatai és gyakorlata által előírt feltételek szerint kell teljesíteni.² Minden részes állam tájékoztatja a másik államot azokról a büntetőítéletekről és ezt követő intézkedésekről, amelyek az utóbbi állam állampolgáiraira vonatkoznak, és amelyeket a bűnügyi nyilvántartásba bejegyeztek.

Az Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezmény 22. cikkét azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy bármely részes állam, amely a fent említett tájékoztatást nyújtotta, átadja az illető államnak az utóbbi által egyedi ügyben előterjesztett kérelemre a szóban forgó elítélések és intézkedések egy példányát, valamint egyéb, erre vonatkozó tájékoztatást azért, hogy képessé tegyék az utóbbi államot annak megfontolására, hogy azok nemzeti szinten igényelnek-e bármilyen intézkedést. Ez az átadás az érdekelt Igazságügyi Minisztériumok között történik.³

2.2. A schengeni joganyag

A nemzetközi bűnügyi információcsere hatékonyabbá tétele érdekében tett következő lépés a Schengeni Egyezmény⁴ volt. Ennek 9. cikke alapján a részes államok arra törekednek, hogy javítsák az információcsere, és hogy a bűnözés elleni harcban fokozzák azon információk cseréjét, amelyek a többi Fél számára hasznosak lehetnek. Kétségtelenül ebbe a körbe tartozik a bűnügyi nyilvántartásokban tárolt, az elkövetőre vonatkozó információ is.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE)⁵ a fenti szabály részletesebb kifejtése érdekében a bűnügyi jogsegély keretében szabályozza az információcsere is. A SVE 53. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az igazságügyi hatóságok egymás között közvetlenül küldhetnek jogsegély iránti megkeresést, és arra

² 13. cikk

³ Kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk

⁴ A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-én kelt Megállapodás. HL L 239, 2000.9.22., 13. o.

⁵ A Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény. HL L 239, 2000.9.22., 19. o.

közvetlenül válaszolhatnak. Ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján azonban az igazságügyi minisztériumokon keresztül kell továbbítani többek között a bünyügyi nyilvántartásokban található információk rendszeres vagy esetenkénti kicserélésére irányuló megkereséseket.

2.3. Európai uniós törekvések

Unió szinten elsőként a 2000. május 29-én elfogadott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bünyügyi jogsegélyegyezmény⁶ szabályozta a tagállamok közötti információcserét. Ez azonban korábban a tagállamok között a jogsegély útján történt, és magával hordozta azokat a nehézségeket, amelyek az egyes tagállamok nemzeti jogszabályai és az azokban meglévő biztosítékok közötti eltérésekből adódnak.

Ennek fényében a közösségi jogalkotó felismerte, hogy az Európai Unió által biztosítani kívánt szabadság, biztonság és jog térségében megjelenik az egyszerűbb kooperáció igénye is, amely hatékonyabb megoldásokat kínál. Egy európai bünyügyi nyilvántartás gondolata már az 1990-es évek végén felvetődött. Több munkacsoport is létrejött, melyek – különösen az ún. Falcone- és a Grotius programok keretében – a nyilvántartás kialakításának lehetséges módjait vizsgálták, és következtetéseiket ajánlások formájában hozták nyilvánosságra.⁷

A 2001. szeptember 11-én New Yorkban és a 2004. március 11-én Madridban végrehajtott terrortámadások sürgetni kezdték az egyes nemzeti hatóságok közötti hatékonyabb információcsere igényét. Ezt a szemléletet tükrözi az Európai Tanács terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2004. március 25-én kelt nyilatkozata is, amely különösen hangsúlyos elemnek tekinti a már meglévő információs rendszerek hatékonyságának növelését, mind a bűnüldöző szervek, mind a terrorizmus finanszírozásának megelőzése szempontjából jelentős szerepet betöltő pénzügyi információs osztályok közötti adatcsere tekintetében.

A Tanács 2004 őszén elfogadott, Hágai Program⁸ elnevezésű dokumentuma tartalmazta a bel- és igazságügyi együttműködésnek az ezt követő öt évre vonatkozó cselekvési tervét. A Program külön fejezete tartalmazza a biztonság megerősítését, mint célkitűzést, ezen belül az információcsere javítását és az ún. hozzáférhetőségi elvet. Az irodalomban ezt az elvet hasonló jelentőségűnek tekintik, mint a korábban a tamperei elnökségi következtetésekben⁹ lefektetett kölcsönös elismerés elvét.¹⁰

A hozzáférhetőségi elv szerint bármely tagállam bűnüldöző szerve megkaphatja egy másik tagállamból a feladata ellátásához szükséges információkat attól a szerv-

⁶ HL C 197. 2000.7.12. 3. o.

⁷ A Falcone-programhoz részletesebben ld.: HORVÁTH Katalin: A Falcone-program és az európai bünyügyi nyilvántartás. In: Magyar Jog, 2005., 8. szám, 470-478. o.

⁸ HL C 53. 2005.3.3. 1. o.

⁹ Ld.: A tamperei Európai Tanács Elnökségi következtetései. 1999. október 15-16., 33. sk. pontok

¹⁰ STAUBER Péter in: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 241-243. o.

től, amelynek a szóban forgó információ birtokában van. A közösségi jogalkotó a hozzáférhetőség elvének érvényesítése során különösen a következő feltételeket köteles figyelembe venni: a célhoz kötöttség, az adatok sértetlensége, a hozzáférés egységes szabályozása, az adatvédelmi szempontú felügyelet és ellenőrzés, illetve az érintett személyek adataival való visszaélés megelőzése és jogorvoslati joga.¹¹

A korábbi előkészítő dokumentumokat figyelembe véve a Bizottság 2005. január 25-én elfogadta a büntetőítéletekre vonatkozó információcseréről, és ezeknek az Európai Unión belüli hatályáról szóló fehér könyvet.¹² A dokumentum bevezetőjében hangsúlyozza, hogy a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrejötté magában foglalja a hatékony bűnügyi információcsere biztosítását.

A fehér könyv vázolja, hogy az egyes tagállamokban igen különböző a bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó szabályozás és a nyilvántartó rendszerek működése, tartalma, formája, hozzáférhetősége. Rávilágít, hogy számos nehézség mutatkozik a tekintetben, hogy hatékonyan felderítsék azokat a tagállamokat, ahol egyes személyekkel szemben szankciót alkalmaztak, hogy gyorsan és egyszerű eljárás keretében hozzáférhetővé váljon valamely más tagállam bűnügyi nyilvántartásában tárolt információ, illetve hogy azt megfelelően lehessen értelmezni.

Az első, kifejezetten a bűnügyi nyilvántartási adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló uniós jogi aktus a Tanács bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről szóló 2005/876/IB határozata volt.¹³ Ennek időbeli hatálya azonban korlátozott volt, és a sürgős szabályozás iránti igény motiválta. 2008-ban a Tanács újabb kerethatározatot fogadott el, melyben az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről rendelkezett.¹⁴

A kerethatározat elvi élel írta elő a tagállamok részére azt a kötelezettséget, hogy biztosítsák: a valamely személy ellen folytatott büntetőeljárás folyamán az ugyanazon személy ellen más cselekmények miatt más tagállamban hozott olyan büntetőítéleteket, amelyekkel kapcsolatban információkat szereztek, a korábbi nemzeti büntetőítéletekkel azonos mértékben figyelembe veszik, és hogy azokhoz a korábbi nemzeti büntetőítéletekével megegyező hatály fűződik, összhangban a nemzeti jogszabályokkal.

Ezt a szabályt alkalmazni kell a tárgyalás előtti szakasz, a tárgyalás, és a büntetőítélet végrehajtása során, különösen az alkalmazandó eljárási szabályok tekintetében, ideértve az ideiglenes letartóztatásra, a bűncselekmény meghatározására, a büntetés típusára és mértékére, valamint a határozat végrehajtására vonatkozó szabályokat is. A más tagállamokban hozott korábbi büntetőítéleteknek a figyelembevétele azonban nem járhat a korábbi büntetőítéleteknek vagy a végrehajtásukkal

¹¹ HL C 53. 2005.3.3. 7. o.

¹² COM (2005) végleges

¹³ A kerethatározat hatályát veszítette a 2009/315/IB kerethatározat hatályba lépésével egyidejűleg

¹⁴ 2008/675/IB kerethatározat, HL L 220, 2008.08.15.

kapcsolatos határozatoknak az új eljárást folytató tagállam általi megváltoztatásával, visszavonásával vagy felülvizsgálatával.¹⁵

2.4. Az Európai Unióban kialakult szabályozási környezet révén kialakult helyzet

A fentiek alapján látható, hogy az uniós tagállamok számos, egymást részben átfedő nemzetközi egyezményből, illetve uniós joganyagból álló, ámde mégsem egységes rendszer keretében kénytelenek folytatni az egymás közötti információcserét a bünygyi nyilvántartásokból származó adatok cseréje tekintetében is.¹⁶ A közösségi jogalkotónak a szabályozás kialakítása során e probléma megfelelő megoldására kellett törekednie.

Az Európai Unió egy európai szintű bünygyi nyilvántartási információs rendszer létrehozására irányuló törekvése alapvetően háromféle rendszerben volt elképzelhető: az első a tagállamok hatóságai közötti kétoldalú együttműködés egyszerűsítése, gyorsítása; a második a tagállami nyilvántartások mintegy hálózatba kapcsolása a hatékonyabb információáramlás elősegítése érdekében; a harmadik pedig egy egyedi, centralizált európai bünygyi nyilvántartás létrehozása.

Az elmúlt évek tapasztalatai szerint a tagállamok közötti, kölcsönös bünygyi jogsegély keretében zajló információcsere egyrészt lassúnak bizonyult, másrészt a tagállamok nemzeti jogában szabályozott különböző megtagadási okok miatt nem egy esetben eredménytelen volt. A megkereső tagállam hatósága nem vagy csak jelentős késéssel férhetett hozzá a kívánt adatokhoz. Az egyes tagállamok bünygyi nyilvántartásra vonatkozó szabályainak különbözősége (különösen a nyilvántartott személyek köre, illetve a nyilvántartás tartalma tekintetében) nem tette lehetővé a tagállami bünygyi nyilvántartások közötti hálózat kialakítását.

Kézenfekvő megoldásként kínálkozott egy egységes, európai szintű adatbázis, egy európai bünygyi nyilvántartás létrehozása. Egy ilyen központi adatbázis létrehozása ugyanakkor aránytalan beavatkozást jelentene az Európai Unió polgárainak a magánélet tiszteletben tartásához, illetve az információs önrendelkezéshez való jogába. Ezt a határokon átnyúló bünyözés elleni küzdelemhez fűződő érdek (és ennek eszközeként a tagállami bünyüdöző hatóságok információkhoz való hatékony hozzáférése) valószínűleg nem képes ellensúlyozni, mivel léteznek olyan eszközök, amelyek segítségével az érintettek alapjogaiba történő enyhébb beavatkozással is elérhető a kitűzött cél.

¹⁵ 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk

¹⁶ Ennek problematikájáról részletesebben ld.: STEFANOU, Constantin – XANTHAKI, Helen (szerk.): *Towards a European Criminal Record*, New York, 2008, Cambridge University Press, 1-23. o.

Problemátikus lett volna ugyanis az európai szintű adatkezelés megfelelő felügyelete a személyes adatok védelemhez fűződő jogok biztosítása érdekében.¹⁷ Emellett egy centralizált adatbázis feltehetőleg informatikai támadásoknak is jobban ki lenne téve, mint egy decentralizáltan működő, a tagállamok közötti kölcsönös, kérelemre történő adatszolgáltatáson alapuló rendszer.

3. A jelenlegi uniós szabályozás

3.1. A bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló kerethatározat

A fentebb ismertetett előzmények után, a korábbi tapasztalatokból levont következtetések alapján került sor 2009. február 26-án a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló kerethatározat (információcsere-kerethatározat) elfogadására.¹⁸ A jogszabály 2009. április 27-én lépett hatályba, ettől számítva három év áll a tagállamok rendelkezésére, hogy a kerethatározatnak való megfelelés érdekében a nemzeti jogi szabályokat megalkossák, és meghozzák a végrehajtás érdekében szükséges intézkedéseket.

A közösségi jogalkotó a kerethatározat preambulumban kimondta, hogy a tagállami hatóságok közötti hatékony bűnügyi információcsere az egyik feltétele annak, hogy az EU egy szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a polgárainak magas szintű biztonságot nyújtson.¹⁹ Rámutat arra is, hogy noha a kerethatározat (és ugyanígy az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer létrehozásáról szóló határozat) a természetes személyekre vonatkozó információk átadását szabályozza, később adott esetben a mechanizmust kiterjeszthetik, hogy lehetőség nyíljon a jogi személyekre vonatkozó adatok cseréjére is.²⁰

A szabályozás láthatóan egy olyan folyamat eredményét jelenti, amelynek építőköveit korábban már elkészítették, azonban hiányzott egy elem, amely mintegy összefogja az eddigi törekvéseket, és megteremti azt a jogi keretet, ami az egyes tagállamokban hozott határozatok kölcsönös elismerése és figyelembe vétele, valamint a bűnügyi információk cseréje révén, a rendelkezésre álló információk proaktív felhasználásával végső soron a tagállami büntető ítélezést teszi hatékonyabbá.

Az információcsere-kerethatározat célja egyrészt, hogy meghatározza azokat a módszereket, amelyek szerint az ítélethozatal szerinti tagállam az ítélettel kapcsolatos információkat továbbítja a személy állampolgársága szerinti tagállamnak.

¹⁷ Ugyanez a probléma már korábban, az Europol által végzett adatkezeléssel kapcsolatban is felmerült, erről részletesen ld.: HOLÉ Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

¹⁸ 2009/315/IB kerethat. HL L 93, 2009.4.7., 23. o.

¹⁹ 2009/315/IB kerethat. (1) preambulumbek.

²⁰ 2009/315/IB kerethat. (7) preambulumbek.

Másrészt, rögzíti a személy állampolgársága szerinti tagállam információk megőrzésével kapcsolatos kötelezettségeit. Végül pedig megteremti a tagállamok közötti információcserét szolgáló informatikai rendszer kialakításának és fejlesztésének kereteit. Az információcsere-kerethatározat végrehajtása céljából valamennyi tagállam kijelöl egy vagy több központi hatóságot, amelynek feladata az ítéletekre vonatkozó információ továbbítása, továbbá az információcserével kapcsolatos megkeresések küldése, illetve fogadása és teljesítése.²¹

Valamennyi tagállam köteles meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tagállamban hozott ítéleteket a bünyügyi nyilvántartásba való felvételkor kiegészítsék az elítélt állampolgárságára vonatkozó információkkal is, amennyiben az elítélt egy másik tagállam állampolgára. Ezzel egyidejűleg az adott tagállam központi hatósága tájékoztatja az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállam (amennyiben az elítélt többes állampolgár, valamennyi tagállam) központi hatóságát a meghozott, és a bünyügyi nyilvántartásba felvett ítéletről. Ugyanígy jár el abban az esetben, ha az ítéletre vonatkozó információt módosítják, illetve törlik a nyilvántartásból.

A kerethatározat meghatározza az ítélethozatal szerinti tagállam központi hatóság által továbbítandó adatok körét; a kötelezettség többszintű. Minden esetben továbbítani kell az elítélt legfontosabb személyi adatait, az ítélet jellegét, az annak alapjául szolgáló bűncselekményt, illetve az alkalmazott szankciót. Bizonyos adatokat csak akkor kell továbbítani, amikor azokat a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzik, illetve egyes információkat csak akkor, ha azok rendelkezésre állnak. Az ítélethozatal szerinti tagállam központi hatósága azonban – szükség esetén – a bünyügyi nyilvántartásba felvett egyéb információkat is továbbíthat a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatóságának.

Az adatközlési kötelezettség másik oldala, hogy a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatósága köteles a fentiek szerint hozzá továbbított információ megőrzésére. A más tagállamban nyilvántartott adat módosítása, illetve törlése esetén pedig saját nyilvántartásának tartalmát is ennek megfelelően köteles módosítani. Ha valamely tagállamban a bünyügyi nyilvántartásokban szereplő adat ismerete szükséges, e tagállam központi hatósága az erre irányuló megkeresést továbbítja a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatóságához. Az eljárás hatékonyabbá tétele érdekében a megkeresést az információcsere-kerethatározat mellékletét képező formanyomtatvány használatával kell intézni.

Megjegyzendő, hogy az adott személyre vonatkozó adatot nemcsak a bünyügyi nyilvántartásból információ kérésére jogosult szerv, hanem maga az érintett személy is kérhet. Ilyen esetben a kérelem benyújtása szerinti tagállam a személy állampolgársága szerinti tagállamhoz intéz megkeresést, majd a személy kérelmét az eljárás során a kapott információk figyelembe vételével teljesíti.

²¹ Magyarországon a központi hatóság a bünyügyi nyilvántartó szerv, azaz a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH), ld.: 2009. évi XLVII. tv. 77. §; 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. §

A megkeresések teljesítése során az alábbiak szerint kell eljárni. A személy állampolgársága szerinti (azaz a megkeresést fogadó) tagállam az információcsere-kerethatározat mellékletében foglalt, erre a célra rendszeresített formanyomtatvány alkalmazásával elkészíti a választ a megkeresésre. Ez tartalmazza a személy állampolgársága szerinti tagállamban hozott és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett ítéleteket, továbbá a más tagállamban hozott, és a számára továbbított és általa megőrzött, valamint a számára továbbított és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett, és végül, a harmadik országban hozott, majd később a számára továbbított, és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett ítéleteket. A megkeresések teljesítésére a jogalkotó rövid határidőt tűzött, így azokat haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül meg kell válaszolni. Amennyiben valaki saját magáról kér információt a bünyügyi nyilvántartásból, úgy a kérelem elintézésére legfeljebb húsz munkanap áll rendelkezésre.

A szabályozás célja, hogy a tagállamok központi hatóságai elektronikus úton továbbíthassák egymásnak az ítéletekre, illetve az érintett személyekről a bünyügyi nyilvántartásokban kezelt adatokat. Annak érdekében, hogy a továbbított információk feldolgozása egyszerűbb legyen, a közösségi jogalkotó egységes formátumot hozott létre.

A kerethatározat a kölcsönös bünyügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény, illetve annak kiegészítő jegyzőkönyve, valamint az EU tagállamai közötti kölcsönös bünyügyi jogsegélyegyezmény, illetve annak jegyzőkönyve rendelkezéseit kiegészíti. Ha a tagállamok között a kerethatározatnál kedvezőbb rendelkezéseket tartalmazó megállapodások vannak hatályban, azok továbbra is alkalmazhatóak.

3.2. Az Európai Bünyügyi Nyilvántartási Információs Rendszer létrehozása

A tagállamok közötti információcsere megszervezéséről szóló kerethatározatban foglaltak uniós szintű megvalósítása érdekében, illetve az információcsere-kerethatározat végrehajtására a Tanács 2009. április 6-án elfogadta az Európai Bünyügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS) létrehozásáról szóló határozatot (ECRIS-határozat).²² A határozat tartalmazza az adattovábbítás során használandó egységes formátumot, amelynek segítségével a rendszer a tervek szerint 2012. április 27-re teljesen működőképes lesz, minden központi hatóság elektronikusan, előre rögzített módon továbbítja az releváns információkat.

A határozat preambuluma leszögezi, hogy a rendszer nem a tagállami bünyügyi nyilvántartási rendszerek összehangolása. A tagállamok nem kötelesek megváltoztatni bünyügyi nyilvántartásaik belső rendszerét az információk belföldi felhasználása tekintetében. Az ECRIS decentralizált jellegű, tehát nincs szó a bünyügyi nyilvántartások összekapcsolásáról, vagy egy európai szintű központi adatbázis létrehozásáról.

²² 2009/316/IB hat. HL L 93, 2009.4.7., 33. o.

Ugyanígy az információk továbbítására szolgáló referenciatáblázatok (amelyek az egyes büncselekmények, illetve szankciók egységes kódjait tartalmazzák, lásd alább) alkalmazása sem irányul arra, hogy a nemzeti jogrendszerek szerinti büncselekmények és szankciók között jogi egyenértékűséget állapítson meg. Az ezzel ellenétes szabályozás nagy valószínűséggel ellentétben állna az arányosság elvével.

Az ECRIS működésének alapja egy közös protokolloknak megfelelően kidolgozott, összeköttetést biztosító szoftver, valamint egy titkosított hálózatot nyújtó közös kommunikációs infrastruktúra. A Bizottság felel a kommunikációs infrastruktúra működéséért, illetve viseli annak kivitelezésével, adminisztrációjával, felhasználásával, karbantartásával, fejlesztésével kapcsolatos költségeket.

Az információcsere-kerethatározatban meghatározott információtovábbítás formátumát az ECRIS-határozat mellékleteit képző táblázatokban foglalt kódok adják. A tagállamoknak minden, a továbbított információban szereplő büncselekményre vonatkozóan meg kell adniuk az ECRIS-határozat A. mellékletében található táblázat megfelelő kódját. A kód megjelöli a büncselekményt, a stádiumot, az elkövetési alakzatot, illetve adott esetben a büntetőjogi felelősségre vonás korlátjait vagy a visszaesésre vonatkozó információt.

Hasonlóképp, a továbbított információban szereplő ítéletre vonatkozóan a tagállamoknak meg kell adniuk az ECRIS-határozat B. mellékletében található táblázat megfelelő kódját. Előfordulhat, hogy egyes tagállamok jogrendszere olyan büncselekményt, illetve szankciót is ismer, amely az ECRIS-határozat mellékletében nem szerepel, ezért mindkét mellékletben található egy ún. nyitott kategória, amely ilyen esetben megjelölhető.

4. A szabályozás alapjogi aspektusai

Egy európai léptékű nyilvántartási rendszerre vonatkozó szabályozás szükségszerűen felveti az adatvédelem kérdését. Mennyiben garantálja a nyilvántartási rendszer létrehozására és működésére vonatkozó jogszabályi keret az érintett személyek – akikre a nyilvántartások adatokat tartalmazhatnak – személyes adatok megfelelő szintű védelméhez, illetve az információs önrendelkezéshez való jogát? Nem jelent-e az információk hozzáférhetőségének elve egyoldalúan a bűnüldözés hatékonyságának növelését a terhelti jogok rovására?²³

A magánszféra védelme, a személyes adatok védelméhez fűződő jog és az információs önrendelkezéshez való jog régóta szerepel az egyes nemzetközi és nemzeti jogok alapjogi katalógusaiban.²⁴ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikkének 2. bekezdése szerint mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét,

²³ Vö. pl. SATZGER, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. 3. kiadás, Baden-Baden, 2009, Nomos, 176. o.

²⁴ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. cikke; Európai Alapjogi Charta 7-8. cikk

lakását és levelezését tiszteletben tartják, és e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Az uniós jogi aktusok tervezetéről az Európai Adatvédelmi Biztos is előzetesen véleményt nyilvánított.²⁵ Hangsúlyozta az addig meglévő szabályozási környezet hatékonyságát akadályozó tényezők (nyelvi, műszaki és jogi különbségek) kiküszöbölésére irányuló törekvés jelentőségét. Javasolta, hogy pontosan határozzák meg a bűnügyi nyilvántartási rendszerek közötti adatcsere alkalmazási körét, különös tekintettel a büntetőeljárásokon kívüli felhasználásra. Emellett kiemelte, hogy kulcsfontosságú az adatok naprakészé tétele és a törlésekről való értesítés. Üdvözölte, hogy az ECRIS-szel nem jön létre központi európai adatbázis, a rendszer nem biztosítja a más tagállamok bűnügyi nyilvántartási adatbázisaihoz való közvetlen hozzáférést, azonban nemzeti szinten centralizálja a felelősségi köröket a kijelölt központi hatóságok révén. A Biztos által felvetett követelményeknek a közösségi jogalkotó a későbbiekben túlnyomó részben eleget tett.

Egy centralizált, közösségi szinten működő külön adatbázis létrehozása, illetve működtetése, alternatív megoldásként a más tagállam bűnügyi nyilvántartásaiban tárolt adatokhoz való közvetlen hozzáférés minden bizonnyal nem tett volna eleget az arányosság, illetve szükségesség követelményének.²⁶ Az ECRIS jelen formában való kialakítása azonban összhangban van ezen elvekkel, és működését a tagállamok (a rendelkezésükre álló törvényességi felügyeleti eszközökkel), illetve a Bizottság hatékonyan tudják felügyelni.

Emellett értelemszerűen arra is figyelemmel kellett lennie a közösségi jogalkotónak, hogy a korábbi elítélésekre vonatkozó adatok ne maradjanak a jogszabályban előírtnál hosszabb ideig a tagállamok nyilvántartásában. A tagállamoknak az elítélésről történő első adatszolgáltatás keretében fennálló tájékoztatási, illetve később egy esetleges módosításról vagy a nemzeti nyilvántartásból való törlésről történő értesítési kötelezettsége eleget tesz ennek a kívánalomnak.

5. Átültetés a magyar jogba

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a személyes adatok védelméhez fűződő jogot az 59. §-ban rögzíti. A 144/2008. (XI. 26.) AB határozatban – amely a magyar

²⁵ Az információcsere-kerethatározathoz: HL C 200.12.20. 26. o.; az ECRIS-határozathoz: HL C 2009.42. 1. o.

²⁶ Megjegyzendő, hogy egyes uniós tagállamok a Prümi Szerződéssel már elkezdtek egy olyan együttműködést, amelynek keretén belül egyes ún. referenciaadatokhoz közvetlen hozzáférést biztosítanak, különösen a DNS-felültek lekérdése keretében

bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó korábbi szabályozás számos rendelkezését megsemmisítette – az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy a „bűnügyi nyilvántartás olyan – részlegesen – egymástól elkülönítetten működő, de számos esetben szükségképpen összekapcsolódó adatbázisok összessége, amelyek egyenként is a személyes és a különleges személyes adatok kivételesen nagy mennyiségű adatállományát tartalmazzák. Az adatbázisok létezése, az adatok kezelése, az adatokkal való rendelkezés minden esetben alapjogi korlátozást jelent, minthogy az Alkotmány 59. §-ából levezetett védelem a bűnügyi személyes adatokra is kiterjed. Az információs önrendelkezéshez való jog korlátozása a büntetőeljárás lezárását, mi több, a jogerős elítéltetést követően is fennmarad, mivel a nyilvántartási idők nem a büntetőjogi jogkövetkezményekhez, nem a büntetési célokhoz, s nem a büntetőeljárás különböző szakaszaihoz kapcsolódnak.” Ezekre a szempontokra kellett figyelemmel lenni a hazai szabályozás kialakítása során.

A magyar jogalkotó a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvénnyel (Bnytv.) szabályozta újra a magyar bűnügyi nyilvántartási rendszert.²⁷

A Bnytv. építette be a magyar jogba az információcsere-kerethatározatnak és az ECRIS-határozatnak megfelelő rendelkezéseket. Magyarország viszonylag hamar, az ECRIS-re vonatkozó uniós normák megjelenését követően kb. két hónappal megalkotta az azoknak való megfeleléshez szükséges törvényt, amely 2009. június 30-án lépett hatályba.

A Bnytv. III. Fejezete rendelkezik az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, VI. fejezete pedig az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer keretei között történő adatszerről. Ez utóbbi fejezet tartalmazza a többi tagállam részére teljesítendő adattovábbításra, a más tagállam bűnügyi nyilvántartásából történő adatigénylésre, illetve a más tagállam (valamint harmadik országnak) kérelmére történő adattovábbításra vonatkozó szabályokat.

A tagállami ítéletek nyilvántartásában szereplő adatok kezelésének célja az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés elősegítése érdekében az Európai Unió más tagállamában magyar állampolgárral szemben hozott, bűnösséget megállapító jogerős ítéletekben (tagállami ítéletekben) foglalt adatok tagállamok közötti kölcsönös cseréjének elősegítése [Bnytv. 31. §].

A tagállami ítéletek nyilvántartásában annak a magyar állampolgárnak az adatait kell nyilvántartani, akinek bűnösségét az Európai Unió más tagállamának bírósága jogerősen megállapította [Bnytv. 32. §]. A nyilvántartás a tagállami ítéletben szereplő, az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága által megküldött alábbi adatokat tartalmazza az érintett személyazonosító adatait, az ítélet kel-

²⁷ Ennek során figyelemmel volt a 144/2008. (XI. 26.) AB hat.-ban foglaltakra is

tét, jogerőre emelkedésének időpontját, valamint az ítéletet hozó bíróság megnevezését, az ítélet alapjául szolgáló bűncselekmény megnevezését, a bűncselekmény jogi minősítését, a bűncselekmény elkövetésének időpontját, valamint a büntetésekre, az intézkedésekre és azok végrehajtására vonatkozó adatokat [Bnytv. 33. § (1) bekezdés].

A fenti adatokon túl a tagállami ítéletek nyilvántartása – ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága azt a KEKKH részére megküldte – tartalmaz egyéb adatokat is, így különösen az érintett szüleinek nevét, az ítélet ügyirat-számát, a bűncselekmény elkövetésének helyét, az érintett ujjnyomatát, álnévét, továbbá a mentesítés várható időpontját. A tagállami ítéletek nyilvántartása tartalmazza az elismerő határozat számát és keltét is, ha az Európai Unió más tagállamának bírósága által meghozott ítélet érvényét a magyar bíróság elismerte [Bnytv. 33. § (2)-(3) bekezdés].

A fentebb meghatározott adatokat a tagállami ítéletről szóló tájékoztatásban meghatározott mentesítés beálltának idejéig kell nyilvántartani. Ha e tájékoztatásban nem szerepel mentesítésre vonatkozó adat, az adatokat akkor kell törölni, amikor a tagállam kijelölt központi hatóságának tájékoztatása szerint azt az érintett tagállam bűnügyi nyilvántartásából törölték. Az adatok változását az érintett tagállam kijelölt központi hatósága által adott tájékoztatást követően a KEKKH haladéktalanul átvezeti [Bnytv. 34. §].

A KEKKH késedelem nélkül tájékoztatja az Európai Unió más tagállama központi hatóságát a büntetettek nyilvántartásába, valamint – egyes kivételekkel – a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartásába felvett, az érintett tagállam állampolgáira vonatkozó bűnösséget megállapító jogerős ítéletben szereplő alábbi adatokról és azok későbbi változásáról vagy módosulásáról: az elítélt személyazonosító adatai; az ítélet kelte, jogerőre emelkedésének időpontja, az ítéletet hozó bíróság megnevezése; az ítélet alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetésének helye, időpontja, a bűncselekmény megnevezése vagy jogi minősítése, valamint azokra a rendelkezésekre való hivatkozás, amelyeken a bűncselekmény elbírálása alapult; végül, a büntetésekre, az intézkedésekre és azok végrehajtására vonatkozó adatok [Bnytv. 78. § (1) bekezdés].

Az átvevő tagállamot tájékoztatni kell az adatok átadásával egyidejűleg az adatok törlésének várható időpontjáról, továbbá arról, ha az adatok a büntetettek nyilvántartásából vagy a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartásából törlésre kerültek. Ha az érintett személy két vagy több más tagállam állampolgára, a fenti adatokat valamennyi érintett tagállamnak továbbítani kell [Bnytv. 78. § (2) bekezdés].

Az EU más tagállamának bűnügyi nyilvántartásából történő adatigénylés akként történik, hogy a Bnytv. alapján az adatok átvételére jogosult szerv a Bnytv. mellékletében meghatározott adatkörben a KEKKH útján adatokat igényelhet az Európai Unió más tagállamának bűnügyi nyilvántartásából. Az átvett adatokat csak a kérelemben meghatározott büntetőeljárás céljára használhatja fel.

A KEKKH az Európai Unió más tagállama kijelölt központi hatóságának kérelmére adatokat továbbít – a büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartásának kivételével – a bűnügyi nyilvántartási rendszerben kezelt adatokból. Ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága olyan magyar állampolgárról igényel adatot, akire vonatkozóan a tagállami ítéletek nyilvántartásában is szerepel adat, a KEKKH adattovábbítása e nyilvántartásban kezelt adatokra is kiterjed. A megkereső tagállam kijelölt központi hatósága részére – az állampolgárság szerinti tagállam kijelölt központi hatóságát kivéve – a tagállami ítéletek nyilvántartásában kezelt adat csak büntetőeljárás céljából adható át [Bnytv. 80. § (1)-(2) bekezdés].

Az adattovábbítást megelőzően – ha az lehetséges – az adatok ellenőrzésével biztosítani kell, hogy azok naprakészek és pontosak legyenek. Amennyiben utóbb megállapításra került, hogy hibás vagy hiányos adatok kerültek továbbításra, erről az adatátvevőt haladéktalanul értesíteni kell. Ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága nem a megkeresett tagállam állampolgárságával rendelkező állampolgár tekintetében intéz megkeresést a bűnügyi nyilvántartások adataira vonatkozóan, annak tekintetében a bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény alapján kell eljárni [Bnytv. 80. § (3)-(4) bekezdés].

A tagállami ítéletek nyilvántartásából harmadik ország részére adat kizárólag az adatot a KEKKH részére megküldő tagállam által meghatározott korlátok között, büntetőeljárás céljából történő felhasználásra továbbítható [Bnytv. 80. § (5) bekezdés].

A Bnytv. melléklete tartalmazza az információcsere-kerethatározat mellékletében szerelő formanyomtatványt is, amelynek segítségével a tagállamok közötti adatigénylés és adattovábbítás lebonyolítható.

6. Konklúzió, kitekintés

Az ECRIS létrehozásával a közösségi jogalkotó a tagállamok közötti adatszere számára olyan keretet teremtett, amely kompromisszumos megoldást jelent az európai bűnügyi nyilvántartás létrehozásának három lehetséges verziója között. Az ECRIS gyorsítja az adatátadást, mivel a tagállamok központi hatóságai kötelesek minden, a jogszabályban meghatározott információt késedelem nélkül továbbítani az ítélettel érintett személy állampolgársága(i) szerinti tagállam(ok) központi hatóságának.

A rendszer álláspontom szerint megfelel az arányosság és a célhoz kötöttség követelményének, illetve az adatvédelem szempontjaira is tekintettel van, hiszen egyrészt nem teremt egy európai szuperadatbázist, amelyben egy helyen tárolják az Unió polgárainak bűnügyi nyilvántartás szempontjából releváns adatait, másrészt nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok központi hatóságai valamely más tagállam nyilvántartásában tárolt adatokhoz közvetlenül hozzáférjenek.

Az ECRIS működésének átfogó értékelése értelemszerűen csak 2012 áprilisa után lesz lehetséges, miután valamennyi tagállam megalkotta az uniós normák végrehajtására szolgáló nemzeti jogszabályokat, és a rendszer a tagállamok között az új

szabályoknak megfelelően fog működni. Mindazonáltal az ECRIS létrehozása mindenképp fontos lépés volt egy hatékonyabb európai bűnügyi együttműködés felé.

Az Európai Unió elnöksége jelezte, hogy kiemelt hangsúlyt kíván fektetni a közvetlen igazságügyi együttműködés javítására. Ennek keretében a kölcsönös elismerés elvének a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjére történő fokozott alkalmazására is összpontosítani fog, emellett a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjének megerősítésére törekszik a harmadik országok elítélt állampolgárai európai indexének létrehozása révén. Megvizsgálja továbbá a folyamatban lévő büntetőeljárások során és a nem végleges ítéletekben kiszabott felügyeleti intézkedésekről való információcsere lehetőségeit.²⁸ Az információcsere jelentőségét hangsúlyozza a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról szóló kormányhatározat is.²⁹

Az ECRIS-re vonatkozó uniós jogi aktusok elfogadása óta hatályba lépett az Európai Unióról és az Európai Közösségről szóló szerződések jelentős módosítását eredményező Lisszaboni Szerződés. Az immár az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésre átnevezett alapidokumentum a korábban az EU harmadik pillérében elhelyezett, büntetőügyekben folytatott bel- és igazságügyi együttműködést a korábban az első pillérben szabályozott döntéshozatali eljárás alá helyezte, és – habár korlátozott mértékben – lehetővé tette rendeletek és irányelvek megalkotását ezen a területen. Kérdéses: vajon az új döntéshozatali rendszer mennyiben segíti elő az európai bűnügyi együttműködés előmozdítását és a kitűzött célok elérését.

A fentiek fényében úgy gondolom, nem egy jelentős újítást hoz a közeljövő uniós szintű bűnügyi együttműködése. Bízunk benne, hogy a közösségi jogalkotó az esetenként megkönnyített döntéshozatal ellenére továbbra is megfontoltan, óvatos haladással, az emberi jogok lehető legmesszemenőbb védelme mellett fogja az e területre vonatkozó jogszabályokat elfogadni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- HOLÉ Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- HORVÁTH Katalin: A Falcone-program és az európai bűnügyi nyilvántartás. In: Magyar Jog, 2005., 8. szám, 470-478. o.
- KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- SATZGER, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. 3. kiadás, Baden-Baden, 2009, Nomos
- STEFANOU, Constantin – XANTHAKI, Helen (szerk.): Towards a European Criminal Record, New York, 2008, Cambridge University Press

²⁸ A Tanács 18 hónapra szóló programtervezete. 16771/09. sz. dokumentum, 2009.11.27., 75. o.

²⁹ Ld.: 1057/2009. (IV. 24.) Korm. hat.

Mohácsi Barbara

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Kabódi Csaba

A SZABADSÁGVESZTÉS-BÜNTETÉS LEHETSÉGES „ALTERNATÍVÁI”

Bevezetés

A büntetések „hierarchiájában” az első helyen a szabadságvesztés büntetés áll, amely egykor maga is „alternatív” szankció volt a halálbüntetéssel és a kényszermunkával szemben. A halálbüntetés alkotmányellenessé nyilvánítását követően azonban a szabadságvesztés büntetés központi főbüntetéssé vált, a legsúlyosabb büntetés pedig az életfogytig tartó szabadságvesztés lett a büntetési rendszerben. A szabadságvesztés büntetés hosszú idő óta a leggyakrabban és legszélesebb körben alkalmazott büntetési forma, amelynek célja, tartalma, végrehajtása gyakran módosult, de központi szerepe a legtöbb országban a mai napig megmaradt.

A XX. századra a szabadságvesztés végrehajtásának alapvető célja lett a „*büntetés céljának realizálása oly módon, hogy a törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során kell a társadalomba való beilleszkedést és az újabb bűncselekmény elkövetésétől való tartózkodást elősegíteni.*”¹ Léteznek olyan nézetek, amely szerint a büntetés egyik fő célja a megtorlás, azonban az elrettentés, a kegyetlen, embertelen bánásmód nem egyeztethető össze a jogállamisággal. „*A hátrány és a nevelés együtthatásától várható, hogy az elítélt úgy illeszkedik majd be a társadalomba, hogy szabadulása után igyekszik tartózkodni az újabb bűncselekmény elkövetésétől.*”²

A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban két ellentétes tendencia érvényesül. A visszaesők és a különösen súlyos bűncselekményt elkövetők esetén indokolt a hosszabb tartamú szabadságelvonás, azonban a hosszabb tartam csökkenti az elítélt kapcsolatait a társadalommal, és fokozza a prizonizációs veszélyeket. A gyakorlati tapasztalatok és a szakirodalmi álláspontok egyértelműen azt mutatják, hogy a szabadságelvonás „nem javítja meg” az elítélteket.

Az elmúlt időszakban nőtt a börtönbüntetések száma és időtartama szerte a világon. Néhány országban börtönépítkezésekkel növelték a börtönférőhelyek számát, más országok – rosszabb anyagi helyzetük miatt – a meglévő intézetekben helyeztek el többször annyi rabot, mint ahány férőhely volt. Ez történt Magyarországon

¹ VÓKÓ György: Európai büntetés-végrehajtási jog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006, 152. o.

² VÓKÓ: i.m. 153. o.

esetében is.³ Egy más jellegű megoldást jelenthet a szabadságvesztés büntetés helyett alkalmazott alternatív szankciók bevezetése, amely nem főrészek kialakítására, hanem a börtönök telítettségének csökkentésére irányul. A zsúfoltság elkerülése érdekében rögzítette az Európa Tanács (99) 22 ajánlása is, hogy a szabadságvesztés büntetést csak a legsúlyosabb bűncselekmények esetén szabják ki.

Az alternatív szankciók eszméje már több mint száz éve megjelent a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés kiváltásával kapcsolatban, különösen a fiatalok esetén.⁴ Az utóbbi időszakban felerősödtek azok a törekvések, amelyek a szabadságvesztés büntetés időtartamának csökkentésének, a végrehajtandó szabadságvesztés büntetés helyett más szankciók vagy végrehajtási módok kialakításának szükségességét vallották. Az új megoldások keresésének legfőbb okai a börtönnépesség növekedése, a szabadságvesztés büntetés hatékonyságának megkérdőjelezése, a végrehajtás nagy költségigénye, valamint a fogvatartás elitéltre és a társadalomra gyakorolt káros következményei voltak.

Az Európa Tanács az 1960-as évektől folyamatosan foglalkozott a szabadságkorlátozó szankciók kérdésével. Az Európa Tanács az alternatív szankciókat közösségben végrehajtott, különböző szintű szabadságkorlátozással kombinált felügyeletként definiálta, amelyet egy arra feljogosított szerv hajt végre.⁵ Az ENSZ Közgyűlése 1990. december 14-én fogadta el az ún. Tokiói Szabályokat, melyben megfogalmazódtak a szabadságelvonással nem járó szankciók alapszabályai. A Tokiói Szabályok hangsúlyozta ezen szankciók fokozatos bővítésének szükségességét, amelynek során figyelembe kell venni az elkövetett bűncselekmény súlyát, az elkövető személyi körülményeit, a társadalom védelmi szükségleteit. Az 1990-es években az Európa Tanács több ajánlásban is megerősítette az alternatív szankciókkal kapcsolatos álláspontját.⁶

Az Európai Unió főként a kábítószerfüggő elítéltekkel kapcsolatban szorgalmazta a végrehajtandó szabadságvesztés büntetést helyettesítő megoldások kidol-

³ A telítettség 2000 óta folyamatosan 150-160 % között van, 2009. december 31-i adatok alapján ez jelenleg 124 %, amely nagyban köszönhető a közelmúltban megépített két új büntetés-végrehajtási intézetnek

⁴ Az alternatív szankcióknak három fejlődési szakaszát lehet elkülöníteni: 1. A XIX.-XX. század fordulóján jelentek meg a szabadságelvonással nem járó szankciók első formái, a pártfogó felügyelet és a pénzbüntetés. 2. Az 1970-es évekhez köthető a szabadságvesztés büntetés alternatíváinak, például a felfüggesztett szabadságvesztés és a közérdekű munka kialakulása, melynek fő célja a rövid tartamú szabadságvesztés kiváltása volt. 3. Az 1980-90-es években megjelennek a felügyeleti és kontrollelemet jobban érvényesítő szankciók (pl. házi őrizet). Az új szankcióformák modellkísérletek után válnak önálló büntetésekké. KEREZSI Klára: Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája, Complex Kiadó, Budapest, 2006, 207-209. o.

⁵ Az 1965. évi Ajánlás a felfüggesztett szabadságvesztésről, a pártfogó felügyelet és a szabadságvesztés büntetés más alternatíváiról; az 1970. évi Ajánlás a próbára, vagy feltételes szabadságra bocsátott elkövetők felügyeletének és utógondozásának gyakorlati eszközeiről; az 1976. évi Ajánlás a szabadságvesztés alternatíváiról

⁶ Az 1992. évi Ajánlás a közösségben végrehajtandó büntetésekről és intézkedésekről, a 2000. évi Ajánlás a közösségben alkalmazandó szankciókról és intézkedésekről

gozását. A 2000-2004-re vonatkozó kábítószerellenes stratégia konkrét kivánalmakat fogalmazott meg az alternatív szankciók számának bővítésével kapcsolatban. A stratégia végrehajtására szolgáló cselekvési terv is rögzíti, hogy fejleszteni kell a „kábitószer visszaélők esetében a szabadságvesztés alternatíváit...”⁷ Az alternatív szankciók kölcsönös elismerésével és végrehajtásával kapcsolatban 2007-ben Németország és Franciaország kezdeményezte egy kerethatározat elfogadását.⁸ A tervezet tételesen felsorolta azokat az alternatív szankciókat, amelyek a felügyelet és ellenőrzés céljából továbbíthatók egy másik tagállamba.⁹ A kerethatározat nem került elfogadásra, és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével kérdéses, hogy a szabályozás a jövőben milyen formában fog megvalósulni.

Magyarországon is megfigyelhető az az európai tendencia, hogy az 1990 óta folyamatosan növekedett a fogvatartottak száma, az előzetes letartóztatottnál és a jogerősen elítélteknél pedig emelkedett az átlagos fogvatartási időtartam.¹⁰ Az igazságszolgáltatás működésével szemben támasztott elvárások, például az eljárások időszerűségének javítása vagy a garanciák érvényesítése, és a bűncselekmények számának fokozatos emelkedése kritikus helyzetbe hozták a büntető igazságszolgáltatást, ami büntetőpolitikai változást és lehetséges új megoldások kidolgozását eredményezte.

Új büntetőpolitikai irányzatként jelent meg a restoratív vagy helyreállító igazságszolgáltatás, melynek lényege a bűncselekmény okozta károk elkövető általi megtérítése, jóvátétele, amely magával hozza a sértett szerepének hangsúlyosabbá válását a büntetőeljárásban. A helyreállító igazságszolgáltatás a bűn és a büntetés viszonyában elsődlegesen a bűncselekmény következményeinek elhárítását, a bűncselekmény elkövetése előtti állapotok minél hatékonyabb visszaállítását szorgalmazza. Ez feltételez egy olyan társadalmi viszonyulást, amely szerint a társadalom, és különösen a sértett nem az elkövető felelősségre vonását és megbüntetését, hanem a saját helyzetének javítását, a bűncselekménnyel okozott károk jóvátételét kívánja. A restoratív igazságszolgáltatás céljai megvalósítására a végrehajtandó szabadságvesztés büntetés nem volt alkalmas, ennek következtében az európai országok szankciórendszere folyamatosan kiegészült a szabadságelvonással nem járó, alternatív büntetésekkel.

Az „alternatíva” többféleképpen értelmezhető. Jelentheti egyrészt az adott ügy bíróság elé vitelét megelőző eljárásban, illetve a büntetőeljárás során alternatívák

⁷ European Union Drug Strategy (2000-2004) 1 December 1999. vö. LÉVAY Miklós: Büntetés helyett kezelés: racionális és szükségszerű kompromisszum a kábítószerproblémával kapcsolatos kriminálpolitikában, *Addiktológia*, 2006. évfolyam 4. szám, 342-358. o.

⁸ A Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kezdeményezése (...) a felfüggesztett büntetések, alternatív szankciók és feltételes büntetések elismeréséről és felügyeletéről szóló tanácsi kerethatározat (2007/.../IB) elfogadása céljából (2007/C 147/01), HL C 147, 2007. 06. 30; 1-16. o.

⁹ Ilyen például bűncselekménnyel okozott kár ellentételezésére vonatkozó kötelezettség, a közhasznú munka illetve a gyógykezelések. Uo. 5. cikk

¹⁰ A fogvatartottak létszáma a rendszerváltás után 2002-ben volt a legmagasabb (17.875), kis mértékben csökkent 2007-ig (14.331), majd 2009-re ismét kisebb növekedés volt megfigyelhető (15.432)

keresését, melynek fő célja a bíróság előtti eljárásban történő felelősségre vonás elkerülése. Másrészt jelentheti a szabadságelvonás konkrét kiváltását és a szabadságvesztés káros hatásainak kiküszöbölését is.¹¹ Jelen tanulmány kizárólag a (rövid tartamú) szabadságvesztés büntetés lehetséges alternatíváinak bemutatására koncentrálna.

1. A szabadságvesztés büntetés lehetséges alternatívái, az alternatív vagy közösségi szankciók

Az alternatív szankciók alkalmazásának lehetősége a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés kiváltásával kapcsolatban merül fel. Az alternatív szankciók alkalmazását az a körülmény is indokolhatja, hogy Magyarországon a fogvatartottak több mint fele három évig terjedő szabadságvesztés büntetését tölti.¹²

Az alternatív szankciók azokat a végrehajtható szabadságvesztés büntetés alternatívájaként szolgáló hátrányos jogkövetkezményeket jelentik, amelyek nem járnak szabadságelvonással, de általában szabadságkorlátozó elemet tartalmaznak. A szakirodalom álláspontja azonban nem egységes abban a tekintetben, hogy pontosan mely jogkövetkezmények sorolhatók az alternatív szankciók közé.¹³

A közösségi büntetés olyan szankciókat foglal magában, amelyek végrehajtásába a közösséget, illetve a közösségi forrásokat is bevonják.¹⁴ A közösségi büntetések fő célja a terheltek reszocializációjának elősegítése. Az alternatív vagy közösségi szankciók működőképességének fontos feltétele a terhelt és más érintett személyek beegyezése. A kooperatív elem, mint alkalmazási feltétel is jelzi a megváltozott büntetőpolitikai nézeteket, amellyel a terhelt is részévé válik a döntési folyamathoz.¹⁵

¹¹ VÓKÓ György: Szabadságvesztéssel nem járó büntetések végrehajtásáról, Magyar Jog, 1998/11; 660. o.

¹² A Büntetésvégrehajtás Országos Parancsnoksága 2009. december 31-i adatai alapján a fogvatartottak 22,5 %-a tölti maximum egy évig terjedő szabadságvesztés büntetését, a három évig terjedő szabadságvesztés büntetésre ítélték aránya a fogvatartottak 56 %-át teszi ki

¹³ A szerzők egy része a szabadságelvonás elemet hangsúlyozza, ezért a pénzbüntetést is alternatív szankciónak tekinti (pl. LÉVAY Miklós). Más szerzők a szabadságelvonással nem járó szankciók tartalmi elemeire, pl. a közösségi végrehajtásra helyezik a hangsúlyt, melynek következtében az alternatív szankciókat a szabadságvesztés és a pénzbüntetés közé helyezik (pl. KERESZSI Klára). Németországban a büntető törvénykönyv tételes felsorolja a szabadságelvonással nem járó szankciókat, amelyek közé a felfüggesztett szabadságvesztés, a feltételes szabadlábra helyezés idejére a terhelt számára előírt bizonyos munkavégzési, továbbképzési vagy tartózkodási kötelezettségek tartoznak. [StGB 56c. §. (2) bekezdés 1. pont, 68b. §. (2) bekezdés]

¹⁴ Közösségi büntetésnek tekinthető például a közérdekű munka, amely végrehajtásában közreműködnek az önkormányzatok és a munkáltatók, illetve a végrehajtásban közreműködhetnek az egyházak, civil szervezetek is

¹⁵ 2003-ban az Országos Kriminológiai Intézet kérdőíves vizsgálatot végzett a Baracskán, Szirma-besenyőn és Tökölön lévő büntetésvégrehajtási intézetekben. A vizsgálat különösen a fiatalkorúakra koncentrált. A kérdőíves felmérés a fogvatartottak személyes tulajdonságainak (pl. kor,

Hagyományos alternatív szankciónak tekinthető Európában és Magyarországon is a felfüggesztett szabadságvesztés és a pártfogó felügyelet. Új alternatív megoldásként, időben később jelent meg a közérdekű munka büntetés, amelynek gyakorlati végrehajtása nem igazán működik. Németországban még a mai napig nem létezik a közérdekű munka, mint főbüntetés, a német büntető törvénykönyv módosítása évek óta folyamatban van.¹⁶ Az utóbbi időszakban a szabadságelvonással nem járó szankciók körében megjelentek a kombinált szankciók és az elektronikus felügyeleti eszközökkel biztosított szabadságkorlátozási formák.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a szabadságelvonással nem járó szankciók csak akkor csökkenthetik a fogvatartottak számát, ha a szankció alkalmazása és végrehajtása szervesen illeszkedik egy átfogó büntetőpolitika keretei közé.¹⁷ Az alternatív szankciók hatékonyságának másik kulcsa a megfelelő infrastruktúra létrehozása. A jelenlegi rendszerben a pártfogó felügyelet a büntetésvégrehajtási intézetből szabadultak felügyeletén és utógondozásán túl fontos feladatokat lát el az alternatív szankciók végrehajtásával kapcsolatosan is.

2. A Btk. legújabb módosítása

A jogalkotás és a joggyakorlat egyaránt hasznosnak tartotta a büntetések és intézkedések kombinálhatóságát, mert elősegíti a büntetések individualizálását és még nagyobb teret enged a bírói mérlegelésnek.¹⁸ A 2009. évi LXXX. törvény 2010. január 1-jével módosította a Btk. szankciótani rendelkezéseit, amely szinte teljesen felszámolja a büntetések és intézkedések együtt alkalmazásának korlátait. Érvényesül az a korszerű kriminálpolitikai törekvés, hogy csak akkor kerüljön sor végrehajtandó szabadságvesztés büntetés kiszabására, ha a büntetés céljai másképpen nem érhetők el. Nemzetközi tapasztalatok alapján a végrehajtandó szabadságvesztés helyett kiszabható leghatékonyabb szankciók a szabadságvesztés büntetés részbeni, illetve teljes felfüggesztésének lehetősége.

iskolázottság) vizsgálatán túl arra irányult, hogy az elkövető hogyan viszonyul az általa elkövetett tetthez, és mit tenne meg az okozott károk elhárítása vagy jóvátétele érdekében. A vizsgált személyek 98 %-a vállalta volna az okozott károk megtérítését a szabadságvesztés büntetés helyett, mellette azonban nem. Az empirikus kutatás eredményeit ld. részletesebben: BARABÁS A. Tünde – WINDT Szandra: Elterelés vagy elzárás? Kriminológiai Tanulmányok 41, Budapest, 2004, 295-314. o.

¹⁶ A jelenlegi szabályok lehetőséget adnak a közérdekű munkára, ha valakit pénzbüntetésre ítélnék, és azt nem tudja kifizetni, akkor az ügyészség jóváhagyásával átváltoztatott szabadságvesztés büntetés helyett közérdekű munkát kaphat. (EGStGB 293 §).

¹⁷ KEREZSI Klára: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében, Kriminológiai Tanulmányok 39, Budapest, 2002, 78. o.

¹⁸ VATHY Ákos: Az alternatív büntetési formák és a pártfogó felügyelet, Kriminológiai Közlemények 46, Budapest, 1992, 75. o.

A módosítás lehetővé teszi a szabadságvesztés büntetés felfüggesztését a korábbi egy évet meg nem haladóval szemben a két évet meg nem haladó szabadságvesztés büntetés esetén is. Új jogintézményként 2010. május 1-jével bevezeti a szabadságvesztés büntetés részbeni felfüggesztését. A legtöbb európai büntető törvény által szabályozott szankció nagyobb differenciálást tesz lehetővé az ítékezés során, és ez elősegíti az elítéltek individualizálását. A szabadságvesztés részbeni felfüggesztésére a két évet meghaladó, de öt évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztés büntetés kiszabása esetén van lehetőség.¹⁹

A felfüggesztett és a részben felfüggesztett szabadságvesztés büntetés közös jellemzője, hogy kedvezményt jelent az elítéltek számára, mert kiváltja a végrehajtandó szabadságvesztést, azonban kriminálpolitikai céljaik eltérők. A felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazása az elítélt végrehajtás során tanúsított magatartásától függ, bírói mérlegelés függvénye, melynek célja a reszocializáció, az elítélt társadalomba való visszavezetésének elősegítése. Ezzel szemben a szabadságvesztés részbeni felfüggesztése esetén a bíróság az elkövető elbírálás előtti magatartását veszi figyelembe, a végrehajtandó rész után az elítélt a törvény alapján az ítélet erejénél fogva szabadul.²⁰

A felfüggesztett és a részben felfüggesztett szabadságvesztés büntetés általában nem tekinthető a szó szoros értelmében vett alternatív szankciónak, mert nem önálló büntetések, hanem a szabadságvesztés büntetés „alternatív” végrehajtási formái. Mindenképpen alternatívát jelentenek viszont abból a szempontból, hogy teljes egészében vagy legalább részben kiváltják a szabadságelvonást

3. Az elektronikus felügyeleti eszközzel biztosított szabadságkorlátozás: az Electronic Monitoring

Az Electronic Monitoring a terhelt személyi szabadságának korlátozását valósítja meg azáltal, hogy lakását nem vagy csak meghatározott időben és céllal hagyhatja el.²¹ A büntetésvégrehajtási intézet külső falait „virtuális falak” helyettesítik. Az elektronikus felügyelet a szabadságelvonással szembeni alternatív szankció, de nem tekinthető közösségi szankciónak, mert hiányzik a büntető igazságszolgáltatás valamely szereplőjével és a közösséggel való aktív kapcsolat.²² Az Electronic Moni-

¹⁹ 2009. LXXX. törvény 29. § által beiktatott Btk. 90. § (1) bekezdés: „A két évet meghaladó, de öt évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztés kiszabása esetén a szabadságvesztés fele részének végrehajtása próbaidőre felfüggeszthető, ha – különösen az elkövető személyi körülményeire figyelemmel – alaposan feltehető, hogy a büntetés célja annak végrehajtása nélkül is elérhető.”

²⁰ A 2009. évi LXXX. törvény 29. §-ához fűzött miniszteri indoklás 1. pont

²¹ THAN Alexandra Katalin: Az elektronikusan ellenőrzött büntetésvégrehajtás Svájcban, különös tekintettel Basel Kantonra, *Ügyészek Lapja*, 2007, 5. szám, 71. o.

²² KERESZI Klára: *Kontroll vagy támogatás* i.m. 217. o.

toring alkalmazása eredetileg angol mintára²³ a szabadságvesztés büntetés alternatívájaként merült fel, később azonban az előzetes letartóztatással összefüggésben is alkalmasnak találták a fogvatartás kiváltására.

Az intézkedés bevezetését minden országban határozott ideig tartó ún. modellkísérletek előzték meg, amelyben a fogvatartottak önként vehettek részt. Svédországban 1994-ben végezték az első modellkísérletet, majd 1997-től országos szinten alkalmazták az intézkedést. Németországban először Hessenben végeztek ilyen modellkísérletet 2000-től tizenegy fogvatartott részvételével. Később más tartományokban, például Baden-Württembergben (2006), illetve nagyvárosokban, többek között Berlinben és Hamburgban került sor hasonló vizsgálatokra. Legutóbb a stuttgarti parlament határozott egy négy évig tartó modellkísérlet lefolytatásáról 2009-ben. Svájcban az elektronikusan ellenőrzött büntetésvégrehajtás kutatása 1999-től 2002-ig tartott Basel város, Basel vidék, Bern, Waadt, Tessin és Genf kantonjaiban. 2002-ban Angliában és Walesben, Svédországban, Hollandiában, Franciaországban, Olaszországban, valamint Portugáliában végeztek modellkísérleteket. Ausztriában először 2004-ben, a hirtenerbergi büntetésvégrehajtási intézet fogvatartottjai részvételével, majd 2006-ban került sor hasonló kísérlet lebonyolítására.²⁴

A modellkísérletek során általában két fogvatartotti csoportot vizsgáltak. Az egyik csoport az előzetes letartóztatottak, a másik pedig a rövid tartamú szabadságvesztés büntetésre ítélték. Az elítéltek kapcsán országonként eltérés tapasztalható. Svédországban az egyik tipikus elítélti csoport, ahol az elektronikus felügyeletet alkalmazzák, az ittas vezetés miatt szabadságvesztés büntetésre ítélték. Svájcban és Németországban ezzel szemben a pénzbüntetés meg nem fizetése miatt átváltoztatott szabadságvesztés büntetés kiváltását szorgalmazzák a jogintézmény bevezetésével.

A modellkísérletben résztvevő fogvatartottak alapvetően pozitívan nyilatkoztak, nagyon sok elítéltnak sikerült munkát találni, és a munkáltatók is kedvezően reagáltak. A Hesseni modellkísérlet során egy év alatt minden résztvevő elítéltnak találtak munkát. A problémát a gyakorlatban általában az jelentette, hogy az elítélteknek van egy viszonylag nagyobb csoportja, akikkel szemben az elektronikus ellenőrzés alkalmazható lenne, azonban nem rendelkeznek lakással vagy munkahellyel. Felvetődött ezért annak lehetősége, hogy az Electronic Monitoring alkal-

²³ Ezt az intézkedést Nagy-Britanniában kezdték el először alkalmazni 1989-ben alternatív szankcióként a szabadságvesztés büntetés helyett. A gyakorlatban az Electronic Monitoring sikeresen működött, ezért más országokban, például Kanadában, Svédországban, Hollandiában, Dél-Afrikában, Ausztráliában és Szingapúrban is bevezették a letartóztatás kiváltására.

²⁴ Ld. ehhez: Markus MAYER – Rita HAVERKAMP – René LÉVY: Will electronic monitoring have a future in Europe, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 2003; Markus MAYER: Modellprojekt elektronische Fußfessel – Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme, Freiburg, 2004; Rita HAVERKAMP: Implementing Electronic Monitoring. A comparative, empirical study on attitudes towards the measure in Lower Saxony Germany and in Sweden. edition iuscrim, forschung aktuell research in brief no. 14, Freiburg, 2002.

mazását kapcsolják össze munkahely- és lakóhelyteremtési programokkal. A modellkísérletek befejeződését követően azonban nem került sor további kutatásokra.

Az elektronikus felügyeletet elsődlegesen a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés alternatívájaként próbálták ki, a gyakorlatban azonban főként a terhelt személyi szabadságát korlátozó büntetőeljárású kényszerintézkedések helyettesítő intézményeként működik jól, az eredeti büntetésvégrehajtási cél ezért sokkal inkább háttérbe szorulni látszik. Felmerült az intézkedés önálló szankcióként való szabályozásának ötlete, de a modellkísérletek ellentmondásos eredményei alapján az országok (pl. Svédország és Svájc) büntetésvégrehajtási módként, a szabadságvesztés büntetés végrehajtási formájaként szabályozták.

3.1. Az Electronic Monitoring alkalmazásának feltételei

Az Electronic Monitoring szabadságkorlátozással járó szankció, amelynek közép-pontjában a strukturált napirend áll. A terhelt számára engedélyezett a munkába menetel, illetve a bevásárlás, azonban ezt egyeztetett napirend alapján lehet végezni. Az elítéltnak a napirendben meghatározott időt, általában heti húsz órát kell rendszeres munkatevékenységgel tölteni. A terhelt alapvetően az otthonában tölti le a büntetését, amelyet egy technikai eszköz segítségével ellenőriznek.²⁵ A büntető jellegű szabaddíó elvonása adja. Az Electronic Monitoring alkalmazhatóságának alapvető feltétele a terhelt, valamint a vele együtt élő személyek beleegyezése. Végrehajtásából adódó feltétel még, hogy a terhelt rendelkezzen saját lakással, munkahellyel, vonalas telefonnal, illetve viselnie kell a végrehajtás költségeit.²⁶

A résztvevő személyek a bokájukon vagy a csuklójukon viselnek egy jeladót, amely riasztás nélkül elméletileg eltávolíthatatlan. A terhelt vonalas telefonjára csatlakoztatnak egy vevőkészüléket, amely továbbítja a terhelt jelenlétét igazoló jeleket. Az ellenőrzési rendszer számítógép által vezérelt, amelynek technikai jellegű két típusa lehet, az aktív és a passzív.²⁷ Az aktív rendszer, vagy más néven „folyamatos jelzésű rendszer” esetén az elítélt testére rögzített jeladó kb. öt másodpercenként folyamatos szignált bocsát ki, így az elítélt helyzetét a hatóságok folyamatosan lokalizálni tudják a lakáson belül is. A passzív rendszer, más néven „programozott kapcsolati rendszer” esetén az elítéltnak előre meghatározott időnként jelentkeznie kell úgy, hogy a jeladóval jelez a számítógépén keresztül. Ha az elítélt nem jelentkezik, akkor a program jelez a hatóságoknál.²⁸

²⁵ Gaby MÜNCHHALFFEN – Norbert GATZWEILER: *Das Recht der Untersuchungshaft*, Verlag C. H. Beck, München, 2009, 93. o.

²⁶ Az Electronic Monitoring végrehajtási, ellenőrzési költsége kb. 6 és 13 euró között van. THAN Alexandra Katalin: i.m. 74. o.

²⁷ Rita HAVERKAMP: *Electronic Monitoring – Die elektronische Überwachung von Straffälligen, Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 1998, 45. o.

²⁸ Matthias KRAHL: *Der elektronisch überwachte Hausarrest in: NStZ* 1997, 457. o.

Az aktív vagy passzív lokalizáló rendszer mellett különböző azonosítási módszereket is alkalmaznak annak megállapítására, hogy az ellenőrzött személy ténylegesen az elítélt.²⁹ Felmerült, de technikailag még kísérleti fázisban van az elektronikus ellenőrzési rendszer műholdon, GPS rendszeren keresztül történő működtetése, amely méterre pontosan lokalizálná a megfigyelt személyt, lehetővé téve akár a házon kívüli megfigyelést is.³⁰ A GPS technika azonban nagyon költséges, valamint az alapjogok védelme szempontjából problematikus az állandó megfigyelés.³¹ Európában még sehol nem vezették be az ellenőrzési rendszernek ezt a formáját, az USA-ban is a különösen súlyos bűncselekményt elkövetők („high-risk-person”), az erőszakos és a szexuális bűnelkövetők esetén alkalmazzák.

Egyes európai országokban a szankció végrehajtásában a büntetésvégrehajtási szervezet mellett a pártfogó felügyelet vállal fontos szerepet. Ha a terhelt nem tartja be az előírásokat, a napirendben foglaltakat, akkor a jelzőrendszer az illetékes pártfogó felügyeletet riasztja. Az előírások megszegése esetén sor kerülhet a szabadidő rövidítésére, a jelentkezési kötelezettség szigorítására, végső esetben az Electronic Monitoring megszüntetésére, melynek következtében a büntetés fennmaradó részét büntetésvégrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetés formájában kell letölteni.

Az elektronikus felügyeletnek több formája is alkalmazható. A legenyhébb fokozatban a rendőrök legfeljebb vonalas telefonon csengetnek többször a „fogvartartottra”. A szigorúbb kontroll folyamatos megfigyelést jelent. Elrendelhető emellett, hogy a terheltnek este 17 óra és reggel 9 óra között mindenképpen a lakásában kell tartózkodnia. Szigorúbb a felügyelet abban az esetben, ha az elítéltnak egész nap a lakásában kell tartózkodnia, és csak egészségügyi vagy vallási okokból hagyhatja el a lakását, akkor is felügyelet mellett. Az Electronic Monitoring ezen változata különösen olyan elítéltekkel szemben alkalmazható, akik otthonról is tudnak munkát végezni.

Dogmatikailag nehéz elhatárolni, hogy az elektronikus felügyelet a szabadságvesztés büntetés egyik variánsának, végrehajtási módjának tekinthető, vagy az alternatív szankciók közé tartozik. Egyes vélemények szerint az Electronic Monitoring intézményét nem lehet a szabadságvesztés büntetés egyik típusának tekinteni, mert az teljesen feloldja az elítélt büntetésvégrehajtási intézethez kötöttségét.³² Az elektronikus felügyelet inkább a felfüggesztett szabadságvesztés egyik formájaként értelmezhető, azonban a felfüggesztett szabadságvesztés általában nem minősül önálló (fő)büntetésnek.

²⁹ Hans DAHS: Im Banne der elektronischen Fußfessel, NJW, 1999, 3470. o.

³⁰ Oliver BRÜCHERT: Der elektronisch überwachte Hausarrest – keine Alternative zur Freiheitsstrafe in: Grundrechte-Report, 2002, 224. o.

³¹ Ld. ehhez a Baden-Württemberg-i Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását (Drucksache 14/144. vom 18. 07. 2006)

³² Matthias KRAHL: i.m. 459. o.

Más elméletek az elektronikus felügyeletet az alternatív szankciók közé sorolják a szabadságelvonás kiváltására irányuló jellege miatt. Összességében az Electronic Monitoring céljait és jellegét tekintve mindenképpen a rövid tartamú szabadságvesztés alternatívájának tekinthető, azonban kodifikációs technikától függ, hogy a büntető törvénykönyvben önálló szankcióként kerül szabályozásra, vagy a büntetésvégrehajtási törvény rendelkezik róla.

3.2. Érvék és ellenérvék az elektronikus felügyelettel kapcsolatban

3.2.1. Érvék az Electronic Monitoring mellett

Az Electronic Monitoring a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés alternatívájaként segíti a büntetésvégrehajtás deszocializációs következményeinek elkerülését.³³ Alkalmazzák a hosszú tartamú szabadságvesztések esetén is a szabadon bocsátásra történő előkészítésként. Mellette szólhat még, hogy a büntetés ilyen formában történő végrehajtása tehermentesíti a büntetésvégrehajtási intézeteket. Az elítélt megtarthatja a munkáját, továbbra is pénzt keres, gyermekét otthon nevelheti, szociális kötelezettségeinek eleget tud tenni. Az elítélt a pénzzel az általa elkövetett bűncselekmény sértettje számára is tud kártalanítást vagy jóvátételt fizetni.³⁴

Az elektronikus felügyelet bevezetése jelentős költségmegtakarítással jár a költségvetés számára. Az Electronic Monitoring technikai feltételeinek kialakítása igényel egy egyszeri nagyobb beruházást, ezt követően azonban a felügyelet jóval kevesebb pénzbe kerül, mint a büntetésvégrehajtási intézetben történő elhelyezés. Európában átlagosan egy fogvatartott napi eltartási költsége őrzéssel és ellátással kb. 60-80 euró között van, addig az elektronikus felügyelet működtetésének költségét napi 21 euróra becsülik.³⁵ A megtakarítás növekedhet, ha a végrehajtás költségeit nem az állam finanszírozza, hanem áthárítják az érintett elítéltre. Az elektronikus felügyelet fontos előnye lenne a büntetésvégrehajtási intézetek zsúfoltságának csökkentése, emellett az örökre is kevesebb számú fogvatartott jutna, amely a munka minőségének javulását is eredményezhetné.

³³ A „rövid tartam” országonként eltérő, három, hat és tizenkettő hónap is lehet a határ. Jonas Peter WEBER: Der elektronisch überwachte Hausarrest und seine versuchsweise Einführung in der Schweiz, Basel, Helbing & Lichtenbahn, 2004, 109. o.

³⁴ Marc HUDY: Elektronisch überwachter Hausarrest. Befunde zur Zielgruppenplanung und Probleme einer Implementation in das deutsche Sanktionssystem, Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Fotschung, Band 14, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 95; THAN Alexandra Katalin: i.m. 77; Thomas SCHERZBERG: Elektronische Fußfessel als Alternative? ZRP 2009, 31. o.

³⁵ Elektronische Fußfesseln: Österreich testet in einem Pilotversuch den Einsatz elektronischer Fußfesseln für Gefangene, NJW-Spezial 2006, 92. o.

3.2.2. Gyakorlati és elméleti problémák

Gyakran merül fel kritikaként az elektronikus felügyelettel kapcsolatban, hogy pusztán annak megállapítása történik, hogy a terhelt otthon tartózkodik-e vagy sem. A hatóságok nem tudják ellenőrizni, hogy mi történik a lakás falain belül, kik látogatják meg a terheltet, kikkel kommunikál, fogyaszt-e rendszeresen alkoholt vagy kábítószer. A problémák egy részére megoldást jelenthet az USA-ban, 2007-ben kifejlesztett jeladó, amely közvetlen kapcsolatban van az emberi bőrrel, képes érzékelni és továbbítani a hatóságok felé, ha például a terhelt alkoholt vagy kábítószer fogyasztott.

Ellene szólhat még, hogy a szökést, elrejtőzést nem tudja megakadályozni, holott ennek veszélye fennállhat. Gyakran okoz gondot emellett a terhelt számára a végrehajtás költségeinek viselése, amely ahhoz is vezethet, hogy az Electronic Monitoring csak a tehetősebbek esetén lesz alkalmazható. A család számára sem könnyű az otthoni ellenőrzés, felvetődik ezzel kapcsolatban a szabadság túlzott beszűkítésének kérdése, és itt nemcsak az elítélt, hanem a vele egy háztartásban élő családtagok szabadságáról van szó.

A szakemberek ezen túlmenően attól tartanak, hogy ez elektronikus felügyelet végrehajtásához szükséges technikai feltételek kialakítása során bevonnak magánvállalkozókat és cégeket is, amely felveti a büntetésvégrehajtás privatizálódásának veszélyét. A szakma álláspontja szerint az elektronikus felügyelet emellett veszélyezteti a szabadságvesztés büntetés kiváltására irányuló másik nagyobb reformtörekvést, a közérdekű munkavégzésre irányuló reformprogramok megvalósítását és elterjedését. Legfőbb negatívuma azonban talán mégis az, hogy a társadalom nem tekinti igazi büntetésnek.

3.2.3. Alkotmányos alapjogok érintettsége

Az elektronikus felügyelet szabadságkorlátozó jellegéből adódóan korlátozza az elítélt személyi szabadságát, azonban kevésbé korlátoz, mint a végrehajtandó szabadságvesztés büntetés, nem jár fizikai kényszer alkalmazásával. Vitathatatlan azonban az intézkedés végrehajtásával járó folyamatos „láthatatlan” ellenőrzés és a szabályok be nem tartása esetére kilátásba helyezett szabadságvesztés büntetés pszichikai hatása. Felmerült ezen túlmenően az elítélt más alkotmányos alapjogainak, például az emberi méltósághoz való jog, a magánszféra, magánlakás, valamint a házasság és család védelmének érintettsége. Egyes vélemények szerint az Electronic Monitoring a magánélet „orwelli” totális ellenőrzését valósítja meg.³⁶

Az elítélt más jellegű alapjogainak érintettsége mellett a társadalom védelme szempontjából felmerül a reszocializáció és a közbiztonság konfliktusa. Az Electronic Monitoring végrehajtása kapcsán ugyanis összeütközésbe kerül az elítélt társadalomba történő visszavezetésének klasszikus célja a társadalom bűncselekmények elkövetésével szembeni védelmével. A társadalom védelmét látszólag jobban szolgálja, ha az elítéltet fizikailag bezárják a büntetésvégrehajtási intézet

³⁶ Thilo WEICHERT: Der elektronische Hausarrest aus Sicht des Datenschutzes, StV 2000, 335. o.

falai közé, azonban az elektronikus felügyelet is folyamatos ellenőrzést biztosít. Az alkotmányos alapjogok rendszerét tekintve lehet, hogy összességében az Electronic Monitoring alapjogkorlátozó hatása is elérheti azt a szintet, amely a végrehajtandó szabadságvesztés büntetés során érvényesül.

Elméleti szakemberek azt kifogásolták az elektronikus felügyelettel kapcsolatban, hogy sérti a törvény előtti egyenlőség elvét, mert a költségviselési kötelezettség miatt csak a szociálisan kedvező helyzetben lévő elítéltekkel szemben alkalmazható. Ezzel az Electronic Monitoring erősítheti a „kétosztályú büntetésvégrehajtás” kialakítását, mely szerint a jobb anyagi körülmények között élő terheltek otthonukban tölthetnék le a büntetésüket, a szegényebb rétegek, a munkanélküliek és a hajléktalanok ezzel szemben a büntetésvégrehajtási intézetbe kényszerülnek. A külföldi példák is azt mutatják, hogy az elektronikus felügyelet a gazdasági bűncselekmények „jól kereső” elkövetőinek elit büntetésvégrehajtását jelenti.

A kritikák ellenére a modellkísérletek eredményéből azonban mégis az látszik, hogy a büntetésvégrehajtással járó szociális és költségproblémák megoldódni látszanak az Electronic Monitoring alkalmazásával. A szankciónak van büntető jellege, mindemellett a megfelelően kiválasztott terheltek esetén a bebörtönzéssel járó hátrányos következmények elkerülésével is érvényesülhet a speciális preventív hatás. Az intézkedés csak igen szűk körben alkalmazható, amelynek következtében a társadalmi elfogadottság is javulhat.

3.3. Az Electronic Monitoring „szabályozása” az egyes európai országokban

Németországban 2009-ben fogadták el Baden-Württemberg tartományban az elektronikus felügyeletről szóló igazságügyi minisztérium által kidolgozott törvényjavaslatot, amely az országban először szabályozza jogszabályi szinten az elektronikus felügyeletet, mint letartóztatási alternatívát. Ezzel szemben Berlin erősen elhatárolódik az elektronikus felügyelet bevezetésétől.³⁷ Az átváltoztatott szabadságvesztés büntetések helyett más alternatívákat dolgoztak ki, például a „Büntetés helyett Munka” programot, amely inkább közérdekű munkavégzéssel váltaná ki a végrehajtandó szabadságvesztést.

Ausztriában 2010. március 12-én tették közzé az elektronikus „bilincs” bevezetéséről szóló törvényjavaslatot, amelyet a kétéves vagy annál rövidebb szabadságvesztés büntetésre ítélték esetén lehetne alkalmazni. A hivatalosan elektronikus felügyeletnek nevezett intézkedés az elítéltek és az előzetes letartóztatottak esetében kerülne alkalmazásra. Az elrendelés feltétele lenne egy lakás, az érintettek beleegyezése, legalább 30 munkaórával járó foglalkoztatás, valamint pszichikai alkalmasság. Kizárt lenne az elektronikus felügyelet elrendelése erőszakos és szexuális bűnelkövetők esetében.

³⁷ Rita HAVERKAMP: i. m. 47-48. o.

Svájcban jelenleg hét kantonban működik kísérleti jelleggel az elektronikus felügyelet.³⁸ Franciaországban a családon belül erőszak elkövetőivel szemben vetődött fel az Electronic Monitoring alkalmazásának lehetősége, amellyel kapcsolatban a büntető törvény módosítását 2010-re tervezik. Oroszországban idén vezették be a kisebb bűncselekményt elkövetők esetén az elektronikus házi őrizetnek nevezett büntetés bírói mérlegelés alapján történő elrendelésének lehetőségét. Egyes vélemények szerint az Oroszországban merőben szokatlan új intézmény különösen a fiatalok esetében lesz hatékony.

Magyarországon jelenleg nincs napirenden az elektronikus felügyelet, mint büntetésvégrehajtási jogintézmény alkalmazása. A büntetőeljárás törvény³⁹ azonban 2003. óta lehetővé teszi, hogy a házi őrizetet a terhelt hozzájárulásával a terhelt mozgását nyomon követő technikai eszközzel ellenőrizzék.⁴⁰ A törvény 2009-es módosítása kiterjesztette az elektronikus nyomkövető eszköz alkalmazási területét a lakhelyelhagyási tilalomra.⁴¹ A büntetésvégrehajtás már tanulmányozta az elektronikus felügyelet bevezetésének kérdéseit és külföldi tapasztalatait,⁴² de jogszabály előkészítésére eddig nem került sor.

A börtönnépesség hatékony kezelése sok tényezőtől függ. Fontos szerepe van a büntetőpolitikai prioritásoknak, a kiszabott büntetések súlyosságának, a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának, és különösen a közvélemény bűnözéssel és bűnüldözéssel szembeni magatartásának.⁴³

Az alternatív szankciók és a közösségi büntetések gyakran nem meggyőzőek sem a politikusok, sem a jogalkotók, sem a társadalom számára. A szabadságvesztés büntetés meghatározott ideig tényleges fizikai védelmet nyújt a társadalomnak, az alternatív szankciók ezzel szemben más előnyökkel járhatnak, kártalanítást jelenthetnek a sértettnek vagy reparációt a közösségnek, amely szembesítheti a terheltet tettének következményeivel és fokozhatja a felelősségérzetet.⁴⁴

A társadalom laikus és szakmai része a mai napig a megtorló büntetéseket részesíti előnyben. Ha bizonyos enyhébb bűncselekmények esetén a „büntetés” mind a társadalom, mind a terhelt, mind a sértett számára vagyoni és erkölcsi szempontból hasznosabbnak bizonyul, mint a szabadságvesztés büntetés végrehajtása, akkor talán elfogadhatóvá válik a szabadságelvonással nem járó szankció létjogosultsága. A büntetőjog ugyanis „nem pusztá eszköze a hatalomnak, hanem az igazságos

³⁸ Basel város, Basel vidék, Bern, Genf, Tessin, Waadt, Solothurn

³⁹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)

⁴⁰ Be. 138. § (4) bek.

⁴¹ A Be. 137. § (3) bekezdését módosította a 2009. évi LXXXIII. tv. 20. §-a

⁴² Becslések szerint egy kétezer fő ellenőrzésére képes országos rendszer kiépítésének egyszeri költsége körülbelül ötmilliárd forintra tehető, működtetése azonban hosszabb távon jóval olcsóbbnak tűnik, mint a büntetésvégrehajtási intézményeké, pláne ha az érintetteknek hozzá kellene járulnia a végrehajtás költségeihez

⁴³ VÓKÓ György: Európai Büntetésvégrehajtási jog i.m. 155. o.

⁴⁴ PALÁNKAI Tiborné: Hogyan büntessünk a jogállamban, avagy hogyan váltható „apróbb pénzre” a büntetőjogi paradigmaváltás? Kriminológiai Közlemények 42, Budapest, 1991, 12. o.

megtorlás olyan intézményrendszere, amely egyidejűleg szab korlátot az egyéni önkénynek, és az állami önkénynek; az állami beavatkozás eszközrendszere ugyan az egyéni szabadságjogok korlátozása, de az egyéni szabadságok magna chartája is az állami beavatkozás korlátlanságával szemben."⁴⁵

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARABÁS A. Tünde – WINDT Szandra: Elterelés vagy elzárás? Kriminológiai Tanulmányok 41, Budapest, 2004, 295-314. o.
- BRÜCHERT, Oliver: Der elektronisch überwachte Hausarrest – keine Alternative zur Freiheitsstrafe in: Grundrechte-Report, 2002, 224-230. o.
- DAHS, Hans: Im Banne der elektronischen Fußfessel, NJW, 1999, 3469-3471. o.
- Elektronische Fußfesseln: Österreich testet in einem Pilotversuch den Einsatz elektronischer Fußfesseln für Gefangene, NJW-Spezial 2006, 92. o.
- HAVERKAMP, Rita: Electronic Monitoring – Die elektronische Überwachung von Straffälligen, Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 1998, 43-51. o.
- HAVERKAMP, Rita: Implementing Electronic Monitoring. A comparative, empirical study on attitudes towards the measure in Lower Saxony/Germany and in Sweden. edition iuscrim, forschung aktuell / research in brief no. 14, Freiburg, 2002
- HUDY, Marc: Elektronisch überwachter Hausarrest. Befunde zur Zielgruppenplanung und Probleme einer Implementation in das deutsche Sanktionssystem, Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Fotschung, Band 14, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999
- KEREZSI Klára: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében, Kriminológiai Tanulmányok 39, Budapest, 2002, 72-104. o.
- KEREZSI Klára: Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája, Complex Kiadó, Budapest, 2006
- KRAHL, Matthias: Der elektronisch überwachte Hausarrest in: NStZ 1997, 457- 461. o.
- LÉVAY Miklós: Büntetés helyett kezelés: racionális és szükségyszerű kompromisszum a kábítószerproblémával kapcsolatos kriminálpolitikában, Addiktológia, 2006. évfolyam 4. szám, 342-358.
- MAYER, Markus – HAVERKAMP, Rita – LÉVY, René: Will electronic monitoring have a future in Europe, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 2003
- MAYER, Markus: Modellprojekt elektronische Fußfessel – Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme, Freiburg, 2004.
- MÜNCHHALFFEN, Gaby – GATZWEILER, Norbert: Das Recht der Untersuchungshaft, Verlag C. H. Beck, München, 2009

⁴⁵ SZABÓ András: A büntetőjog reformja – a reform büntetőjoga, Jogtudományi Közlöny, 1988, 459-462. o.

- VÓKÓ György: Európai büntetésvégrehajtási jog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006
- SCHERZBERG, Thomas: Elektronische Fußfessel als Alternative? ZRP 2009, 31. o.
- PALÁNKAI Tiborné: Hogyan büntessünk a jogállamban, avagy hogyan váltható „apróbb pénzre” a büntetőjogi paradigmaváltás? Kriminológiai Közlemények 42, Budapest, 1991, 6. o.
- SZABÓ András: A büntetőjog reformja – a reform büntetőjoga, Jogtudományi Közlöny, 1988, 459-462. o.
- THAN Alexandra Katalin: Az elektronikusan ellenőrzött büntetésvégrehajtás Svájcban, különös tekintettel Basel Kantonra, Ügyészek Lapja, 2007, 5. szám, 71-80. o.
- VATHY Ákos: Az alternatív büntetési formák és a pártfogó felügyelet, Kriminológiai Közlemények 46, Budapest, 1992, 71-86. o.
- VÓKÓ György: Szabadságvesztéssel nem járó büntetések végrehajtásáról, Magyar Jog, 1998/11, 660-669. o.
- WEBER, Jonas Peter: Der elektronisch überwachte Hausarrest und seine versuchsweise Einführung in der Schweiz, Basel, Helbing & Lichtenbahn, 2004, 109. o.
- WEICHERT, Thilo: Der elektronische Hausarrest aus Sicht des Datenschutzes, StV 2000, 335-339. o.

Velez Edit

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós

A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL MÓDOZATAI A BÜNTETÉSEK VÉGREHAJTÁSÁBAN: KÖZÖSSÉGI BÜNTETÉSEK ÉS HELYREÁLLÍTÓ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA A FIATALKORÚAK BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSÁBAN

A mai kriminálpolitika legfontosabb jellemzőiként a kontroll erősödése, a társadalomban való szétterülése, az informális bűnözéskontroll fokozódása, a sértett szerepének, érdekeinek, a közösség biztonságának felértékelődése jelölhető meg. A szankciórendszerben hangsúlyosabb a tett, a bűncselekmény értékelése, ezzel párhuzamosan háttérbe szorul elkövető személye, ezáltal támogatásának szempontja. Egyidejűleg figyelhető meg a helyreállító igazságszolgáltatási szemlélet és a büntetési populizmus térnyerése (Bottoms, 1995, Garland, 2002). Az eredmény – legalábbis a fiatalkorúk büntető igazságszolgáltatása vonatkozásában – a szankciók rendkívül színes palettája, amelyen egyaránt megtalálhatók a fegyelmezés olyan militáris formái, mint a csizmatáborok és a felelősségvállalást kreatív módon erősítő élménypedagógiai foglalkozások.

A büntetések súlypontját továbbra is a szabadságvesztés alkotja, de a szankciók tartamának központi elemévé vált a „közösség” részvételének valamilyen formája. Ma már alapvető követelmény a közösség bevonása a büntetések végrehajtásába, a közösségi kapcsolatok mozgósítása a bűncselekmények következményeinek kezelése során. Ez a tendencia nemcsak az alternatív szankciók, vagy más néven közösségi büntetések fejlődésére jellemző, hanem a legszigorúbb büntetés, a szabadságvesztés alkalmazása terén is megfigyelhető. Ennek egyik jele például, hogy ma a legkorszerűbb börtönöknek az ún. közösségi börtönök számítanak. A közösség bevonásának iránya nem egyoldalú, nemcsak a közösség formálja a szankciórendszert, de a bűncselekmények következményeinek új típusú kezelése is formálhatja közösségi kapcsolatokat. E tendencia leginkább a helyreállító igazságszolgáltatás esetében mutatható ki, amelynek teoretikusai a helyreállító igazságszolgáltatást közösségformáló vagy közösség építő elméletként definiálják. „A közösség helyreállítása egy szétszakított világban”¹ szól például a Helyreállító Gyakorlatok Nemzetközi Intézetének jelszava.

¹ Restoring community in a disconnected world – <http://www.iirp.org/>

A közösségi büntetések tartalmát jelentő módszereket és a helyreállító igazságszolgáltatási eszközöket, illetve azok „közösségi” elemét, a kockázati diskurzus, azaz Beck kockázat-társadalom elmélete, Foucault governmentality elmélete, illetve a társadalmi vagy kapcsolati tőke elmelének alapján próbálom értelmezni.

A közösség részvételének formái a bűncselekmények következményeinek kezelésében változatosak, a különféle esetkezelési módszerek által meghatározottak. A modern esetkezelési technikák leginkább a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatása terén tanulmányozhatók, hiszen a „más elbánás” elvéből és a nevelési eszméből kifolyólag tágabb tere van az új módszerekkel való kísérletezésnek. A közösségi büntetések köréből elsősorban a pártfogó felügyelettel foglalkozom, a kutatásom során a fiatalkorú bűnelkövetőkkel folytatott munkára koncentrálok.

A büntetési rendszer és az esetkezelési módszerek története, változása értelmezhető a foucault-i hatalom koncepció alapján, beleértve a késő modernkori fejleményeket, amelyek megértéséhez az ellenőrzésnek a késő modernkorban bekövetkezett változása szolgál háttérül, amelyet Foucault a „governmentality” fogalommal jelölt. Foucault a „Felügyelet és büntetés. A börtön története.” című művében a börtön történetének elemzésén keresztül a modern, ipari társadalom hatalmi mechanizmusának működését, a fegyelmező társadalom kialakulását vázolta fel.² A fegyelmező társadalom lényege, hogy szemben a „tulajdonképpen büntető társadalmakkal” nem elégszik meg a tett megtorlásával, hanem az egyén teljes életét ellenőrzése alá veti. Az igazságszolgáltatásnak ebben a rendszerben csökkentett szerep jut: „Az igazságszolgáltatás önmaga képtelen megvalósítani az egyéni viselkedésformák lehetséges körének büntetőjogi ellenőrzését, ezért a feladatot más, vele szomszédos vagy a peremén működő hatalmi szervek látják el: ilyen például a rendőrség és a felügyelettel és korrekcióval foglalkozó intézmények egész hálózata. A rendőrség dolga a felügyelet, a pszichológiai, pszichiátriai, kriminológiai, orvosi, pedagógiai intézményeknek pedig a korrekció munkája jut.”³ Foucault rendszerében a pártfogó felügyelet olyan intézményként helyezhetjük el, amely mind a felügyelet, mind a korrekció funkcióját gyakorolja, ahogy ezt a pártfogó felügyelői szolgálatok feladatainak a kontroll-támogatás dichotómiában való megközelítése kifejezi. Ahogy a börtönben itt is egyesül a felügyelet és a korrigálás eszköze, azzal a lényeges különbséggel, hogy a pártfogó felügyelet esetében hiányzik az elzárás eleme. Foucault olvasatában a pártfogás is a nagy fegyelmező apparátusokhoz tartozik, amely párhuzamosan fejlődött a börtönnel.

Foucault feltárja azt a folyamatot, ahogyan a büntetések kiszabása szempontjából felértékelődött a bűnelkövető személye. Foucault szerint ennek oka az, hogy az általa fegyelmező társadalomnak nevezett rendszerben a társadalmi kontroll meghatározó formájává az ellenőrzés vált: „Mindent ellenőrizni kell, és pedig nem csupán azt, amit egyes emberek elkövettek – tudniillik, hogy megfelel-e a törvényeknek –, de azt is, amit elkövethetnek, aminek képesek az elkövetésére, aminek

² FOUCAULT: *Felügyelet és büntetés. A börtön története.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1990

³ FOUCAULT: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák.* Latin Betűk, Debrecen 1998, 72. o.

szubjektumául szegődhetnek.”⁴ A bűnelkövető viselkedésében rejlő lehetőségeket a veszélyesség fogalma jelöli. A veszélyesség fogalma magába sűriti az egyén múltját, a bűncselekményhez vezető okokat és az egyén jövőjét, a bűnismétlés lehetőségét. A bűnelkövető, mint „életrajzi egység” által jelentett veszélyesség kategóriája által válik lehetővé az egyén teljes kontrollja. A veszélyesség alapján az egyén értékelhető, osztályozható, típusokba sorolható.

A bűnelkövető személyek kategorizálása a büntető igazságszolgáltatásban igen hamar megjelenik, méghozzá elsősorban a fiatalkorú elkövetők vonatkozásában. Az értékelésnek fontos szerepe van az individualizált szankciók kiszabásában, ezért ezek az eszközök az alternatív szankciókkal egy időben terjedtek el. „A züllöttek és a szabadságvesztés-büntetésüket töltő elítéltek közt sajnos nagy számban vannak olyanok, akiknél a patronázstevékenység – legalább azonnal – nem kecsegtet biztos sikerrel. Ezért a hatóság elé került *fiatalkorúakat*, valamint a bűncselekményt elkövetett *és büntetésüket töltő egyéneket osztályozni kell* és a különböző csoportokon belül *az egyéni elbánásra kell a legnagyobb súlyt helyezni.*” – írja egy magyar minisztériumi tisztviselő 1911-ben.⁵ A veszélyesség értékelésének korai eszköze volt a környezetanulmány, amelyet a fiatalkorúak ügyeiben használtak. Magyarországon az 1908-as Büntető Novellához kapcsolódóan vezették be és funkciója megegyezett a mai környezetanulmányéval. „Különösen ki kell deríteni a fiatalkorú terhelt előéletét, családi és vagyoni viszonyait, foglalkozását, életmódját, magaviseletét, társadalmi helyzetét és a környezetet amelyben él, főként azt a körülményt: nincs-e a fiatalkorú terhelt eddigi környezetében erkölcsi romlásnak kitéve vagy nem indult-e züllésnek.”⁶

Foucault egy másik műve alapján a pártfogás, mint klasszikus közösségi büntetés kialakulása is értelmezhető.⁷ A „felügyelet és gyámolítás” feladatai a XVII-XVIII. században a kispolgárság körében feléledő vallási mozgalmak kontrollmechanizmusainak részei voltak. Angliában a kis kvéker és metodista közösségek az erkölcsstelenség megfékezésére törekedtek és megpróbálták jó útra téríteni a romlottakat, züllötteket. Foucault szerint a közösség ilyen módon való önszabályozásával ki tudta magát vonni a politikai hatalom, a büntetőjog fennhatósága alól, ezért a kontroll e formáját a törvénnyel szembeni önvédelemként értelmezi.

A XVIII. század végére az erkölcsstelenség elleni harcba bekapcsolódik a társadalom felső rétege is, majd végül a hatalom birtokosai kisajátították a morális ellenőrzés eszközeit. Az ellenőrzés ebben a pillanatban el is szakadnak a moralitástól, a morális ellenőrzés eszközei beolvadnak a büntetőjog eszközei közé, létjogosultságukat immáron a büntetőjog legalitása igazolja. Foucault ezt a folyamatot a

⁴ FOUCAULT: i.m. 1998, 71. o.

⁵ KUN – MARSCHALKÓ – ROTTENBILLER: A fiatalkorúak támogatására hivatott jótékony célú intézmények Magyarországon. Wodianer és fiai Könyvnyomda, Budapest, 1911, 42. o.

⁶ KUN – MARSCHALKÓ – ROTTENBILLER: i.m. 51. o.

⁷ FOUCAULT: i.m. 1998

kontroll államosításaként definiálja.⁸ A pártfogás történetének kezdete jól szemlélteti ezt a fejlődést. A pártfogói tevékenység a 20. század elején kezdett professzionizálódni, azt megelőzően a pártfogás tartalmát képező feladatokat a jótékony, társadalmi, illetve vallási közösségek vállalták magukra, akik elsődleges céljuknak a rossz útra tévedtek megmentését, erkölcsös életre való buzdítását tekintették. A bűnelkövetőknek a szabad élet körülményei között történő felügyeletét és támogatását vallási indíttatásból önszerveződő látták el, míg tevékenységük lassan állami feladattá alakul és munkájuk már feleslegessé válik az új rendszerben. A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó önkéntes mozgalmából állami feladat válik, a korábban jótékony tevékenység már a büntető igazságszolgáltatás része lesz. Az elkövető már a pártfogó felügyelete alatt áll, aki elsősorban támogatja életkörülményeinek rendezésében. A pártfogói tevékenység professzionizálódni kezd, a pártfogói munka módszerei már nem esetlegesek, hanem tudományosan megalapozottak.

A korszakot a tudományba, haladásba vetett hit jellemezte. Erre az időszakra tehető az emberrel foglalkozó tudományok megszületése, amely Foucault szerint szoros összefüggésben van a hatalom új technikájának, a fegyelmező normalizálásnak a kialakulásával.⁹ Az emberrel foglalkozó tudományok jelölik ki a „normáltság” határait és fejlesztik ki a korrekció eszközeit. A pártfogó felügyelők módszereit elsősorban az embertudományok szolgáltatják, a pszichológia, a pszichiátriai, a szociológia, a kriminológia. A bűnelkövető normalizálása 20. század elejétől kezdve egyre inkább a pszichiátriai eszközöket kezdi alkalmazni. „Ahogyan a büntetőgyakorlatban a bűnöző életrajza kiegészíti a körülmények elemzését a cselekmény felmérését, úgy keverednek össze egyre jobban a büntető szemlélet és a pszichológiai szemlélet határai; és kereszteződésük pontjában alakul ki a „veszélyes” egyénnel a fogalma, amely lehetővé teszi az oksági összefüggésláncolatok megállapítását egy egész élettörténet léptékében, és a büntető-verdikt kimondását.”¹⁰ A tudományba vetett hit és a normalizáció igénye azt eredményezte, hogy a büntetések fókuszába a veszélyes egyén, mint patológiás jelenség kezelése került. Az egyén veszélyességét determinálnak számított, biológiai, pszichológiai, környezet tényezőkből, illetve ezek kombinációjából eredt. A determináltság egyben azt jelentette, hogy a bűnelkövetők megkülönböztethetők a társadalom „normális” tagjaitól és kezelésre szorulnak. A medikális megközelítést erősítette meg a második világháború után a jóléti állam társadalompolitikája. A jóléti állam értékrendszerének középpontjában a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolása állt, ezért az állam alapvető feladatának tekintette a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok támogatását, leszakadásuk megakadályozását. A büntetőpolitika célja a bűnelkövetők teljes körű rehabilitációja, szükség esetén személyiségük megváltoztatása, továbbá szociális helyzetük javítása. A rehabilitációhoz azonban nem szabtak időhatárokat, megteremtve a határozatlan tartamú szabadságvesztés kiszabásának

⁸ FOUCAULT: i.m. 1998, 79. o.

⁹ FOUCAULT: i.m. 1990, 420. o.

¹⁰ FOUCAULT: i.m. 1990, 342. o.

lehetőségét, amely a rehabilitációs modell támadásának később egyik alapja lesz. A büntetőpolitika rehabilitációs (más néven treatment, kezelési) tág teret adott az emberrel foglalkozó tudományok képviselőinek, pszichológusoknak, pszichiátereknek, szociális munkásoknak a büntető igazságszolgáltatásban. A pártfogó felügyelői munka ekkor a virágzásnak induló szociális munkához állt a legközelebb, és elsődleges céljaul a bűnelkövetők társadalmi beilleszkedésének támogatását tűzte ki. Az esetkezelés döntően egyéni esetkezelés volt, amelyben pszichoszociális segítségnyújtás dominált, de már voltak kísérletek a csoportos pszichoterápia alkalmazására is.¹¹ Az 1970-es években megbukott a rehabilitációs ideológia és beköszöntött az ún. büntetési pesszimizmus (penal pessimism) kora. A treatment modellt egyrészt kritika érte, mivel a határozatlan tartamú büntetések sértették az elkövetők emberi jogait, másrészt a bűnözés nem csökkent olyan mértékben, hogy bizonyította volna a költséges kezelések hatékonyságát. Az amerikai kriminológus, Martinson vitatott állítása miszerint „Semmi nem működik” (Nothing works) a rehabilitációs célú programokban, 1974-ben jelent meg egy tanulmányban. Martinson egy, rehabilitációs célú programok értékelésére irányuló kutatás eredményeit foglalta össze. Szemére vetik, hogy megállapításait a végleges eredmények bevárása nélkül tette, kategorikus kijelentésén egyébként később maga is finomított. Hogy mikor volt igaza és mikor túlzott Martinson, ma már tulajdonképpen nem lényeges. Hogy kijelentése ilyen nagy visszhangot váltott ki jelzi, lenyomata volt egy kornak, amelyben a korábban használt fogalmak és módszerek kezdték érvényüket veszteni. Martinsonnak talán akaratán kívül sikerült egy mondatba sűrítene a tanácsalanságnak azt a hangulatát, amellyel a kor kriminológusai és szakemberei a jövő felé néztek, talán ma sem találva végérvényes válaszokat egy új korszak új problémáira.

Beck kockázat-társadalomnak nevezi azt az új társadalmi formációt, amely véleménye szerint felváltja az ipari társadalmat. A kockázat-társadalom legfőbb jellemzője hogy középpontjában már nem a javak elosztásának kérdése, hanem a modernizáció negatív következményeként előállt kockázatok és veszélyek elosztása, kanalizálása, ártalmatlanná tétele áll.¹² A társadalomirányítás a rizikótársadalomban kockázat-menedzsmentként működik. Az intézmények szakmai céljait a kockázatok spektrumában határozzák meg, intézkedéseik a kockázatok kivédése, a biztonság fokozása érdekében szerveződnek gazdaságossági, költséghatékonysági szempontok szerint. A kockázat-kormányzás hatása világosan a kivehető a büntetőpolitika területén is, amelynek központi fogalmává a közösség biztonsága vált. A cél, a bűnözés, mint a társadalmat átfogóan fenyegető kockázat korlátok között tartása, és az egyes elkövetők, mint tudományosan elemzett, azonosított kockázatok kezelése, menedzselése.

¹¹ VANSTONE: A History of Use of Groups in Probation Work: Part Two – From Negotiated Treatment to Evidence-Based Practice in Accountable Service, *The Howard Journal*, 2004, 43(2), 180-202. o.

¹² BECK: A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba. Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 26. o.

A pártfogás területén is megjelennek ennek a szemléletnek a jelei, mind a pártfogói munka szervezeti irányításában, mind a pártfogói tevékenység eszköztárában. Ez a folyamat a legszembetűnőbb az Egyesült Királyságban, ahol 2004-ben létrehozzák a Nemzeti Bünelkövető-Menedzsment Szolgálatot (National Offender Management Service, NOMS). A NOMS a hatékony büntetésvégrehajtás letéteménye Angliában és Walesben a felnőtt korú bünelkövetők vonatkozásban, integrálja a büntetésvégrehajtási intézetek és a pártfogó felügyelői szolgálatok irányítását. „A NOMS az a rendszer, amelyen keresztül a legmagasabb színvonalú büntetésvégrehajtási szolgálatokat és beavatkozásokat megrendeljük és biztosítjuk a közösség védelme és a bűnisméltés megelőzése érdekében” – áll a szervezet honlapján.¹³ A NOMS felállításának alapelve az volt, hogy elváljon egymástól a szolgáltatások megrendelése és ellátása, valamint erősödjön a szolgáltatók közötti verseny: „A NOMS víziójának központi eleme a megrendelői szerep, amely a köz-, magán-, önkéntes-, és közösségi szektorban működő bünelkövető-menedzser szolgáltatókkal kötött szolgáltatási megállapodások és szerződések formájában valósul meg”. A NOMS regionális szervei (ROMS) a területükön ilyen megállapodásokban rögzítik elvárásaikat a szankciókat végrehajtó bünelkövető-menedzser szolgáltatókkal szemben, így például a pártfogó felügyelői szolgálattal is. A pártfogó felügyelői szolgálatok korábbi feladataik tekintetében már csak potenciális szolgáltatók, egyek a versengő szereplők között. Ahogy a szabadságvesztés büntetések végrehajtásának területén is megjelentek a magánbörtönök, úgy a pártfogás felügyelői szolgálat monopóliuma is megtört a közösségi büntetések végrehajtásában. A közösség felé tehát nyitott a kapu, hogy már ne csak támogatóként, de egyenrangú félként vegyen részt a büntetések végrehajtásában. A kapukat a *partnerség* elvének érvényesülése nyitja meg. A közösség mozgósításának különféle formái a „bűn-megelőzési partnerség”, „intézményközi együttműködés”, „a közösség önvédelmi képességének fokozása”, az „aktív állampolgárság”, az önségítés a bűnözéskontroll egészében meghatározó szerepet tölt be napjainkban. Az „együttműködési hálózat” kiépítése gyakran önmagában kormányzati intézkedések célja, projekteken keresztül megvalósuló feladatmegoldás varázsszava.

A kockázat-kormányzási rendszerben az állam a kockázat-menedzsment feladatait részben áthárítja a közösségre és az egyénekre. Ennek nemcsak költséghatékonyági indokai vannak, hanem ideológiai alapja is. A „*felelőssé tevés*” (*responsibilization*), az egyéni felelősség hangsúlyozása a késő modernkori új kormányzás egyik alapja. Az egykor a jóléti, szociális állam gondoskodási körébe tartozó problémák, mint például az időskor, az egészség, a munkanélküliség ma egyéni kockázatnak minősülnek, amelyekre az embereknek maguknak kell felkészülniük, például különféle biztosítások segítségével.¹⁴ A kockázat-menedzsment tulajdonképpen egy individuális kategória, elsősorban az egyén felelőssége, hogy

¹³ <http://noms.justice.gov.uk>

¹⁴ ROSE: id. Kemshall: Conflicting knowledges on risk: the case of risk knowledge in the probation service. *Health, Risk & Society*, Vol. 2, 2002, No. 2

megteszi-e a lépéseket a kockázatok kivédése érdekében. Az állam szerepe ebben a folyamatban elsősorban a kockázatok kijelölése, és az állampolgároknak a „jó kockázati döntések” felé terelése az oktatáson, a különféle egészségügyi kampányokon, és az erkölcsi nevelésen keresztül.

A késő modernkori társadalomban megváltozik az ellenőrzés mechanizmusa is. Beck a kockázatok eloszlásának logikája mellett az individualizációt tekinti a modernizáció legfontosabb következményének. Az individualizációs folyamat jellegzetességeként írja az élethelyzetek intézményesülését és szabványosodását. Miközben a hagyományos életformák, mint osztályhelyzet, kiscsalád, nemi szerepek, hivatás nem kötik már az egyéneket, helyükbe új kötődések lépnek, amelyeket a munkaerőpiac és a fogyasztói lét alakít ki, magukban hordozva a szabványosítás és az ellenőrzés lehetőségét. Beck szerint az életpályáknak ez az intézményi meghatározottsága, az életvitel piacfüggősége politikai alakíthatóságukat eredményezi, az intézményfüggő és szabványosított egyéni helyzetek felett sajátos ellenőrzési struktúra alakulhat ki.¹⁵ Deleuze a mai kor társadalmát az ellenőrzés társadalmának nevezi, amely felváltja a Foucault által a fegyelmezés társadalmának nevezett rendszert. A fegyelmező társadalom nagy intézményi struktúrái, mint például a börtön, a kórház, a gyár, az iskola, amelyeken keresztül a fegyelmezés elzárással párosulva megvalósul, mind leépülőben vannak. Deleuze a börtön válságának jeleként említi az alternatív büntetésformákkal való kísérletezést, kiemelve az elektronikus felügyeletet, mint ellenőrzési technikát.¹⁶

Egy individualizált társadalomban, ahogy a kockázatok kezelése, a kontroll is individuálisan érvényesül, és végső soron az egyén önszabályozása által valósul meg. A nagy intézményi struktúrák helyét átvevő, a társadalomban szétterülő ellenőrzési rendszerek az individuumok helyes döntését és önszabályozását hivatottak elősegíteni. A direkt állami kontrollt és a jóléti intézmények normalizációs, korrekciós technikáit „olyan indirekt mechanizmusok váltják fel, amelyek a politikai, gazdasági, és társadalmi intézmények céljait az egyének választásaira és elköteleződésére fordítják át”.¹⁷

Foucault a *governmentality* fogalommal jelöli az egyének önszabályozási folyamatát, a szelf konstrukcióját és összekapcsolódását a hatalom technológiájával. Foucault a *governmentality* fogalmat a késő modernkori kormányzásra használja, amely működésének alapja, hogy az egyéneket képessé tegye önmaga kormányzására.

Ebben a rendszerben felértékelődik az egyén szabadsága a választásra. Nem véletlen, hogy a rehabilitációs ideológia részben az emberi jogokra, a szabadság korlátozására hivatkozva bukott el. Az egyéni választás szabadsága biztosítja ugyanis a felelős döntés és az önkorrekció lehetőségét. A büntetőpolitikát ennek megfelelően egyre kevésbé érdekli a bűnelkövető és körülményei, és a bűnelkövetéshez vezető okok, sokkal inkább a bűncselekmény és következményei. Ismét előtérbe

¹⁵ BECK: i.m. 232. o.

¹⁶ <http://mek.oszk.hu/00100/00140/html/01.htm#cim2>

¹⁷ ROSE: id. Kemshall: i.m. 2002, 43. o.

került a neoklasszikus, tetтарыosságra épülő, megérdemelt büntetés elve (just desert). A súlyos bűncselekményt elkövetőkkel szemben erősebb kontrollt kell alkalmazni, ami elsősorban a hosszú tartamú szabadságvesztés formájában lehetséges, míg az enyhébb bűncselekményt elkövetőkkel szemben a kontrollelemekkel megerősített közösségi szankciókat preferálja a büntetőpolitika.

Azok a tényezők, amelyek korábban a bűncselekmény okának, külső körülménynek, a társadalmi helyzetből származónak számítottak ma egyéni kockázatnak, kriminogén szükségletnek minősülnek. Annyiban tárgyai a beavatkozásoknak, amennyiben az elkövető személyének veszélyességére vonatkozó értékelések szerint hozzájárultak a bűnelkövetéshez.¹⁸ A veszélyesség felmérésére a késő modern társadalomban, kikristályosodott, tudományos eszközei állnak rendelkezésre, a különféle *kockázat/szükséglet-értékelési rendszerek*. Ezek az eszközök az elkövető előéletében fellelhető, a bűncselekmény elkövetésével összefüggésbe hozható statisztikus rizikófaktorkok (pl. nem, életkor, korábban elkövetett bűncselekmények), valamint a beavatkozási célpontokat képező dinamikus faktorkok (kábitószer-használat, társas kapcsolatok, szociális készségek, motiváció) számbavétele alapján sorolják a veszélyesség szintjét jelző kategóriákba az elkövetőket. Például az angol OASys például a veszélyesség négy kategóriáját különbözteti meg a súlyos sérelem okozásának valószínűsége alapján: *alacsony* kockázat (nem támasztja alá bizonyíték a súlyos sérelem okozásának veszélyét); *közepes* kockázat (fennáll a súlyos sérelem okozásának veszélye, de nem valószínű, hogy az bekövetkezik, ha az elkövető körülményeiben változás áll be); *magas* kockázat (fennáll a súlyos sérelem okozásának veszélye, bármikor megtörténhet, hatása ez esetben súlyos); *nagyon magas* kockázat (a súlyos sérelem okozása a közeljövőben valószínűleg bekövetkezik).

A legújabb kockázat/szükséglet-értékelési módszerek nem teljesen statisztikai alapúak, nem zárják ki a klinikai, individuális értékelést, sőt általában integrálják azokat és a biztonság szempontjai mellett, fokozottan érvényesítik a rehabilitáció szempontjait.

A statisztikai pontossággal megállapított veszélyesség értékelésre épül a kockázat-menedzsment terminusaiban meghatározott esetkezelés. Ennek legjobb példája az angol bűnelkövető-menedzser szolgálat munkamódszere. A végrehajtásnak három vezérfonala van: a menedzsment, a felügyelet és az adminisztráció. A menedzsment, a tulajdonképpeni esetkezelésnek a következő fázisait határozták meg: értékelés, tervkészítés, a források allokációja, a terv végrehajtása, monitorozása, felülvizsgálat, újraértékelés, újratervezés, és mérés. A modell neve ASPIRE (Asses-Sentence Plan-Implement-Review-Evaluate).

A kockázat-értékelés és a kockázat-menedzsment szemlélet nemcsak az angol-szász országok büntetésvégrehajtás rendszerét jellemzi, de hatása az egész európai kontinensen érzékelhető. Ugyanez igaz a pártfogói beavatkozások jellegének átalakulására a rehabilitációs korszakot követően.

¹⁸ KEMSHALL: i.m. 2002, 49. o.

A kockázatok menedzselése, a kontroll megvalósítása mellett az esetkezelés középpontjában a viselkedés változtatásának elérése áll. Ennek legelterjedtebb eszközei a *kognitív-behaviorista alapokon nyugvó csoportos foglalkozások*. A csoportos foglalkozások bizonyos viselkedések átkondicionálására, a viselkedés korrekcióra, bizonyos szociális készségek kialakítására, fejlesztésére irányulnak. A kognitív alapú foglalkozásokkal való kísérletezés az 1980-as évektől kezdve kapott lendületet. Ilyen volt például Kanadában a „Reasoning és Rehabilitation” nevű program, amely a szociális tanulás módszerén alapult. Ezeket a programokat a „semmi sem működik” (Nothing works) pesszimizmusára válaszképpen „Ami működik” (What works) névvel illették. Az új módszerek keresése részben reakció volt a büntetőpolitika megváltozott elvárásaira, a hatékonyság és gazdaságosság bizonyítására, részben szerves folytatása volt a korábban folytatott kísérletezésnek, amely a rehabilitációs időszakban jellemezte a pártfogó felügyelői munkát. Amíg azonban akkor az új eszközök használata a pártfogó felügyelők autonómiájába tartozott, addig később ez a választási lehetőség olyan programokra szűkült, amelyek hatékonyságát a tudomány bizonyította, és a büntetőpolitikai irányítás elfogadta (Evidence Based Practice). Ma a pártfogó felügyelők eszköztárának nagy része különféle akkreditált programokban határozható meg, amelyek többsége kognitív-behaviorista megközelítésen alapuló csoportos foglalkozás, de egyéni módszert is találunk közöttük.

Ugyanakkor az egyéni esetkezeléssel szemben is új elvárások fogalmazódtak meg az elmúlt években. A pártfogónak és a kliens kapcsolatának a proszociális mintanyújtáson kell alapulnia, azaz a pártfogónak a kliens normakövető viselkedését kell elősegítenie úgy, hogy ehhez ő maga nyújtja az elsődleges mintát (*prosocial modelling*). A kliens már nem passzív alanya a segítői folyamatnak, hanem aktív résztvevője. Ez a megközelítés pozitív, konstruktív viszonyt feltételez a pártfogó és a pártfogolt között, amelyben a pártfogó megerősíti a pártfogolt proszociális attitűdjét, erre irányuló motivációját. A pártfogásban újabban előszeretettel alkalmaznak olyan, az addiktológiában használt eszközöket, mint a *motivációs interjú* vagy a *relapszus prevenció*. A motivációs interjú eszköze a bűnelkövetést, akárcsak a szenvedélybetegséget, nemkívánatos viselkedésként kezeli és a motivációt viselkedési valószínűségként, fogja fel.¹⁹ A relapszus intervenció egy viselkedés-kognitív kezelés, amely a viselkedésváltozás fenntartását segíti elő.²⁰

A pártfogás modern eszközei is értelmezhetők a felelőssé tevés (responsibilization) rendszerében (Kemshall, 2002). Míg korábban büntető igazságszolgáltatás célja az elítéltek kívülről való fegyelmezése, folyamatos felügyelet való tartása volt, addig mai büntető eszközök az egyén önszabályozását kívánják elérni.²¹ Kemshall szerint a kognitív-behaviorista programok különösen alkalmasak erre, hiszen az egyének viselkedésének és gondolkodásának átstrukturálására irányulnak. Ezek a foglalkozások az erkölcsi érvelésre, a problémamegoldó kész-

¹⁹ MILLER – ROLLNICK: 1991, id. Rác, 1999

²⁰ MARLATT – GORDON: 1985., id. Rác, 1999

²¹ O’MALLEY: id. Kemshall: i.m. 2002

ségre, az önmenedzselésre (self-management), a kognitív önkontrollra, a különféle szociális készségekre koncentrálnak és a liberális piacgazdaságnak megfelelő éntechnológiák kialakulását segítik elő. A foglalkozások során hangsúlyt kap a motiváció, a kliens bevonása, aktív részvétele, az eszközök már nem a kényszerítésen alapulnak. Az a cél, hogy a kliensek saját racionális döntésük alapján váljanak önmaguk kockázat-menedzserévé. Ezek az eszközök arra szolgálnak, hogy kiválasztódjanak azok, akikből felelősségteljes, önkormányzó szubjektíváció konstruálható (re-moralisation). Azok, akik kiesnek ebből a körből felelőtlennek, javíthatatlannak minősülnek és velük szemben más büntető eszközök alkalmazhatók, elsősorban szabadságvesztés.²²

A közösségi büntetések részét képező kognitív foglalkozások dominanciáját látzik megtörni egy új megközelítés, amely azon a kérdésfeltevésen alapul, hogy miért hagyják abba az emberek a bűnözést. A kérdés alapja az a felismerés, hogy a bűnelkövetők nagy többsége élete során rövid ideig tanúsít kriminális viselkedést. Elsősorban a kriminális karrierek longitudinális kutatása során nyert eredmények azt mutatják, hogy a fiatalokú bűnelkövetők kb. 85 %-a 28 éves korának elérésekor valószínűleg nem fog bűncselekményt elkövetni.²³ Természetesen, az a megállapítás, hogy a fiatal felnőtt korú, férfínépesség körében a legmagasabb a kriminális aktivitás, nem újdonság. Az új kutatások arra irányulnak, hogy milyen tényezőkkel áll összefüggésben ez a folyamat. Ebben a körben vizsgálják az életkor és egyes bűnelkövetői magatartások összefüggéseit, a külső körülmények, a szociális kötődések szerepét, az énkép, az identitás, motiváció módosulását.²⁴ A „desistance” minden esetben viselkedési kategória, a kriminális inaktivitás mintája. Kialakulásának két lépcsőfoka van: az első szint, a „bűnözésmentes” állapotot jelöli, a kriminális karrier azon időszakát, amikor az egyén nem követ el bűncselekményeket (primary desistance). A második lépcsőfok már a megváltozott egyén szintje, a „nem bűnelkövető identitás” létrejötte (secondary desistance). A „desistance” ideológusai szerint ez a meghatározás a büntető-igazságszolgáltatást új feladatmeghatározásra sarkallja: mit tehet a büntető igazságszolgáltatás ennek a folyamatnak az elősegítése érdekében? Véleményük szerint a bűnelkövetés ilyen jellegű vizsgálata holisztikus megközelítést eredményez, amely segít megérteni, hogy a bűnelkövetői magatartás megváltozásának sokféle oka lehet. A változást nem individuális döntésnek tekintik, hanem folyamatnak, amelyet különféle társadalmi kötődések, például a család, a kortárskapcsolatok, a munkavégzés, a tanulás és ezeknek az elkövető életében való szerepének a változása elősegíthet. Ez a szemlélet azon kívül, hogy fontosnak tartja az elkövető szociális készségeinek fejlesztését, intenzívebben foglalkozik az elkövető társas kapcsolatainak erősítésével. Ennek egyik

²² KEMSHALL: i.m. 2002

²³ MARUNA Shadd: Desistance. In: E. McLAUGHLIN – J. MUNCIE (eds.) The Sage Dictionary of Criminology. London: Sage, 2006

²⁴ WEAVER, Beth – Fergus McNEILL: Desistance. In: R. CANTON and D. HANCOCK (eds.) Dictionary of Probation and Offender Management. Cullompton: Willan, 2007, 90-92. o.

módszere az elkövető közösségi aktivitásának növelése, önkéntes tevékenységekbe való bevonása. A kognitív-behaviorista programok, mint a humán tőke növelését célzó eszközök kiegészülnek a társadalmi tőke növelésére irányuló beavatkozásokkal.

A foucault-i governmentality szempontjából ez a megközelítés is a liberális piacgazdaságnak megfelelő önkormányzást segíti elő, hiszen az egyének szintjén a proszociális viselkedés kialakítása a cél, amelyet egyrészt az egyén kognitív készségeinek, másrészt közösségi kapcsolatainak formálásán keresztül lehet elérni. Az egyén viselkedésében a változást nem a büntetésvégrehajtás valamely eszköze, például egy csoportos foglalkozás indukálja, hanem elsősorban közösségi kapcsolatainak változása. Ugyanerre az elvre épül a helyreállító igazságszolgáltatás, amely végképp kerüli a direkt eszközöket és a közösségi kapcsolatok helyreállítását magára a közösségre bízta, az igazságszolgáltatás képviselője legfeljebb a facilitatori szerepet látja el. A helyreállító igazságszolgáltatási koncepció is az egyéni felelősségvállalást helyezi középpontjába, amely a bűncselekmény következményeivel, a sértett érzelmeivel való szembesüléssel együtt járónak feltételez. Az elkövető önszabályozásának kialakulását a közösség közvetlenül segíti elő, a helyreállító igazságszolgáltatási eljárások intézményesítésével büntető igazságszolgáltatás legfeljebb közvetít e folyamatban. Mintha visszatérnénk a 18-19. századi közvetlen társadalmi kontroll formáihoz, a társadalmi mozgalmak erkölcsi nevelési tevékenységéhez. A különbség azonban az, hogy a közösséget nem a hatalommal való szembeni önvédelem²⁵ készíti erre, hanem a felelőssé tevés folyamatában a konfliktusok kezelésének magukhoz ragadására mintegy rákényszerülnek. Ugyanakkor a helyreállító igazságszolgáltatás intézményesítése felfogható hasonló jellegű folyamatnak, mint a lakosság körében kialakult kontrollmechanizmus hatalomba vétele.²⁶ Különösen azokban az országokban lehet ez igaz, ahol ez eszköz ígéretet a legalkalmasabbnak a beilleszkedni nem tudó csoportok feletti kontroll korszerűsítésére, ahogy ezt az őslakos maorik esete példázza Új-Zélandon.

A helyreállító igazságszolgáltatás szemlélet jelentős hatással van a pártfogó felügyelői esetkezelésre. Az esetkezelésben egyrészt közvetlenül alkalmazhatók a különféle helyreállító igazságszolgáltatási módszerek, mint például a családi csoportkonferencia. A pártfogó felügyelői programok között megjelentek az áldozatokra gyakorolt hatás tudatosítását elősegítő foglalkozások. Hangsúlyosabbá vált a szankciók jóvátételi jellege, a pártfogó felügyelőknek az esetkezelés során egyre intenzívebb kapcsolatot kell tartani a közösséggel.

A közösség, az elkövető környezetének bevonása a szankciók alkalmazásába követelménnyé vált, és az egyén önszabályozásának folyamatát, illetve társadalmi intergációját hivatott elősegíteni. A kockázat-társadalomban azonban a társadalmi integráció lehetőségei és formái is megkérdőjeleződnek. A kockázat-társadalom elméletének megközelítésében a közösség negatív, védekező jellegű, értékrendszerének középpontjában a biztonság áll, szemben az osztálytársadalommal, amely

²⁵ FOUCAULT: i.m. 1998, 79. o.

²⁶ FOUCAULT: i.m. 1998, 85. o.

az egyenlőség eszményére épült, pozitív célok elérésére ösztönözve a társadalmat.²⁷ A kockázat-társadalomban az emberek közötti szolidaritás legfőbb forrása a félelem és a szorongás, amely az individualizáció hatásain túl megnehezíti a társadalmi befogadást. E rendszerben a társadalmi integráció is nehezen értelmezhető. A társadalmi integráció megvalósulásainak lehetséges irányait a bűnelkövetőkkel foglalkozó szervezetek ma a munkavégzés, a tanulás, a családi kapcsolatok mentén határozzák meg. Ezek társadalom olyan szociális formáihoz kapcsolódik, amelyek felbomlását Beck a kockázat-társadalom bemutatása során az individualizációs folyamatok részeként elemezte.²⁸ Az ipari társadalom szociális szövetékét az osztályhelyzet, a hivatás kiscsalád, a nemi szerepek alkotják, amelyek a késő modernitásban széttöredeznek. A kereső munka szabványosított rendszere felbomlik, élethossziglani egész napos munka normája megdől, általánossá válik a foglalkoztatási bizonytalanság, új kockázatokkal teli foglalkoztatottsági módok jönnek létre. A munkaerőpiacot a rugalmas, plurális, alulfoglalkoztatottság jellemzi, és egyúttal a tömeges munkanélküliség, amely az individualizációnak köszönhetően már nem osztály-, vagy marginális csoporthelyzet, hanem egyéni kudarc és probléma, lehetővé téve a „sors tömegességét és elszigeteltségét”.²⁹ A szociális szféra feladatait Beck ebben a rendszerben meglehetősen pesszimistán értelmezi: „Hasonlóan változik a helyzet a szociális ellátó és jóléti intézményekben is. A strukturális munkanélküliség időszakában a szakmai felkészítő programok, a kiszabadult bűnözők számára szervezett rehabilitációs programok ... éppoly szükségesek, mint amilyen hiteltelenek. Szociális munkások, pszichológusok és gondozók, akik e személyek rehabilitációján és „integrációján” fáradoznak – ami persze mindig azt jelenti, hogy munkanélkülieket kell a foglalkoztatási rendszerbe integrálni –, saját munkájuk hatékonyságát és tekintélyét veszélyeztetik, mert az ilyen programok semmit sem képesek változtatni a fennálló munkahiány alaphelyzetén.”³⁰

A foglalkoztatás védelmi funkciójának hanyatlásával párhuzamosan az oktatás helyzete is megrendül. Az oktatás már nem garantálja a munkaerőpiacon való elhelyezkedés biztos esélyét, viszont nélkülözhetetlen az álláskereséshez. Az iskolai végzettség tehát egyre kevésbé elégséges, egyúttal viszont egyre szükségesebb. A legesélytelenebbek azok, akik csak az általános iskolát végzik el. „Az általános iskola esélytelenséget nyújt, mint oktatási intézmény, ezért gettóvá válással fenyeget, amelybe a tartós foglalkozásnélküliségre (illetve gondozásra, szociális segílyre) kárhozottatott alsó státuszcsoportokat zárják.”³¹ Beck az általános iskolát oktatási funkciót is ellátó „ifjúsági szállóként írja le, amely valahol az utca és a börtön között helyezkedik. Ezekben az oktatási gettóknak a pedagógiai helyzet romlik, a fiatalok anómiás reakciói prognosztizálhatók, aminek egyik jele a tanárok

²⁷ BECK: i.m. 72. o.

²⁸ BECK: i.m.

²⁹ BECK: i.m. 168. o.

³⁰ BECK: i.m. 270. o.

³¹ BECK: i.m. 279. o.

elleni erőszak megjelenése, növekedése. Ezzel a jelenséggel sajnálatos módon már Magyarországon is találkozunk.

A családi kapcsolatok reintegrációs erejére, a család erőforrásainak mozgósítására elsősorban a helyreállító igazságszolgáltatási eszközök helyeznek hangsúlyt. A kockázati társadalomban azonban a család szerepe is átalakul. „A modernitás végiggondolt piaci modelljének alapja a család- és házasság nélküli társadalom. Mindenkinnek önállónak, a piaci követelmények irányában szabadnak kell lennie ahhoz, hogy biztosítsa gazdasági létét. A piaci szubjektum végső soron az egyedülálló, partneri kapcsolattól, házasságtól, családtól nem korlátozott egyén”.³² Az élethossziglani egységes család – ahogy élethossziglani munka – megszűnik az emberi élet alapkövének lenni. Az emberek ma sokkal inkább életszakaszhoz kötődően „részcsalád-életeket” élnek, az együttélés új formái jönnek létre.

Beck szerint ellentét feszül az állami szervek intézkedései és az előbb vázolt folyamatok között. Az állami intézmények az ipari társadalomnak megfelelő életút kategóriáiban gondolkoznak, az általuk tételezett „normális” életút olyan elemekből áll, amelyek felbomlóban vannak. Eszközeiket a korábbi kategóriákhoz igazítják, egyre nagyobb feszültséget indukálva. „Az eltérő életpályákat a pedagógiai fegyverkezés eszközeivel kezelik. Éleződik az ellentét az intézményesen elképzelt és a társadalmilag érvényes normalitás között.”³³ Az individualizálódás és a közösségek átalakulásának magyarázatát nyújtják a társadalmi vagy kapcsolati tőke elméletek is. Fukuyama az individualizálódás erősödésével párhuzamosan a „közösség miniatürizálódásának” jelenségét írja le (Fukuyama szerint miközben a civil társadalom egyre sűrűbbé válik, és egyre több csoport keletkezik, a közös normák száma és ereje csökken. A társadalomban létező csoportok kevésbé normaadóak és kisebb bizalmi rádiuszi hoznak létre. Így lehetséges, hogy a civil társadalom fejlettsége ezért nem feltétlenül jelzi társadalmi tőke magas szintjét. Véleménye szerint társadalmi tőke és bizalom, akkor jön létre, amikor az emberek osztoznak a tisztesség és kölcsönösség normáiban és ennél fogva képesek együttműködni. A társadalmi tőkét ma általános értelemben a személyközi, illetve a társadalmi intézményekkel szembeni bizalom, az együttműködési hajlandóság szintjével hozzák összefüggésbe. E vizsgálatok a politikai intézményekbe és a demokratikus részvétel esélyébe, a büntető igazságszolgáltatásba és a jogrendszerbe vetett bizalom, a társadalmi aktivitás szintje, a társadalmi hálózatok értéke, a bizalom általános szintje, az általános elégedettség szintjének kérdéseivel foglalkoznak (pl. Eurobarometer).³⁴

A társadalmi vagy kapcsolati tőke vizsgálható a társadalmi kirekesztés folyamatával, az esélyerősítéssel (empowerment), az ágencia-elmélettel összefüggésben is. Egy ilyen jellegű, többféle, társadalmilag leszakadó csoportot vizsgáló kutatás a társadalmi vagy kapcsolati tőke az egyén személyközi és a társadalom intézményeihez (család, iskola, munkahely, helyi közösségek) kötődő kapcsolatot is magá-

³² BECK: i.m. 216. o.

³³ BECK: i.m. 244. o.

³⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_240_220_en.htm

ban foglaló társadalmi viszonyaiként definiálja.³⁵ Az intézmények körében vizsgálja a segítő szervezetekkel kialakított kapcsolatokat, és ezek szerepét a társadalmi leszakadás megállításában. Az egyének kapcsolati hálójának vizsgálata tanulságos lehet a különféle közösségi büntetések és helyreállító igazságszolgáltatási eszközök alkalmazására vonatkozóan is.

A modern büntetések fent vázolt jellemzőit a Pártfogó Felügyelői szolgálat által végrehajtott közösségi jóvátétellel összefüggésben vizsgálom részletesebben. A közösségi jóvátétellel a fiatalok és a fiatal felnőtt elkövetők szimbolikus formában, a közösség irányában teszik jóvá a bűncselekményükkel az áldozatnak, illetve a közösségnek okozott sérelmeket. A közösségi jóvátétel színterét olyan helyi, társadalmi szervezetek biztosítják, amelyek maguk is fiatalokkal foglalkoznak, vagy meghatározott közösségi célok érdekében, illetve értékek mentén fejtik ki tevékenységüket (pl. környezetvédelem, kórházi segítő munka, egyéb karitatív tevékenységek). Kutatásom során interjúkat készítek a szimbolikus jóvátétel „szereplőivel”: elsősorban a jóvátételt teljesítő fiatal bűnelkövetőkkel, illetve a jóvátétel közösségi szereplőivel, az őket jóvátételre fogadó társadalmi szervezetekkel, a közreműködő önkéntesekkel, tovább az ügyek sértetteivel, pártfogó felügyelőkkel. Az interjúk során azt vizsgálom, milyen jelentést tulajdonítanak a jóvátételnek, az egymással való találkozásnak a folyamat szereplői, milyen értelmet nyer a közösség részvétele a büntetőjogi reakciók megvalósításában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BECK, U: A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba. Századvég Kiadó, Budapest, 2003
- FOUCAULT, M.: Az igazság és az igazságszolgáltatási formák. Latin Betűk, Debrecen, 1998
- FOUCAULT, M.: Felügyelet és büntetés. A börtön története. Gondolat Kiadó, Budapest, 1990
- FUKUYAMA, Francis: A Nagy Szétbomlás. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000
- KEMSHALL, H.: Understanding Risk in Criminal Justice, 2003
- KEMSHALL, H.: Effective Practice in Probation: An Example of ‘Advanced Liberal’ Responsibilisation? The Howard Journal Vol. 41, 2002, No. 1, 41-58. o.
- KEMSHALL, H.: Conflicting knowledges on risk: the case of risk knowledge in the probation service. Health, Risk & Society, Vol. 2, 2002, No. 2, 144-158. o.
- KEMSHALL, H. – AGUIRE, M.: Public protection, partnership, risk penalty. Punishment & Society, Vol. 3, 2001, Iss. 2, 237. o.

³⁵ MÁRVÁNYKÓVI: 2007

- KUN, B. – MARSCHALKÓ, J. – ROTTENBILLER, F.: A fiatalok számára hivatott jótékony célú intézmények Magyarországon. Wodianer és fiai Könyvnyomda, Budapest, 1911
- MARUNA, Shadd: Desistance. In: E. MCLAUGHLIN – J. MUNCIE (eds.) The Sage Dictionary of Criminology. London: Sage, 2006
- MÁRVÁNYKÖVI, Ferenc: Kapcsolati tőke és kapcsolatháló vizsgálatok. Leszakadók. A társadalmi kirekesztődés folyamata. In: RÁCZ, J.(szerk.). Leszakadók. A társadalmi kirekesztődés folyamata. L'Harmattan, Budapest, 2007, 47-75. o.
- ROSE, N.: Inventing Our Selves. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Id. KEMSHALL, H.: Effective Practice in Probation: An Example of 'Advanced Liberal' Responsibilisation? The Howard Journal Vol. 41, 2002, No. 1, 41-58. o.
- ROSE, N.: Powers of Freedom: reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press. 1999, Id. KEMSHALL, H.: Effective Practice in Probation: An Example of 'Advanced Liberal' Responsibilisation? The Howard Journal Vol. 41, 2002, No. 1, 41-58. o.
- VANSTONE, Maurice: A History of Use of Groups in Probation Work: Part Two – From Negotiated Treatment to Evidence-Based Practice in Accountable Service, The Howard Journal, 2004, 43(2): 180-202. o.
- WEAVER, Beth – FERGUS MCNEILL: Desistance. In: R. CANTON and D. HANCOCK (eds.) Dictionary of Probation and Offender Management. Cullompton: Willan, 2007, 90-92. o.

Social Capital, Special Eurobarometer, February 2005

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_223_en.pdf

Standard Eurobarometer, 2006

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_hu_nat.pdf

Median, Szabálykövetők-e a magyarok?

<http://www.median.hu/object.a8a85ac1-413b-43b6-ace2-f54e2fa17e50.ivy>

Törzs Edit

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Kerecsi Klára

HELYREÁLLÍTÓ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÉS TÁRSADALMI TŐKE

Mire van szükség a társadalom fejlődéséhez? Innovációra. Mi kell az innovációhoz? Az, hogy egymástól különböző, eltérő információk találjanak egymásra, ebből születhet meg valami egészen új gondolat. Én azt hiszem, hogy az interdiszciplináris megközelítés, a tudományterületek határainak átlépése, a sokoldalú megközelítés lehet az egyik kulcsa annak, hogy valóban új és változást generáló felismerésekre juthassunk.

Talán jobban érthető mindezek után, hogy egy jogi doktori iskola doktoranduszaként az előadásomban miért épp a jogról szólok talán majd a legkevesebbet. De remélem, hogy az előadás végére az is érthető lesz, hogy amiről beszélek, az nem öncélú kalandozás, hanem a társadalmunk jövőjéről, a jogról, illetve a szűkebb kutatási területemről, a helyreállító igazságszolgáltatásról szól.

Az előadásban többször fogok hivatkozni Csermely Péterre, aki a SOTE professzora, biokémikus és a hálózatok kutatója. Az ő írásaival való találkozásnak nagy szerepe van abban, hogy úgy tűnik, sok-sok régóta bennem feszülő kérdést egységes elméleti keretbe tudok foglalni. Mi a bűncselekmény? Milyen hatásai vannak a bűncselekménynek az egyének és a társadalom szintjén? Milyen választ kell adni a bűnelkövetésre? Mi a célunk a büntetéssel? Milyen hatásokat ér el a bűncselekmény elkövetésére adott reakció? Miért tud ebben más lenni a helyreállító igazságszolgáltatás? Jól tesszük-e, ha nagyobb teret adunk e szemléletnek?

Nem titkolom, hogy én magam a helyreállító igazságszolgáltatás szellemiségét közel érzem magamhoz. Éppen ezért nem véletlen, hogy a munkámban is e szemléletet képviselem, az Igazságügyi Hivatal Pártfogó Felügyelői Szolgálatánál vagyok felelős a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység hazai működéséért. Ugyanakkor fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a másik két, ma egymás mellett létező büntető igazságszolgáltatási paradigma, a megtorló (retributív), illetve a megelőző (preventív) szemlélet alkalmazását elutasítom, de kívánatosnak tartom, hogy ezek mellett a helyreállító szemlélet a mainál jelentősebb figyelmet és elfogadottságot kapjon. Hiszem, hogy e szemlélet a bűnről és a büntetésről való gondolkodásunkat alapvetően változtathatja meg.

A helyreállító igazságszolgáltatás

A modern büntetőjog XVIII. századi kialakulása óta alapvetően tehát három nagy büntetőpolitikai irányzat alakult ki, és létezik a mai napig is egymás mellett. A *klasszikus* büntetőjogi szemlélet abból indul ki, hogy a normaszegést a tettel arányos büntetéssel kell sújtani, amely kifejezi a társadalom rosszallását. Ez, a más-képpen retributív igazságszolgáltatásnak is nevezett rendszer azért igazságos, mert az állam által, megfelelő garanciákkal övezett eljárásban kiszabott büntetés arányos a normaszegés súlyával. A XIX. század végéig uralkodó klasszikus nézet mellett a jóléti államokban a XX. század elejétől fokozatosan nyert teret a megelőzésre és az elkövető rehabilitációjára hangsúlyt helyező *preventív* szemlélet. Felismerték, hogy a tett súlyosságán kívül figyelembe kell venni az elkövető személyi körülményeit, érettségét, a bűnelkövetéshez vezető okokat, és a szankciónak elsősorban azt kell szolgálnia, hogy az adott bűnelkövető megfelelő támogatást kapjon ahhoz, hogy a jövőben ne kövessen el ismét bűncselekményt. Erre az időszakra tehető – összhangban az elkövető személyi körülményeinek figyelembe vételével – a fiatalokúakra vonatkozó külön büntetőjogi szabályok megalkotása is. A XX. század utolsó harmadában egyre több kritika érte a büntető igazságszolgáltatási rendszereket amiatt, hogy működésük nem hatékony, illetve a bűncselekmény egyik legfontosabb érintettjét, az áldozatot és az ő érdekeit teljesen háttérbe szorítják.

A büntető igazságszolgáltatási rendszer elsősorban, tehát, a mai napig alapvetően elkövető-központú rendszer, amely a bűncselekményt az állammal, a jogszabályokkal szembeni normasértésnek tekinti, és erre válaszul megfelelő, formalizált és garanciákkal övezett eljárásban megállapítja a terhelt bűnösségét, majd szankciót alkalmaz vele szemben. A sértett általában csak a bűncselekményről való hatósági tudomásszerzésnél és a bizonyítékok szolgáltatásánál kap szerepet. Bár kárigényét megjelölheti, de ez kizárólag az anyagi kárára vonatkozhat, és ennek megtérülése is igen kétséges a büntetőeljárás folyamán.

Az 1970-es években, először az USA-ban, majd az évtized végétől Európában is jelentkező harmadik irányzat, a helyreállító vagy resztoratív igazságszolgáltatás teljesen más szemlélettel közelíti meg a bűncselekmény elkövetését. Azt elsősorban olyan konfliktusként értelmezi, amely mindenekelőtt a sértettet érintette, neki okozott esetlegesen anyagi és érzelmi kárt. A helyreállító igazságszolgáltatás olyan eszközöket alkalmaz a bűncselekményekre adott válaszokban, amelyekben a sértettnek, illetve a bűncselekménnyel érintett közösségnek aktív szerepe van a konfliktus rendezésében és a következmények meghatározásában.

A sértetti szempontok előtérbe kerülése mellett hasonló jelentőségű az a változás is, ahogyan ez a szemlélet az elkövetőről gondolkodik. A hangsúly a cselekményen és nem az elkövető személyén van, mivel a helyreállító szemlélet nem az elkövetőt, csak a cselekményét ítéli el. Azt az üzenetet közvetíti az elkövető felé, hogy amit tett, az káros a sértettre, és rajta keresztül a közösségre és a társadalomra, de nem stigmatizálja őt, ezzel is hozzásegítve ahhoz, hogy a cselekményre adott válasz ne

a „bűnöző” énképet erősítse. Az elkövetővel kapcsolatban, tehát, a célja az, hogy a cselekményért való felelősségvállaláson és a jóvátétel nyújtásán keresztül lehetőséget biztosítson a számára arra, hogy a társadalom teljes jogú tagjaként a jövőben jogkövető életmódot folytasson. A helyreállító igazságszolgáltatás egyik legfontosabb teoretikusa, John Braithwaite 1989-ben publikálta „reintegratív szegény”-elméletét, amely abból indul ki, hogy míg az elkövetőhöz közel állók által kifejezett rosszallás büntudathoz vezet, a hatóságok rosszallása ellenkezéshez. A reintegratív szegény az elkövetőt a szegényérzet megtapasztalására ösztönzi a magatartása miatt, de lehetővé teszi, hogy megtartsa méltóságát. Ezt, az elkövető a magatartásáért vállalt felelősségén túl azzal valósítja meg, hogy lehetőséget ad az okozott sérelem jóvátételére is.¹

A helyreállító igazságszolgáltatás eszközeinél, tehát, az elkövető aktivitása ugyanolyan fontos, mint a sértetté, mivel a bűncselekményt elkövetőt ahelyett, hogy passzívan elszenvedné a rá kirótt szankciót, arra ösztönzi, hogy vállaljon felelősséget a tettéért és aktív lépéseket tegyen a cselekménye által okozott sérelem jóvátétele érdekében.

A hagyományos igazságszolgáltatással szemben, amely arra keres választ, hogy milyen szabályt sértettek meg, ki követte el a normaszegést, és milyen büntetést érdemel, a helyreállító szemlélet számára a legfontosabb kérdés az, hogy kit érintett a cselekmény, milyen sérelmet okozott és azt kinek kell jóvátennie.² A múltbeli tények aprólékos feltárása helyett sokkal inkább a jövőre, a cselekmény által érintettek kapcsolatának, sérelmeinek, közösségben elfoglalt szerepének helyreállítására fókuszál.

A büntetésnek a helyreállító eljárásokban is van szerepe, a helyreállító szemlélet tehát nem a büntetés szükségességét vitatja. A büntetés meghatározásánál viszont fontosnak tartja a sértettek, a közösség, sőt, az elkövető érdekeinek, szükségleteinek és hozzájárulásának figyelembe vételét.

Mit tudunk ma a helyreállító igazságszolgáltatás hatásairól? A helyreállító igazságszolgáltatás hívei újra és újra megfogalmazzák, és egyre több empirikus kutatás is igazolja azt a nem kevés pozitív hatást, amelyet a resztoratív eszközök alkalmazásától várhatunk. Így, egyéni szinten, a sértett érdekeinek hatékonyabb érvényesülését, az őt ért károk jóvátételét, a sértett esetében a másodlagos viktimizáció, az elkövető oldalán a stigmatizáció elkerülését. Szervezeti szinten az igazságszolgáltatási szervek túlterheltségének csökkenését, az eljárások lerövidülését. Társadalmi szinten a bűnisméltés esélyének csökkenésén keresztül a bűnmegelőzés hatékonyságának növekedését, az eljárás kedvező költségvetési hatásait, a bűncselekményekkel okozott károk mérséklődését, a békés konfliktuskezelés kultúrájának terjedését.

Empirikus kutatási adatok elsősorban külföldi tapasztalatokról vannak, így ezek ismertetésekor gyakran találkozom olyan hangokkal, hogy Magyarországon ez

¹ Idézi MCCOLD: A helyreállító igazságszolgáltatás elmélete és gyakorlata In: Herczog Mária (szerk.): Megbékélés és jóvátétel, Család Gyermek Ifjúság Könyvek, Budapest, 2003

² ZEHR, H.: The little book of restorative justice, Good Books, USA, 2002

biztos nem működik, itt az emberek még nincsenek készen arra, hogy maguk döntenek a saját ügyükben, ez a megoldás távol áll a mi kultúránktól. Én ezt nem hiszem, és a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői eljárás bevezetésének tapasztalatairól végzett kutatás eredményei sem ezt igazolják.³ Mindenesetre fontosnak tartom, hogy hazai adatokkal is hozzá tudjunk járulni a helyreállító igazságszolgáltatás hatásainak vizsgálatához. Ezért majdani dolgozatomban egy újabb, Magyarországon elsőként elvégzett empirikus vizsgálatmal szeretném bemutatni az egyik legmarkánsabb hazai helyreállító igazságszolgáltatási eszköz, a büntető ügyekben alkalmazott mediáció bűnismétlésre gyakorolt hatását. Mivel ez a kutatás még zajlik, a vizsgálat eredményeiről a jövőben tudok majd beszámolni.

De a szkeptikus válaszok folyamatos gondolkodásra készítetnek, és azt szeretném megfejteni, hogy *miért és hogyan* hatnak a helyreállító igazságszolgáltatás eszközei a bűncselekménnyel érintett emberekre, közösségekre és a társadalomra. Nyilvánvaló, hogy a megtorló, a megelőző, illetve a helyreállító igazságszolgáltatási szemlélet ma egymás mellett létezik és érvényesül a büntető politikában és a gyakorlatban. Vajon mi az, ami az alapelveken, szemléleten túl megkülönbözteti a helyreállító megoldásokat a másik két paradigma eszközeitől és működésétől? Hogyan segíthető a jogalkotó, a jogalkalmazó, hogy mikor melyik szemlélet alapján érdemesebb gondolkodnia? Ma, azt gondolom, az ezzel kapcsolatos különbségek attitűdökben, egyéni és intézményes véleményekben érhetőek tetten. Én úgy vélem, ennél többet kell tudnunk mondani arról, hogy a társadalom szempontjából hosszú távon milyen hatása lehet az egyik vagy másik paradigma hangsúlyosabbá tételének.

Társadalmi tőke, hálózatok és bizalom

A helyreállító igazságszolgáltatás hatásainak vizsgálatában ezt az átfogó választ a *társadalmi tőke* elméletében keresem. Úgy vélem, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás eszközei a bizalom és a kapcsolatok erősítésén keresztül a társadalmi tőke növeléséhez járulnak hozzá, tehát – természetesen nem közvetlen módon –, az egész társadalom számára előnyös az alkalmazásuk.

Nézzük meg, hogy mi is az a társadalmi tőke. Mivel ez a fogalom elsősorban a közgazdaságtani és szociológiai irodalomból ismert, mindenképpen ki kell térnem ennek részletesebb bemutatására.

A társadalmi tőke fogalma az 1970-es években jelent meg az irodalomban, amikor közgazdászok arra keresték a választ, hogy mi okozhatja, hogy gazdasági szempontból hasonló adottságokkal rendelkező területek, országok gazdasági fejlődése, eredményessége eltérő képet mutat. Ekkor vált egyértelművé, hogy a fizikai és az emberi tőke mellett más hatások is szerepet játszanak egy gazdaság teljesítő-

³ IVÁNYI Klára (szerk.): A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon, OBmB, Budapest, 2008 http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/b_ugyek_mediacio.pdf

képességében, s ezt ragadták meg az azóta interdiszciplináris fogalommá vált társadalmi tőke modelljében. A társadalmi tőke tehát a társadalomban fellelhető nem anyagi erőforrás, amellyel nem az egyének rendelkeznek, hanem ez a tőke épp az egyének, illetve intézmények egymás közötti kapcsolataiban manifesztálódik. Ahogy James S. Coleman megfogalmazta, a fizikai vagy tárgyi tőke kézzel fogható, az emberi tőke a személyek olyan átformálása, amely új cselekvésmódokat lehetővé tévő képességekkel ruházza fel őket – gondoljunk a tanulás során megszerzett tudásra, mint tőkére. A társadalmi tőke viszont sokkal kevésbé megfogható, hiszen éppen akkor jön létre, amikor az *emberek közötti viszonyok változnak meg úgy, hogy elősegítsék a cselekvést*. A társadalmi tőke tehát a személyek vagy cselekvők közötti viszonyokban ölt testet.

A büntető igazságszolgáltatási rendszerrel való összefüggés vizsgálata szempontjából talán Robert D. Putnam meghatározását érdemes még itt kiemelni. Az ő definíciója szerint „a társadalmi tőke a társadalmi szervezetek jellemzőiből származik, olyanokból, mint a bizalom, a normák és a hálózatok, amelyek növelhetik a társadalom hatékonyságát azzal, hogy elősegítik az összehangolt cselekvéseket”.⁴ Putnam definíciójában kiemelt hangsúlyt kap, tehát, a hálózatok szerepe, valamint a bizalom és a kölcsönösség, amely a társadalmi élet különféle területein segíti elő a kölcsönös előnyök érdekében létrejövő együttműködést. A társadalmi tőke, tehát, nem az egyének szintjén, hanem a hálózatokban érhető tetten. Csermely Péter így határozza meg a hálózatok fogalmát: „Minden olyan rendszer felfogható hálózatnak, amely egymástól elkülönült elemekből áll, és amelyekben ezeket az elemeket gyengébb vagy erősebb kapcsolatok kötik össze.” A kötelékek, az egyes elemek közötti kapcsolatok lehetnek erősek, vagy gyengék. Granovetter már a '80-as évek elején megfogalmazta, hogy a hálózatok a tagok közötti kapcsolat erőssége és struktúrája alapján lehetnek „sűrűbbek”, és kevésbé sűrűek. Ő a baráti kör és az ismeretségi kör példáját hozza: „Az egyénekből és az ismerőseikből álló embercsoport alacsony sűrűségű hálózatot alkot (amiben több lehetséges kapcsolati vonal hiányzik), míg ugyanazon egyén és közeli barátai szorosan kötődnek egymáshoz (a lehetséges kapcsolati vonalak jelen vannak)”.⁵ Granovetter igazolta azt is, hogy a hálózatokat éppen a gyenge kapcsolatok stabilizálják, tehát a hálózatok erőssége a gyenge kapcsolatokban rejlik. Húsz évvel később ezt a tézist egyébként a természettudományok területein is sikerült igazolni, általánosításában pedig ismét Csermely Péter munkájára utalnék.

A hálózatok egyik fontos szerepe, hogy lehetővé teszik az információk terjedését. „A hálózatok attól válnak hálózatokká, hogy elemeik össze vannak kötve. A háló-

⁴ Idézi Kis Krisztián: A társadalmi tőke mint a társadalmi és gazdasági folyamatokat befolyásoló erőforrás, Agrártudományi Közlemények, 2006/20. Különszám

⁵ GRANOVETTER M.: The strength of weak ties: A network theory revisited. Sociological Theory 1983, 1, 202-233. o., idézi Kis: i.m.

zatokban fontos, hogy az információk gyorsan terjedjenek, azaz az elemek *hatékonyan* legyenek összekötve.”⁶

Utasi Ágnes úgy fogalmaz, hogy a bizalom olyan virtuális kötőelem, amely az egyének és a társadalmi csoportok közötti kapcsolatokban termelődik, formálódik. A bizalom a közösségi kohézió és társadalmi integráció fontos eleme.⁷

Ha tehát erősítjük a bizalmat a hálózat tagjai között, ezzel segítjük a hálózatokon belül a gyenge kapcsolatok kialakulását, így hozzájárulunk a közösség, a társadalom stabilitásához.

Hogyan függ össze mindez a bűnözéssel? A bűncselekmény elkövetése sérti a társadalom hálózatának szövetét, hiszen a többség által elfogadott normák megsértése megzavarja az egyensúlyt, a kapcsolatokat, feszültséget okoz, bizalmat rombol.

A bűncselekményre a hálózat tagjainak, a társadalomnak reagálnia kell. Ezt a reakciót évszázadok óta az állam hivatott megtenni a bűnüldözés szervei és a büntető igazságszolgáltatás működtetése révén. Ezen intézmények nélkül semmilyen szemléleti keretben sem lehetne hatékonyan reagálni a normasértésre. Az azonban, hogy az igazságszolgáltatás milyen eszközt, milyen konkrét választ alkalmaz, már szemlélet kérdése is.

A jog, szűkebben a büntetőjog szerepét e vonatkozásban én elsősorban a garanciák, egyfajta keret és kontroll biztosításában látom. Ha az erre feljogosított döntéshozó helyreállító eszközöket alkalmaz, lemond a hatalma egy részéről és azt a bűncselekménnyel érintett sértett vagy közösség, illetve magának a normaszegőnek a kezébe adja.

Egy olyan térbe engedi ki az ügyet, ahol már nem a büntetőeljárás jogi garanciái adják a keretet, hanem a helyreállító igazságszolgáltatás alapelvei és a közreműködő, a resztoratív eszközt működtető szakmaisága. Az így megszülető eredményt azonban már ismét a büntető igazságszolgáltatás szabályai és keretei között lehet értékelni.

A bűncselekményre adott válaszok eszközeinél fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy azok lényege, véleményem szerint, elsősorban nem a végeredményben rejlik, hanem abban a folyamatban, ahogy a végeredményig eljutunk. Ahogy egy mediáció sikerét sem az jelenti, ha az abban részt vevő elkövető és sértett megállapodást köt, hanem az, hogy a folyamat során, amelyben részt vettek, képessé váltak megfogalmazni a saját szükségleteiket és érdekeiket, meg tudták hallani a másikat, figyelembe tudták venni a másik szempontjait, kommunikációjuk minősége alakult át. Meg tudták beszélni a cselekmény sértettre gyakorolt hatásait, az elkövető nem általában, hanem ezekért tudott felelősséget vállalni, a sértett pedig ezeket tudta megbocsátani neki. Remélem, a példám elég jól szemlélteti, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás eszközei bizalmat teremtenek az emberek között. Hozzáteszem, olyan emberek között, akiknek a konfliktusára az állam – Nils Christie szavaival élve – a legnagyobb fájdalmat okozó, ezért csak legvégső esetben alkalmazandó megoldást, a büntetést rendeli alkalmazni. És ezek az emberek még együtt is mű-

⁶ CSERMELY: i.m.

⁷ UTASI Ágnes: Éltető kapcsolatok. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2008

ködnék! Közösen alakítják ki egy esetleges megállapodás tartalmát, és azt a jövőben ők működtetik. Természetesen nem feledkezhetünk meg a büntetőjog garancia-rendszeréről, ami mindehhez keretet biztosít.

Összegzés, a helyreállító igazságszolgáltatás hatásai

Összegzésként idézzük fel ismét Coleman definícióját: „a társadalmi tőke akkor termelődik, ha az *emberek közötti viszonyok változnak meg úgy, hogy elősegítsék a cselekvést*”. A fenti példában épp ezt a folyamatot mutattam be. Egymással konfliktusban álló személyek közötti viszony változik meg, együttműködés alakul közöttük. Utasi Ágnes idézem ismét: „Az együttműködéssel és egymás megismerésének, megtapasztalásának révén a kapcsolatokban létrejön a latens kötelék: a bizalom.”⁸ Vagyis, a helyreállító eszközök hatására erősödik az emberek közötti bizalom. Elsősorban a sértett és az elkövető között. De erősödik mindkettejük, családjuk, ismerőseik bizalma feléjük és a másik érintett, az ő ismerősei, családjá, sőt az igazságszolgáltatás felé. A helyreállított bizalom, tehát, nem marad meg az egyének szintjén. A hálózatban ez az információ is továbbadódik, hatása, bár egyre gyengébben, de nyilvánvalóan a hálózat más pontjain is érzékelhető. Talán valahogy úgy, ahogy egy vízbe dobott kő vet körkörös hullámokat.

A hatások vizsgálatánál nem feledkezhetünk meg az intézményi szintről sem. Arról, hogy mennyit árt egy társadalomnak, és mennyire ássa alá a normakövetést, ha a társadalom tagjainak épp az igazságszolgáltatás működése felé nincs bizalma. Ha egyéni szinten olyan megoldást tud kínálni az állam, amely a legkisebb mértékben igazságtalan, a lehető legkisebb mértékben okoz fájdalmat, az érintettek szempontjait a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi, és a lehető legnagyobb mértékben felel meg az eljárás kimenetele a résztvevők érdekeinek, úgy a hálózatok információközvetítő szerepe által egyre szélesebb körben fejt ki pozitív hatást az igazságszolgáltatási szervek, tágabban az állam és a normák iránti bizalom szintjére. A társadalmi bizalom pedig olyan erőforrás, amely megnöveli a korábban említett gyenge kapcsoltok kiépítésének esélyét.⁹

Úgy gondolom, tehát, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás alkalmazása a bizalom szintjének növelésével járul hozzá a társadalmi tőke növeléséhez, a társadalom stabilitásához és fejlődéséhez.

Engedjék meg, hogy Csermely Péternek a *Mindentudás Egyeteme* műsorában¹⁰ 2005-ben elhangzott előadásának gondolataival zárjam az előadást. Azt hiszem, gondolatai öt év elteltével még inkább aktuálisak:

„A bizalom átlagos szintje a modern társadalmak stabilitásának záloga. Ha van bizalom, a társadalom esélyt kap arra, hogy stabil legyen. Továbbmegyek: ha van

⁸ UTASI: i.m. (2008)

⁹ CSERMELY: i.m.

¹⁰ <http://www.mindentudas.hu/csermelypeter/2005091|csermely.html>

bizalom, a társadalom esélyt kap arra, hogy innovatív legyen. Jelentős újítások csak bizalom teli légkörben születhetnek.”

Aki ma Magyarországon nem tesz meg minden tőle telhetőt azért, hogy a társadalmi bizalom nőjön, az *a közös jövő ellen dolgozik.*”

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CHRISTIE, N.: A fájdalom korlátai, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1991
- COLEMAN, J. S.: A társadalmi tőke az emberi tőke termelésében, 1988, In: LENGYEL-SZÁNTÓ (szerk.): Tőkefajták: A társadalmi és kulturális erőforrások szociológiája, Aula, 1998
- CSERMELY Péter: A rejtett hálózatok ereje: Hogyan stabilizálják a világot a gyenge kapcsolatok? Vince Kiadó, Tudomány-Egyetem sorozat, 2005
- BARABÁS A. Tünde: Börtön helyett egyezés? – mediáció és más alternatív szankciók Európában, KJK-Kerszöv, 2004
- FUKUYAMA, F.: Bizalom: A társadalmi erények és a jólét megteremtése. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997
- GÖNCZÖL Katalin: Helyreállító igazságszolgáltatás – helyreállítható bizalom, Élet és Irodalom, XLXI. Évfolyam, 39. szám, 2007. szeptember 27.
- GRANOVETTER, M.: The strength of weak ties: A network theory revisited. Sociological Theory 1983, 1, 202-233. o.
- HIRSCH et al. (szerk.): Restorative Justice and Criminal Justice – Competing or Reconcilable Paradigms, Hart Publishing, 2003
- IVÁNYI Klára (szerk.): A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon, OBmB, Budapest, 2008 http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/b_ugyek_mediacio.pdf
- KEREZSI Klára: A közvélemény és a szakemberek a helyreállító igazságszolgáltatásról. In: A helyreállító igazságszolgáltatás lehetőségei a bűnözés kezelésében, kutatási beszámoló, Budapesti Szociális Forrásközpont, Budapest, 2006
- KIS Krisztián: A társadalmi tőke mint a társadalmi és gazdasági folyamatokat befolyásoló erőforrás, Agrártudományi Közlemények, 2006/20. Különszám
- MCCOLD, P.: A helyreállító igazságszolgáltatás elmélete és gyakorlata In: Megbékélés és jóvátétel Szerk.: Herczog Mária, Család Gyermekek Ifjúság Könyvek, Budapest, 2003
- UTASI Ágnes: A bizalom hálója. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2002
- UTASI Ágnes: Éltető kapcsolatok. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2008
- ZEHR, H.: The little book of restorative justice, Good Books, USA, 2002

Schweighardt Zsanett
Kriminológiai Tanszék
Témavezető: Kerecsi Klára

A HELYREÁLLÍTÓ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ELEMELI A MAGYAR BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS RENDSZERÉBEN

Társadalmi dezorganizáció és bizalomvesztés

A XX. század közepén jelentősen meggyengültek a nyugati társadalmak polgárait összefűző szociális kötelek és közös értékek. Világszerte társadalmi dezorganizáció és nagyfokú elidegenedés tapasztalható. Alacsony fokúvá vált a társadalmi szolidaritás. Az emberi kapcsolatok felbomlóban vannak, és az embertársainknak történő segítségnyújtás szinte teljes hiánya érzékelhető. Megrendült a másik emberbe és az emberi kapcsolatokba vetett bizalom. Konrad Lorenz ezt az alienációt az „érzelmek fagyhalálaként” aposztrofálja, és a civilizált emberiség egyik halálos bűnének titulálja. Az évszázadok során jelentősen átalakult ugyanis az egyén és a közösség viszonya. A Ferdinand Tönnies általi distinkciót alkalmazva el kell választani egymástól a Gemeinschaftot (közösséget) és a Gesellschaftot (társadalmat). A Gemeinschaft a modern kor előtti tipikus európai paraszti társadalomra volt jellemző, amely rokoni kapcsolatokon alapult, és közvetlen, szemtől szembe érintkezések során kialakuló személyes viszonyok sűrű hálójából állt. A Gesellschaft ezzel szemben a törvények és más formális előírások összessége, amely a nagy, ipari társadalmakat jellemezte. A társadalmi kapcsolatok személytelenebbek és formálisabbak voltak, és jóval kevésbé függték az emberek egymás kölcsönös támogatásától. Már az újkori racionalizmus magával hozta az énközpontúságot. Thomas Hobbes „De cive” című művében ezt úgy fogalmazta meg – Plautus „A szamár” című írása után szabadon –, hogy „ember embernek farkasa”. Marx megfogalmazása szerint „az egyén leszakadt a közösség köldökzsinórjáról.” A globalizáció hatására az emberi kapcsolatok új formája jött létre: a hálózatiság, amely hozzájárul ahhoz, hogy az élet minden területén számos társunk legyen. A hálózati társadalom révén jóval több emberrel lehetünk mindennapi kapcsolatban, azonban megváltozott a primer kapcsolatok alapköve, a face to face fogalmát másképp kell ma már értelmezni. Leginkább hálózati, virtuális közösségek léteznek. Legbelül azonban mégis társak, közösség nélkül, magára marad az ember. Fokozódik az individualizáció és az elidegenedés. Mondhatjuk úgy is, hogy „társas társtalanságban” élünk. Kiürülnek a hagyományos közösségek anélkül, hogy a társas kapcsolatok új, megbízható rendszere alakulna ki.

Napjainkban fordulóponton vagyunk azt illetően, hogy jelentkezik-e a közösségek újratereztésének igénye. Francis Fukuyama megfogalmazása szerint az 1960-as évektől az 1990-es évekig a XX. század közepének ipari társadalmában uralkodó társadalmi értékrend ún. „Nagy Szétbomlása” zajlott. Ez intenzív individualizmust hozott magával, meggyengítette a közösségeket összetartó kötelekeket, sőt az intézményekbe vetett bizalmat is. Gyengült az informális társadalmi kontroll, és a csoportnormák fellazulása miatt kisebb lett a visszatartó erő a bűnözéstől. A felbomlott társadalmi rend azonban rendszerint újból helyreáll. Fukuyama szerint számos jel éppen arra mutat, hogy napjainkban éppen ez történik. Az 1990-es évek folyamán javult a jelentős intézmények iránti bizalom szintje, és a civil társadalom is virágzásnak indult. Az emberek ugyanis természetüknél fogva társadalmi lények, akiket legelemibb benső mozgatóerőik és ösztöneik vezérelnak afelé, hogy olyan erkölcsi szabályokat hozzanak létre, amelyek közösségekké fűzik őket. Az ember természetes állapota ugyanis nem a „mindenki harca mindenki ellen”, ahogy azt Thomas Hobbes tartotta, hanem „sokkal inkább egy olyan civil társadalom, amelyet tömérdek erkölcsi szabály megléte tesz rendezetté”.¹ A társadalom polgárait összefűző szociális kötelekeknek és közös értékeknek az összessége a társadalmi tőke, amely bármilyen, a modern társadalomban végbemenő csoportos tevékenységnek előfeltétele. A társadalmi tőke antropológiai megközelítése szerint az együtműködés, közösségiség, bizalom az ember alapvető szükséglete.

A rendszerváltás válsága

Magyarországon a bűnözés 1990 óta minőségi és mennyiségi változáson ment keresztül, szerkezeti átalakulás következett be. Közvetlenül a rendszerváltáskor, az 1988 és 1991 közötti időszakban radikálisan, az addigi kétszeresére emelkedett az ismertté vált bűncselekmények száma. Míg 1988-ban pedig 185.000 volt az a szám, addig 1990-ben már 341.000, 1995-ben pedig 502.000 bűncselekményt tartottak nyilván. Az 1990-es évek utolsó harmadától magas szinten stagnál a bűnözés, évente 400.000 körül mozog a regisztrált bűncselekmények száma (2009-ben 394.034 volt²). Az össz-bűnözés mintegy 65 %-át a vagyon elleni bűncselekmények teszik ki. Új bűncselekményformák is megjelentek azonban, mint például a szervezett bűnözés, de jelentősen nőtt a gazdasági bűncselekmények száma is. Nagy gyakoriságra tettek szert az erőszakos bűncselekmények is. Ez a tény alapvetően a rendszerváltásnak tudható be, mely számos kísérőjelenséget hozott magával. A szocializmusból a demokráciába való békés átmenet idején a társadalom osztottá vált az anyagi javakhoz való hozzájutás eltérő foka következtében. A gazdaságban recesszió következett be, csökkent az életszínvonal. A magyar társadalomra jellemzővé vált az anómia, vagyis egyfajta norma nélküli állapot jött létre, melyben a

¹ FUKUYAMA, Francis: A Nagy Szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászervezése. Európa Könyvkiadó. Budapest, 2000, 19. o.

² <http://crimestat.b-m.hu/Krimstat/Krimstat200923/Adatok/bst912K1.xls>

korábbi rend szabályai már érvényüket veszítették, az új normák azonban még nem kristályosodtak ki. Lazult a társadalmi kontroll, és a társadalmi kohézió gyengülése miatt az informális szociális kontrollba vetett hit is megingott. Az értékrendbeli instabilitás következtében megváltozott a jogkövetéshez való viszony is, és egyre nehezebbé vált a deviáns személyek társadalomba való reintegrációja. Társadalmi méretű tranziens folyamatnak lehettünk tanúi akkor és sok szempontból még ma is.

A társadalmi tőke alacsony foka korrelációt mutat az értékvesztett, anómiás lelkiállapottal. A kutatások szerint Magyarországon 1995-2002 között javultak a társadalmi tőke jellemzői. 2002-2006 között viszont rendkívül nagymértékű romlás volt tapasztalható e téren, és nőttek az anómia mutatói. A bizalom helyett a társadalmi bizalmatlanság uralkodott el. „Régióink átalakuló társadalmaiban a bizalom, elsősorban a mindenkire kiterjedő bizalom lényegesen alacsonyabb, mint a legtöbb nyugati országban, különösen alacsony a skandináv országokhoz viszonyítva.”³ Amíg a társadalmi tőke valamennyi mutatója tekintetében jelentős rosszabbodás volt 2002-2006 között, addig a barátoktól, rokonoktól várható társas támogatás mértéke üdvözlendő módon nőtt. „A magyar társadalom tehát a társadalmi tőke csökkenését, az anómia nagyarányú növekedését 2002 és 2006 között a társas támogatás jelentős mértékű növelésével igyekezett kompenzálni. Ez biztató jele a magyar társadalom életképességének.”⁴ A társadalmi tőke ugyanis társadalmi kapcsolatokban generálódik.

Paradigmaváltás a büntető igazságszolgáltatásban

A bűnözés intézményes kontrollt kíván. A bűnözés terén tapasztalható új jelenségek azonban a büntető felelősségre vonás terén is új megközelítést tesznek szükségessé: előtérbe kell kerülnie az egyéni felelősségnek és a moralitásnak. A korszellem mára már meghaladta a hagyományos igazságszolgáltatás elveit. A XX. század második felére világossá vált, hogy a tisztán tett-, tettes- vagy áldozatorientált koncepciók nem képesek teljesíteni sem a társadalom védelmének, sem pedig az elkövető megnevelésének követelményét. Alternatív vitarendezési módok és konfliktuskezelési technikák váltak szükségessé a büntetőjog területén is.

Az áldozatpolitika jelentősége napjainkban felértékelődött. Összefüggésbe hozható ez mindenekelőtt a büntető igazságszolgáltatási koncepciók változásával. A büntető felelősségre vonás célját illetően háromféle felfogás és gyakorlat váltotta egymást a nyugati társadalmakban. A XVIII. század végén, XIX. század elején a klasszikus büntetőjogi elvekre épülő retributív igazságszolgáltatás dominált. A bűncselekményt a szabad akarat káros megnyilvánulásának tartotta, tehát az indeterminizmust vallotta. A proporcionális, azaz tetterányos büntetés indokoltságát

³ KOPP Mária (szerk.): Magyar lelkiállapot 2008 – Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban, Semmelweis Kiadó, Budapest, 2008, 125. o.

⁴ KOPP Mária (szerk.): Magyar lelkiállapot 2008 – Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban, Semmelweis Kiadó, Budapest, 2008, 127. o.

hirdette a megsértett jogrend helyreállítása érdekében. A XX. század elejétől egyre inkább uralkodóvá vált a pozitivisták kriminológiai nézetek hatására a preventív igazságszolgáltatási szemlélet. Eszerint a bűnös emberi magatartások mögött éppúgy törvényszerűségek bújnak meg, mint a többi társadalmi, valamint a természeti jelenségek körében. Mivel minden jelenségnek oka van, így a bűncselekmény okozatnak tekinthető. A determinációt, azaz a relatív szabad akaratot hirdette. A bűnözésnek is objektív okai vannak, amelyek mellett figyelembe veendő az elkövető szubjektív, egyéni pszichikus adottságai is. Differenciált és individualizált, elkövető-centrikus büntetést tartott alkalmazandónak a generális és speciális prevencióra tekintettel. A XX. század közepének nagy vívmánya volt a treatment-ideológia, amely az elkövető kezelését tűzte ki célul, személyiségének pozitív formálására, átnevelésére tett kísérletet, melynek révén eredményesebben reszocializálható. Ehhez pedig határozatlan tartamú, individualizált büntetést tartott szükségesnek. Az 1970-es évek közepétől vizsgálatok eredményeként is bebizonyosodott, hogy a kezeléselmélet és a reszocializáció csődöt mondott, a bűnözési ráta meredek emelkedést mutatott. A „kezelési eufóriát követő kijózanodás”⁵ idején a hivatalos, ún. neoklasszikus büntetőpolitika a tettarányos felelősséghez való visszatérés szükségességét hirdette. A megérdemelt büntetés (just deserts) és az „igazságos fájdalom-szolgáltatás”⁶ vált uralkodóvá. Ennek a büntetőpolitikának a megfogalmazói vigyázó szemeket egyre inkább az áldozatokra vetették. Így született meg a resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatás koncepciója.

A resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatás

A retributív (megtorló) szemlélettel szemben az 1970-es évektől fokozatosan terjedő resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatás térnyerésével a bűncselekmény újradefiniálására volt szükség. A bűncselekmény eszerint nem jogsértésként vagy az állam elleni támadásként, hanem személynek okozott sérelemként vagy igazságtalanságként értékelendő. A Leuveni Deklaráció⁷ (1997) a következőket rögzítette: „A bűncselekményt nem a köz szabályainak megszegéseként vagy a jogimorális rend tartalmának áthágásaként kell tekintetbe vennünk, hanem elsődlegesen úgy kell kezelni, mint az áldozatoknak okozott sérelem, mint a közösségi béke és biztonság kezelése, és mint kihívás a társadalmi közrend vonatkozásában. A helyreállító szemlélet célja az áldozatnak okozott sérelem jóvátétele, a közösség békéjének és a társadalom biztonságának megteremtéséhez való hozzájárulás. A hatóságok szerepének arra kell korlátozódnia, hogy elősegítse a resztoratív eljárás feltételeinek megteremtését, garantálja az eljárások korrektségét, az egyéni törvényes jogok tiszteletben tartását, valamint biztosítsa a bírói kényszer hatását azokban a helyzetekben, ahol az önkéntes resztoratív tettek nem jártak sikerrel.”

⁵ NAGY Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról. Magyar Jog. 1993, 4. sz. 200-205. o.

⁶ Nils CHRISTIE: A fájdalom korlátai. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1991, 159. o.

⁷ <http://www.sonoma.edu/ccjs/info/leuven.html>; (2009. 08. 06.)

Célként jelent meg, hogy a tettes és az áldozat ne csak az állam büntetőigényére tekintettel, hanem kölcsönös megelégedettségükre rendezze a közöttük felborult egyensúlyt. A közösség ugyanis elvárja⁸ a szankció alkalmazásától, hogy a bűnelkövetők értsék meg azokat a következményeket, amelyeket az általuk elkövetett cselekmény váltott ki; érezzenek felelősséget az általuk okozott kárért; ismerjék be, hogy amit tettek, rossz volt; kérjenek érte bocsánatot; és állítsák helyre a bűncselekménnyel okozott kárt. A helyreállító igazságszolgáltatás tehát egy „új lencsén”⁹ keresztültekint a bűncselekményre. A lencse a bűncselekmény által okozott kárra fókuszálja figyelmünket, illetve a közösségekben és a kapcsolatokban jelentkező olyan problémákra, amelyek a jövőben is sérelmet okozhatnak az egyéneknek és a közösségi életnek, ha nem sikerül megoldani azokat. John Braithwaite¹⁰ a helyreállítás dimenziói közül a következőket emeli ki: anyagi veszteség, sérülés, biztonságérzet, méltóság, az igazságszolgáltatásba vetett hiten alapuló harmónia és a szociális támogatás. Ezek mindegyikének kompenzációjára szükség van az eljárás során.

A bűncselekmény definiálása

A hagyományos büntető igazságszolgáltatás az állam alkotta jog megsértéseként tekint a bűncselekményre. Az ebből fakadó igényt az állam érvényesíti. Az elkövető az állam által ráért büntetések alanyaként jelenik meg. Ezzel szemben a helyreállító igazságszolgáltatás úgy tekint a bűncselekményre, mint problémára, emberek (az áldozat és az elkövető) közötti konfliktusra. A helyreállító igazságszolgáltatásnak nem az a célja, hogy az elkövetőt büntetéssel sújtsa, hanem az, hogy felfedje a probléma vagy konfliktus eredetét és következményeit, illetve helyrehozza azt.

Az igazság definíciója

A hagyományos büntető igazságszolgáltatás szerint akkor szolgáltatnak igazságot, ha a bűncselekmény elkövetése miatt bűnösöket tisztességesen, jogszerűen megbüntetik. A helyreállító igazságszolgáltatás viszont úgy tartja, hogy az igazság akkor győzedelmeskedik, ha a jogsértő beismeri magatartása jogellenességét, felismeri annak az áldozatra gyakorolt káros következményeit, és vállalja, hogy helyreállítja az áldozat kárát olyan mértékben, hogy a káros következmények megszűnjenek.

⁸ KEREZSI Klára: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében. Büntetőjogi Kodifikáció. 2001, 2. sz. 16. o.

⁹ ZEHR, Howard: Changing Lenses. Herald Press, 1990

¹⁰ BRAITHWAITE, John: Restorative Justice and Responsive Regulation. Oxford University Press, 2002, 12. o.

Az igazságszolgáltatási eljárás résztvevői

A hagyományos büntető igazságszolgáltatási rendszerben az állam a vádló, és a vádlott ellenfélként jelenik meg a rendszerben. Ők ketten a bírósági tárgyaláson szállnak szembe egymással, ahol az állam arra kényszerül, hogy bizonyítsa a vádat. Az áldozat csupán a tanú szerepét kapja, kárát csak akkor érvényesítheti, ha a vádat sikerült bizonyítani a tárgyaláson. A közösség szerepe pedig abban áll, hogy ők határozzák meg – a közvetett demokrácia révén a törvényhozókon keresztül – azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az állam képviseli a vádat. A helyreállító igazságszolgáltatásban a vádlott és az áldozat is aktív szerepet kap, és elvárják tőlük, hogy leírják a kriminális esemény előzményeit és következményeit, és a bűncselekményt „emberi nézőpontból” szemléljék. A társadalom szerepe abban áll, hogy prezentálja a vádlott irányában a kriminális magatartás társadalmi szintű költségeit, és bemutassa az áldozatok irányában abbéli elkötelezettségüket, hogy helyreállítsák az áldozatok által elszenvedett veszteségeket. Az állam felelőssége abban rejlik, hogy irányítsa azt az eljárást, amelyben mindegyik résztvevő előadhatja nézeteit, megjelenhetnek értekeik, és ezeket a többiek elfogadják.

A vád tárgyában történő ítélezés gyakorlatai

A hagyományos büntető igazságszolgáltatás a vádról bírósági tárgyalás keretében dönt, amely során szigorú bizonyítási szabályokat alkalmaznak strukturálva az eljárás menetét, amely végső soron bűnösséget megállapító vagy ártatlannak nyilvánító, felmentő ítélettel végződik. A helyreállító igazságszolgáltatási eljárásoknak több fajtája létezik, amelyek a formalitás és az eljárási szabályozottságának fokában különböznek egymástól. Minden helyreállító igazságszolgáltatási eljárás rendelkezik három olyan aspektussal, amelyek megkülönböztetik őket a hagyományos büntető igazságszolgáltatási megközelítésekétől. Egyrészt stílusát és tartalmát tekintve formálisan kevésbé korlátozott, hogy kinek mit szabad mondania, mint a hagyományos tárgyaláson. A résztvevőktől azt várják el, hogy személyes tapasztalataikról számoljanak be, nem pedig azt, hogy vallomást tegyenek, és jelentős mértékben rugalmasabban a szabályok azt illetően, hogy mit mondhatnak. Másodszorban nem a büntető igazságszolgáltatási rendszer hivatásos vagy laikus szereplői döntenek a vádlott bűnösségét illetően, hanem az elkövető maga ismeri el a bűncselekményért való felelősséget. Harmadrészt pedig az eljárás informális társalgás keretében zajlik, nem pedig a sztrikt legalitásra és az adverzaliális (a szereplőkelt ellenfélnek tekintő) rendszerre épül.

A hagyományos büntető igazságszolgáltatás szerint tehát a bűncselekmény az állam ellen elkövetett tett, míg a helyreállító felfogásban személyek közötti konfliktus. A retributív megközelítés az elkövető bűnösségére helyezi a hangsúlyt, a resztoratív nézőpont viszont a tettes kötelezettségeit emeli ki. A „just deserts”, azaz a „megérdemelt büntetéssel” szemben a helyreállító igazságszolgáltatás célja, hogy

az áldozat szükségleteit kielégítse, illetve az elkövetőt felelősségvállalásra és aktív szerepvállalásra ösztönözze az általa elkövetett cselekmény révén okozott kár, sérelem helyreállításában.

A resztoratív igazságszolgáltatás célkitűzései

A resztoratív szemlélet hármassal rendelkezik:

1. a bűncselekmények áldozatainak kártalanítása;
2. a bűnelkövető rehabilitálása;
3. a közösség bevonása az igazságszolgáltatásba.

A bűncselekmények áldozatainak kártalanítása

A kompenzációs gondolat előzményei egészen az ókorig nyúlnak vissza. Már Hammurapi törvényei között rábukkanhatunk arra a rendelkezésre, miszerint az áldozat teljes kártérítést kérhetett az államtól, ha az elkövetőt nem fogták el. A vérbosszú időszakában nemcsak az elkövető büntetését tartották jogosnak, hanem annak a közösségnek a tagjaiét is, akikhez az illető tartozott. A közösség bármely tagjának fizetnie kellett a közösséghez tartozó más ember bűnéért. A kompenzáció egyrészt a kölcsönösségen alapuló igazságszolgáltatásnak felel meg, vagyis az arisztotelészi *iustitia commutativa* megnyilvánulása, másrészt pedig a károkozás és a kártalanítás egyenlőségére irányuló kiegyenlítő-kiigazító igazságosság (*iustitia correctiva*) eszköze. A kompenzáció akkor igazságos, ha arányos az elszenvedett sérelemmel. Diszfunkcionalitáshoz vezet azonban, és növeli a bűncselekmények számát, ha az állam általi kompenzáció széleskörű, és leveszi a felelősséget a bűncselekményt elkövető válláról. Ebből következően a bűnelkövető általi jóvátételnek kell elsődleges szerepet biztosítani, és csak annak sikertelensége esetén szabad az állam általi kárenyhítést alkalmazni. Az áldozatoknak alapvető szükségletei a következők: olyan eljárás, ahol számít az ő véleményük is, információ, az ügyekben való részvétel joga, tisztelet, támogatás, megnyugvás, az önbizalom megújulása, anyagi és érzelmi reparáció.

A bűnelkövető rehabilitálása

Az elkövető rehabilitációja az által valósulhat meg, ha sor kerül a tettes és az áldozat megbékélésére. Ennek pedig általában elengedhetetlen feltétele a bűnelkövető általi megbánás és a jóvátétel. Ha sor kerül büntetőeljárásra, akkor ennek során, valamint a kárenyhítés folyamatában tapasztalatokat szerezhet az elkövető is a szenvedésről. Így bizonyos mértékig átérezheti a bűncselekménye által a sértettnek okozott szenvedést is. A büntetőeljárás során azonban az elkövető erősen kitett a stigmatizációnak, és félő, hogy ez által erősen csökken a társadalomba való vissza-illeszkedésének esélye. Ezért jobb megoldás, ha a kisebb súlyú, jogtisztá konfliktu-

sokat az állam visszaadja az áldozatnak és az elkövetőnek, azaz ebben a körben privatizálódik az igazságszolgáltatás. Az elkövető teljes rehabilitációjára akkor kerülhet sor, ha sikerül a sérelmeket orvosolni. Ilyen esetben helyreáll a megbomlott jogrend, és mindenki tabula rasával, tiszta lappal indul a másik előtt.

A közösség bevonása az igazságszolgáltatásba

A közösség szerepe abban határozható meg, hogy visszafogadja a megbánást tanúsító elkövetőt. A bűnelkövető fent említett rehabilitációja tehát csak a közösség közreműködésével valósulhat meg. Ezáltal elkerülhetővé válik az elkövető marginalizációja, megmenekülhet a társadalom peremére szorulástól. További szempont, hogy a bűnmegelőzésnek, illetve az ennek révén fenntartható zavartalan társadalmi együttélésnek is a társadalmi kapcsolatok erősítése az egyik sarokköve.

A helyreállító igazságszolgáltatás a bűncselekmény-felfogás és a bűncselekményre való reagálás olyan egyedi keretrendszere, amely megkísérli kiegyensúlyozni az áldozatok, az elkövetők és a közösség jogait és érdekeit. Az elkövetőt felelősségre vonhatóvá teszi az áldozatok, azok családjai és közösségei számára. Értékes tanulási tapasztalatot biztosít, törvénytisztelő életmódra ösztönöz, amely reális alternatívája a bűnözésnek. A közösség aktív szerepet kap az igazságszolgáltatási eljárásban, amely békés, biztonságos környezetet eredményezhet, valamint megteremtheti az egyetértés atmoszféráját.

A resztoratív rendszer előnye, hogy hozzájárul egy olyan társadalom kiépüléséhez, melyben mindenki fel- és elismeri felelősségét, és amelyben az individuumok, illetve a közösség összefognak a bűncselekményekkel kapcsolatos megoldáskeresésben. Az elkövetők belátják tettük következményeit, megbánást tanúsítanak, és egyúttal megszabadulhatnak a bírósági eljárás lefolytatásával járó stigmatizációtól, melynek során akkor is beszennyeződne a nevük, ha a bíróság nem nyilvánítaná őket bűnösnek. Elősegíti továbbá, hogy az emberek közelebb kerüljenek egymáshoz, és egy összetartóbb, nagyobb kohéziójú társadalom jöhessen létre. A helyreállító nézetrendszert azonban természetesen nem szabad panaceaként kezelni, csodaszernek hinni. Mindig is lesznek olyan elkövetők és áldozatok, akik nem hajlandóak egymással kontaktusba kerülni a bűncselekmény elkövetését, illetve elszívését követően.

A mai magyar társadalom fogadókészsége a resztoratív szemléletet illetően

Ha a resztoratív igazságszolgáltatás képes feléleszteni a közösség biztonság és rehabilitáció iránti vágyát, akkor valószínűleg elnyeri a közösség támogatását is, és ezáltal képes lesz célkitűzéseit hatékonyan képviselni és minél jobb eredménnyel megvalósítani. Ehhez azonban a legfontosabb kritérium a társadalom fogékony-sága, fogadókészsége. A büntetés nem más, mint a reaktív erőszak egy formája,

amely nem alkalmas arra, hogy elősegítse a személyes jólét helyreállítását, és nem alkalmas arra sem, hogy segítsen a sérelemmel érintetteknek abban, hogy újra felvegyék a kapcsolatot a családjukkal és a közösség tagjaival. Azon áldozatok számára, akik beletapadnak a gyűlölet és a bosszú érzésébe, nincs gyógyulás, és nem tudnak túllépni a dolgokon, mivel „pszichológiai tájképük magát állandósító háborús övezetté vált”.¹¹ A fájdalomkockázásra való hajlandóságunk attól is függ, hogy mekkora a társadalmi távolságunk azoktól, akiknek bűnhődniük kell.

A helyreállító igazságszolgáltatás erősíti a közösséget azért, hogy partnerséget kínál neki a bűncselekményre való reagálásban. A kooperáció, a befogadó és integráló intézkedések erősítik a közösségi kötelekeket, amelyek nélkülözhetetlenek a bűnözéskontroll területén, valamint az áldozattá válás elkerülése érdekében. Azáltal, ha az embert bevonják a döntéshozatalba és a problémamegoldásba, kielégítést nyer a Maslow-féle szükségletpiramis szerinti kötődési szükséglet. A cél az, hogy mind az áldozatok, mind pedig az elkövetők reintegrálódhassanak a közösségbe.

Geert Hofstede megalkotta az individualizmus-kollektívizmus-indexet. Ez a mutató az egyén és a csoport, illetve a csoport és tagjai közötti kapcsolatot jellemzi, az összetartás, felelősség, döntéshozatal, lojalitás egymáshoz való viszonyát fejezi ki. A rendszerváltás előtt a kelet-európai országokat általában kollektivistának tartották. Ma, a rendszerváltás után húsz évvel hazánkban nagyfokú individualizmust tapasztalhatunk. Valószínű, hogy az erősebb individualista tendencia a hosszú időszakon keresztül erőltetett kollektivistá ideológia ellenreakciójaként jelentkezett. Mindemellett „a legtöbb hazai kutatás inkább kollektívnek tartja a magyar társadalmat”.¹² A Hofstede-dimenziók közül kiemelendő a bizonytalanságkerülés-index, amely az újtól való félelmet fejezi ki, másik oldalról megfogalmazva a váltoások elfogadásának mértékét jelzi. A tapasztalatok szerint igyekszünk aktívan elkerülni a bizonytalan helyzeteket, ám a jövő bizonytalanságának megítélésekor a félelemérzet is erősen dominál. „A magyar társadalmat tehát egyre inkább az jellemzi, hogy igényeljük az előreláthatóságot, mert a bizonytalanságot ijesztőnek tartjuk. A társadalmunk tagjai állandóságra, biztonságra és megbecsülésre vágyanak. A konfliktusokat igyekszünk kerülni, erős az igényünk a konszenzusra.”¹³

Hipotézisem szerint az áldozatok és globálisan a társadalom egyaránt fogadó-készséget mutat a helyreállító igazságszolgáltatás iránt. Elfogadja azt, hogy a bűncselekmények áldozatainak is igazságot kell szolgáltatni, az elkövetőt rehabilitálni kell, és lehetőség szerint a közösséget is be kell vonni az igazságszolgáltatásba. A magyar társadalom ugyanis nem minden bűncselekménytípusnál szigorúan punitív szemléletű. A napjainkban érvényesülő ún. sértettorientált büntetőpolitikában a

¹¹ SULLIVAN, Dennis; Tiff, Larry: Restorative Justice: Healing the Foundations of our Everyday Lives. Willow Tree Press, 2005, 6. o.

¹² Magyar lelkiállapot 2008 – Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban (Szerk.: KOPP Mária) Semmelweis Kiadó. Budapest, 2008, 368. o.

¹³ Magyar lelkiállapot 2008 – Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban (Szerk.: KOPP Mária) Semmelweis Kiadó. Budapest, 2008, 370. o.

kisebb súlyú bűncselekmények esetén mind nagyobb teret kap a közvetítői eljárás mint a helyreállító igazságszolgáltatás egyik eszköze. Ez is alátámasztja a társadalom tagjainak a magyar lelkiállapot kutatása során tapasztalt konszenzusigényét.

A büntetőjogi mediáció

A mediáció az alternatív vitarendezési módszerek (ADR – Alternative Dispute Resolution) közé sorolható olyan egyéb konfliktuskezelési technikák mellett, mint például az arbitráció (döntőbíráskodás), tanácsadás, egyeztetés, moderálás, facilitálás. Az e körbe sorolható eljárások közös jellemzője, hogy a konfliktusban álló felek részére alternatívát kívánnak nyújtani a hagyományos bírósági úttal szemben, mégpedig azáltal, hogy mindegyik fél számára elfogadható megoldást keresnek a sérelem vagy jogsértés kezelése érdekében peren kívül. Ezen permegelőző, perhelyettesítő szerepet betöltő technikák az angolszász jogrendszerből indultak hódító útjukra, de az 1970-es évektől kezdődően mind nagyobb teret nyernek a kontinentális jogrendszerben is. Az alternatív vitarendezés egyik legfontosabb elve, hogy a konfliktus nem szükséges rossz az ember életében, hanem egy esély arra, hogy kapcsolatainkat építsük, jobbá tegyük. Ezekben az eljárásokban a hangsúly nem az „igazság tudásán”, hanem az „igazságosság megvalósításán” van. A mediációs technika annak ajánlott igazán, „akinek bármilyen okból fontos a kapcsolat fenntartása vagy javítása azokkal, akikkel konfliktusban van”¹⁴

A mediáció megjelenését az igazságszolgáltatásban olyan paradigmaticus változásnak tekinthetjük, „amely alapjaiban változtathatja meg a büntetés és a jóvátétel megítélését, egymáshoz való viszonyát, valamint a sértett és az elkövető helyét, szerepét a büntetőeljárás során.”¹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (99) 19. számú ajánlásában¹⁶ szorgalmazta a mediáció büntetőügyekben való alkalmazását. Az ajánlás a mediációt akkor tartja alkalmazhatónak, ha a felek ahhoz szabad akaratukból hozzájárulnak. Az ajánlás szerint egy adott büntetőügynek a mediátorhoz utalása, valamint a mediáció kimenetének megítélése a büntető igazságszolgáltatási hatóságok kizárólagos hatáskörébe kell, hogy tartozzon. Az Európai Unió Tanácsának „A sértett jogállásáról a büntetőeljárásban” címet viselő kerethatározata (2001/220/IB)¹⁷ sértetti jogként fogalmazza meg a büntetőjogi mediációhoz való jogot a büntetőeljárás során.

¹⁴ http://www.partnershungary.hu/images/downloads/6123883044_mediszolgweb.doc (2009.08.06.)

¹⁵ A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon. Szerk.: IVÁNYI Klára. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Országos Bünmegelőzési Bizottság. Budapest, 2008, 22. (Letölthető: http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/b_ugyek_mediacio.pdf 09.08.07.)

¹⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (2009.08.06.)

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm> (2009.08.06.)

A Be. jelenleg hatályos 221/A. § (1) bekezdése szerint a közvetítői eljárás a személy elleni (Btk. XII. fejezet I. és III. cím), a közlekedési (Btk. XIII. fejezet), illetőleg a vagyon elleni (Btk. XVIII. fejezet), ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás tartama alatt, a gyanúsított vagy a sértett indítványára, illetőleg önkéntes hozzájárulásukkal alkalmazható eljárás. A (2) bekezdés értelmében a közvetítői eljárás célja, hogy a bűncselekmény következményeinek jóvátételét és a gyanúsított jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse. A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy a gyanúsított és a sértett között – a gyanúsított tevékeny megbánását megalapozó – megállapodás jöjjön létre. A Btk. 36. § (1) bekezdése szerint ugyanis nem büntethető, aki a fent felsorolt bűncselekmény-kategóriákba tartozó vétség vagy háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette. A (2) bekezdés értelmében pedig a büntetés korlátlanul enyhíthető az említett bűncselekmények esetében, ha az elkövető az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette. A (3) bekezdés alapján a tevékeny megbánásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók az alábbi kizáró okok fennállta esetén: ha az elkövető többszörös vagy különös visszaeső, vagy a bűncselekményt bünszervezetben követte el, vagy a bűncselekménye halált okozott, vagy a szándékos bűncselekményt a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaideje alatt vagy a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltése után, a szabadságvesztés végrehajtásának befejezése előtt, illetőleg próbára bocsátás vagy vádemelés elhalasztásának tartama alatt követte el, vagy pedig, ha korábban szándékos bűncselekménye miatt közvetítői eljárásban vett részt, és ennek eredményeként vele szemben a tevékeny megbánásra vonatkozó rendelkezést alkalmazták, ha az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől az újabb szándékos bűncselekmény elkövetéséig két év még nem telt el. A fiatalkorúak esetén az általános szabályoknál kedvezőbb feltételek mellett kerülhet sor a büntetendőséget megszüntető tevékeny megbánás alkalmazására. A Btk. 107/A. § szerint ugyanis nem büntethető a fiatalkorú, ha az előbb említett bűncselekménytípusokba tartozó vétség vagy ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette. A tevékeny megbánásnak nem a pénzbeli kiegyenlítés az elsődleges célja. Egyszerű bocsánatkérés, különféle segítő szolgáltatások felajánlása, részbeni kártérítés, járadékfizetés stb. is szóba jöhet jóvátételként, nemcsak a teljes pénzbeli kiegyenlítés.

A közvetítői eljárást részletesen külön törvény, a büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény (Bkt.) szabályozza, amely 2007. január 01. napján lépett hatályba. A Bkt. megfogalmazása szerint a

közvetítői eljárás a bűncselekmény elkövetésével kiváltott konfliktust kezelő eljárás, amelynek célja, hogy a büntetőeljárást lefolytató bíróságtól, illetőleg ügyésztől független, harmadik személy (közvetítő) bevonásával – a sértett és a terhelt közötti konfliktus rendezésének megoldását tartalmazó, a bűncselekmény következményeinek jóvátételét és a terhelt jövőbeni jogkövető magatartását elősegítő – írásbeli megállapodás jöjjön létre. A terhelt által vállalt kötelezettségeknek meg kell felelniük a jogszabályoknak, ésszerűnek kell lenniük, és nem ütközhetnek a jó erkölcsbe. A közvetítői eljárás a büntetőeljárással párhuzamosan folyó eljárás, amelyben mediátorként a megyénként és a fővárosban működő igazságügyi hivatalok alkalmazásában álló pártfogó felügyelők, illetve 2008. január 01-től ügyvédek is eljárhatnak. A mediátor feladata, hogy mederben tartsa a felek megbeszélését. Úgy is mondhatnánk, hogy „két ellenérdekű fél között a legrövidebb út egy harmadik”, aki pártatlanságánál fogva képes lehet a megfeneklett vitát célirányos kérdések alkalmazásával kimozdítani a holtpontonról. A kommunikációt a sérelmek felhánytorgatása helyett a mögöttük meghúzódó érdekek irányába kell terelnie. Minden mediáció fordulópontja ugyanis, hogy megtalálják a sérelmek mögött meghúzódó érdekeket, és megkezdjék a kommunikációt a valódi érdekek alapján. A mediáció feladata tehát az érzelmek kibontakoztatása – amelyhez a mediátor segítséget nyújt –, mivel a konfliktusok kezeléséhez csak az érzelmek feldolgozásán keresztül lehet eljutni.

A büntetőjogi mediáció 2007. január 01-jei bevezetésétől 2009. június 30-ig eltelt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy évről évre nő a jogintézmény igénybevételének gyakorisága. A kezdeti várakozásokat messze felülmúlva 2007-ben 2451 közvetítői eljárásra került sor. 2008-ban már 2976 új ügyet érkezettek. A jogintézmény hazai bevezetésének második évében tehát az előző évi ügyszámhoz viszonyítva 21 %-os növekedés volt tapasztalható. Egyötödével nőtt tehát az elrendelések száma, ami jelentősnek mondható. 2009. I. félévében 1647 ügyet érkezettek. Ez a tény növekvő ügyszámot prognosztizál. Ha azonban a közvetítői eljárások vádemelésekhez viszonyított arányát tekintjük, közel sem ilyen kedvező a kép: 2007-ben a vádemelések 1,28 %-át tették ki a mediált ügyek. Javuló tendenciát produkálva 2008-ban kissé meghaladta a vádemelések 1,5 %-át. Mivel azonban Nyugat-Európában 8-10 % körüli az arány, így európai összehasonlításban sajnos csekély mértékűnek mondható a közvetítői eljárás büntetőeljárásbeli alkalmazása hazánkban. Öröndetes módon a tevékeny megbánást megalapozó megállapodás 2007-ben az esetek 78 %-ában, 2008-ban pedig már az összes befejezett ügy 80 %-ában jött létre a felek között. 2009. I. félévében az ügyek szintén 80 %-ára igaz ez.

A sértettek szempontjából a legfontosabb, a jogintézmény létjogosultságát igazolni hivatott kérdés, hogy a mediáció során létrejött megállapodások hány százaléka teljesül. 2007-ben a megállapodások 85 %-át tartották be a terhelték. 2008-ban már a megállapodások 91 %-a teljesült. 2009. I. félévében a megállapodások 90,3 %-a perfektuálódott.

A jogintézmény elterjedését befolyásoló egyik fontos tényező az ügyfelek elégedettsége. Az elégedettség mérése jogszabályi előírás. A 2008. évi felmérés szerint a közvetítői eljárást a résztvevők 90 % feletti arányban minden szempontból pozitívan értékelték, és sikeresnek tartották. Az eljárással való általános elégedettség mutatója a terhelteknél 96 %-os, a sértetteknél 99 %-os volt. 2007. november közepe és 2008 májusa között magam is empirikus kutatást végeztem tíz megye és a főváros bevonásával, összesen 204 fő önkitöltős kérdőíves formában történő megkérdezésével. A kutatás az elkövetők és sértettek mediációval kapcsolatos attitűdjének vizsgálatát célozta. Az eljárás kimenetelével való elégedettséget firtató kérdésre az elkövetők közel 86 %-a adta azt a választ, hogy teljes mértékben elégedett volt. Kb. 5-5 % mondta, hogy többet kapott/adott, mint amire előzetesen számított, illetve hogy közepesen volt elégedett. 4 % mondta azt, hogy inkább elégedett volt. A sértettek körében 85 %-os volt a teljes elégedettség, 6 % inkább igen, 5 % közepesen volt megelégedve, 3 % mondta, hogy többet kapott/adott, mint amire előzetesen számított. A sértettek körében azonban már 1 %-nyi arányban megjelentek azok is, akik egyáltalán nem voltak megelégedve az eljárás kimenetelével. Kiemelhető egy-egy tanulságos vélemény: „Intelligens, tüzetes, pszichológiailag és emberileg és minden mértékben alapos, humánus.” (sértetti vélemény az eljárásra vonatkozóan), illetve „Meg vagyok elégedve a végkimenetellel, mivel az anyagi kár megtérítése után nincs rám semmilyen negatív kimenetellel a jövőre nézve az ügy.” (elkövetői oldal).

Mindezek a tények álláspontom szerint azt támasztják alá, hogy az áldozatok, az elkövetők és a társadalom egyaránt elfogadó a helyreállító igazságszolgáltatással és annak egyik megnyilvánulási formájával, a közvetítői eljárással szemben. Teszik ezt annál is inkább, mivel a mediáció alapelve a felek önkéntessége, akaratának, méltóságának tiszteletben tartása, amely az eljárás minden szakaszában érvényesül. A helyreállító eljárások széles körű alkalmazása elvezethet a kisebb tárgyi súlyú cselekmények dekriminalizációjához figyelembe véve, hogy a konfliktusfeloldásban a büntetőjog ultima ratio jellegét tölt be, azaz csak végső eszközként vehető igénybe. A helyreállító igazságszolgáltatás által „a büntetés új értelmet kap, csökken benne a szükségtelen, célszerűtlen megtorló elem, egyidejűleg pedig növekszik a megbüntetés racionalitása, mégpedig az elkövető, a sértett és az érintett közösség számára együttesen”.¹⁸ Célja, hogy helyreállítsa a megbomlott társadalmi rendet, és újra megteremtse a társadalmi harmóniát tiszteletben tartva minden érdekelt személy méltóságát és egyenlőségét. Nem szabad azonban szem elől téveszteni Bibó István intő szavait: „A büntetésrendszer megtorló jellegét csak ott és annyira lehet csökkenteni, ahol és amennyire a társadalomnak fölháborodásra és megtorlásra

¹⁸ HUDSON, Barbara (2006) 273. o. In: Aertsen, Ivo; Deams, Tom. idézi Gönczöl Katalin In: A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon. Szerk.: IVÁNYI Klára. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Országos Büntelmegelőzési Bizottság. Budapest, 2008, 10. o.

való készsége csökkent.”¹⁹ Kulcsfontosságú, hogy a büntetőjog nem nélkülözheti a megtorlás bizonyos mennyiségét, a malumokozást. Szükséges azonban, hogy a megtorlás szublimált, levezetett és racionalizált legyen. Azonban megfontolandó az is, hogy „a kisebb jelentőségű bűncselekmény elkövetőjével szemben sem maradhat el a társadalmi rosszallás kifejezésre juttatása, még akkor sem, ha a helyreállító eljárás a megállapodás teljesülése révén eredménnyel végződött. E nélkül ugyanis kiürül a büntetőjogi felelősség, vagy összemosódhat a polgári jogban alkalmazott kárhelyreállítással.”²⁰

További hipotézisem, hogy az igazságszolgáltatás főszereplői egyre inkább hajlandóságot mutatnak arra, hogy az ügyeket, ha lehet, mediációra utalják, a felek pedig képesek konfliktusukat a hagyományos struktúrák segítségével nélkül feloldani.

Az igazságszolgáltatás főszereplőinek viszonyulása a mediációhoz

A büntetőjogi mediáció alkalmazásának széleskörűvé válását nagymértékben befolyásolja a bírók és ügyészek beállítódása e jogintézménnyel szemben. A Partners Hungary Alapítvány megbízásából a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet készített felmérést 2008 áprilisától június hónapig az igazságszolgáltatás kulcsszereplőinek a közvetítői eljárással kapcsolatos attitűdjéről 202 ügyész és 99 bíró részvételével. A megkérdezettek csaknem 100 %-a egyetértett azzal, hogy a büntetőeljárás során fontos a sértett érdeke, igénye. Azonban a válaszadóknak csak kb. 60 %-a vélte úgy, hogy az igazságszolgáltatás feladata a sértetti károk helyreállítása. A jogalkalmazók több mint 90 %-a öröndetesnek tartotta a mediáció bevezetését, azonban 43 %-uk szerint a közvetítői eljárás negatívumaként értékelhető, hogy az ügy így kikerül az igazságszolgáltatás kezéből. Ez sajnos az igazságszolgáltatás szereplőinek még mindig inkább megtorló szemléletét fejezi ki, ami a jövőben változtatásra szorul. A bírók véleménye kedvezőbb, mint az ügyészeké. Az ügyészek 36 %-ával szemben a bírók 57 %-a teljesen egyetértett azzal, hogy a közvetítői eljárás a büntetőeljárás részévé vált. Az összes megkérdezett 77 %-a maga is részt venne mediációban, ha bűncselekmény sértettjévé válna. A mediáció környezetét tekintve a bírók és ügyészek szerint a magyar társadalom „közepesen” érett a mediációra. Az igazságszolgáltatás szereplői ennél nagyobb mértékben, kb. háromnegyed részben nyitottak az új jogintézményre. A mediáció következményeinek megítélését illetően a bírók és az ügyészek 80 %-ban értettek egyet azzal a megállapítással, hogy ha a felek megállapodását mindenképpen figyelembe kell

¹⁹ BIBÓ István: Etika és büntetőjog. In: Deviancia, emberi jogok, garanciák. (Szerk.: GÖNCZÖL K. – KEREZSI K.) ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitika Tanszéke. Budapest, 1996, 33. o.

²⁰ GÖNCZÖL Katalin In: A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon. (Szerk.: IVÁNYI Klára) Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Országos Bűnmegelőzési Bizottság. Budapest, 2008, 12. o.

venni, de a megállapodásnak és a büntetésnek együttesen kell elégtételt szolgáltatnia az elkövetett bűncselekményért.

A felek konfliktusfeloldó képessége és készsége

A mediáció úgy is definiálható, mint a megállapodás érdekében folytatott asszisztált kommunikáció. Önkéntes, bizalmas és kollaboratív eljárás: egyik résztvevő sem róhat kötelezettséget a másikra annak beleegyezése nélkül, mindenki az együttműködésben érdekelt, abban, hogy mindegyik fél számára kielégítő, a lehető legjobb megállapodás szülessen. A társadalom többségének, beleértve az áldozatokat és a potenciális áldozatokat is, biztos elvárásuk van a büntető igazságszolgáltatási rendszert illetően. Különösen azt várják el tőle, hogy az igazságtalanságot helyrehozza, és védelmet nyújtson nekik a kriminális magatartásokkal szemben. A helyreállító szemlélet támogatói épp azt tartják kifogásolhatónak a punitív megközelítésben, hogy bosszúálló, destruktív, romboló szemlélete folytán úgy tartja, hogy két rossz tesz ki egy jót. Azáltal, ha kétszeresen, tehát az elkövetőnek és az áldozatnak is kárt okozunk, nem állhat helyre a megbomlott jogrend. Aligha racionális, ha a sérelemre sérelemmel reagálunk. Az ugyanis nagy valószínűséggel állandósítja a konfliktusokat. A helyreállító igazságszolgáltatás támogatóinak célja, hogy dedramatizálják a bűncselekményt, kevésbé fessék le azt erkölcsi gyalázként, sokkal inkább egyszerű konfliktusként a közösség tagjai között. A bűncselekmény okozta traumából való felépüléshez arra van szükség, hogy olyan biztonságos légkört teremtsünk, amelyben az emberek feltárhathják egymásnak a bűnelkövetéshez vezető okokat, újjáépíthetik a korábbi társadalmi kapcsolataikat, és elkezdhetnek újakat építeni. A konfliktushelyzetek kezelését nagymértékben segíti, ha elsajátítjuk az asszertív kommunikáció képességét, amely magába foglalja mind az önérvényesítést, mind pedig mások érdekeinek figyelembevételét.

Konklúzió

Összefoglalva rögzíthető, hogy a hagyományos és a helyreállító igazságszolgáltatás nem egymás konkurensei, sokkal inkább kiegészítik egymást. „Az egyértelműen látszik, hogy a helyreállító szemlélet szempontjai megtelepedtek már itthon, de az is egyértelműen megállapítható, hogy a megtorló rendszer is létező paradigma még. Mondhatni, most éljük az egyik paradigmából a másikba való átmenet időszakát.”²¹ Mint az általam leírtakból is kitűnik, a resztoratív igazságszolgáltatásnak társadalmi tudatformáló, közösségnevelő funkciója van, együttműködésre és megbékélésre ösztönöz. Alkalmazásának azonban elengedhetetlen előfeltétele, hogy helyreálljon az emberek közötti bizalom. A sértettnek ugyanis meg kell tanulnia

²¹ A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység bevezetésének tapasztalatai Magyarországon. Szerk.: IVÁNYI Klára. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Országos Bűnmegelőzési Bizottság. Budapest, 2008, 202. o.

újra bízni környezetében, és az elkövetővel is éreztetni kell, hogy a megfelelő jóvátétel révén újabb esélyt kap a zavarmentes társadalmi együttélésre, újra kiérdemmelheti embertársai és mindenekelőtt a sértett bizalmát. Megszívlelendőnek tartom Sutherland Neill szavait: „A börtönök és a büntetések fabatkát sem érnek ahhoz képest, amit az jelent, ha bizalommal vannak egy ember iránt. Ez a bizalom azt jelzi a bajban lévő embernek, hogy valakitől szeretetet kap és nem gyűlöletet.”

Inzelt Éva

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós

A TÁRSADALMI BERENDEZKEDÉS ÉS A KORRUPCIÓ

Wolsey Cromwellhez: „Corruption wins not more than honesty”
(W. Shakespeare: King Henry VIII)

Olyan világban szeretnénk élni, amelyben nincs korrupció, mert erkölcsi érzékünk-ből adódóan tudjuk, érezzük, hogy az rossz, a szó értelméből kiindulva annak mértéke az adott társadalom romlottsági szintjét jelzi. Egyszerűen fogalmaz Shakespeare is; Weöres Sándor ihletett fordításában: „A bűn nem visz följebb, mint a becsület.” Persze az Shakespeare korában is álmom volt, hogy a korrupcióval ne lehessen többet elérni, mint tisztességes úton.

A korrupció az emberiség történetében

Ha a társadalmi berendezkedés és a korrupció kapcsolatát kívánjuk megvizsgálni az elsőként felmerülő kérdés a következő: Volt-e korrupciómentes társadalom a történelemben? Ha találnánk ilyet, lehetne miből példát meríteni, és talán segítene is a kiutat megtalálni. Erre bizonyosan nagy szükség lenne, hiszen ma minden nap új és újabb itthoni és külföldi korrupciós ügyek hírére ébredünk. A válasz rövid és kiábrándító, nem volt, csak a formái változtak. Ha nem lett volna már az ókori társadalmakban is gond a korrupció, Mózes nem intené ekképpen a népét: „...ne fogadj el vesztegetést” (Biblia, Mózes V. könyve, Igazságos ítélezés). A megvesztegethetetlenséget tulajdonképpen nem emberi tulajdonságnak tartották:

„Mert Istenetek, az UR ... Ő nagy, erős, félelmetes
... és akit nem lehet megvesztegetni.”

(Mózes V. könyve 10. rész 17.)

A görögök sem voltak jobbak. Tudjuk, hogy Themisztoklész vesztegetéssel nyerte a 480/479 évi választási kampányt, majd hagyta magát megvesztegetni az euboiiaiak által a csatahelyet illetően. A rómaiaknál sem volt ismeretlen a pénzzel való előnyszerzés. „Quando crumena sonat litem bene iura coronat” – írta Iuvenalis (Szatírák, X, 146), vagyis „Jó szónok pénzed? Bírónál célod eléred!” A középkorban sem változott a helyzet, például „Miksa megdöbbenve jött rá, hogy legfontosabb személyi tanácsadói már régóta a Fuggerek bérlistáján szerepelnek.” „Állapodjunk meg a pápával egy tízezer dukátos kompozícióban” A levélben a kompozíció a vesztegetés finomított kifejezése (G. Ogger: A Fuggerek, Kelly, 2008).

A korrupció fogalma

A korrupciót sokféleképpen definiálták. A corruptio a latin nyelvben romlottságot jelent, ez a corrumpo (kárt tesz valamiben, elront, elcsúfít) igéből származik. Innen eredeztethető a korrózió szó is, amit ugyan főleg fémek rozsdásodására használunk, de általában a jó tulajdonságok (mechanikai szilárdság, alak, fény) romlását jelenti. A korrupció a társadalom korróziója.

A Csemegi-kódex az alábbi módon foglalja össze a jelenség lényegét és büntetni rendeli azt: „Azon közhivatalnok, aki a teljesítendő cselekményért vagy annak mulasztásáért ajándékot vagy jutalmat követel, elfogad vagy az iránti ígéretet nem utasítja vissza, ha cselekménye nem járna hivatali kötelessége megszegésével, megvesztegetés vétsége miatt egy évig; ha pedig azzal járna: két évig terjedő fegyházzal büntetendő.” XLII. Fejezet, 465.§.

Álljon itt néhány megfogalmazás az utóbbi időkből hazai szerzőktől:

Gombár Csaba: „A korrupció mint romlottság az etikailag és jogilag minősített bűnök gyűjtőfogalma”.¹ Lengyel László: „Az állam romlottsága, a közérdekrontása a közérdek magáncélú befolyásolása által.”² Csermely P., Fodor I., Eva Joly, Lámfalussy S.: „Ide sorolható a törvénytelen befolyásolás, a vesztegetés, a jelentős protekció, a korrupcióalapú csalás, a hálapénz, a hatalommal való visszaélés, és hasonló törvénytelen ségek”.³ Kránitz: „A korrupció – osztársadalmi szinten – másodlagos jövedelem, újraelosztási rendszer, aminek léte az elsődleges elosztási rend függvénye.”⁴

A nemzetközi szervezetek is megpróbálták meghatározni a korrupció mibenlétét: „hivatali hatalom felhasználása saját nyereség céljára”, „using public office for private gain”

(OECD/DAC);⁵ „hivatali tekintéllyel és hatalommal való visszaélés saját haszon céljára”, „abuse of public authority and power for private benefit”(Utstein Anti-Corruption Resource Centre);⁶ „ráruházott hatalommal való visszaélés”, „abuse of entrusted power for private gain” (Transparency International);⁷ „A korrupció pozícióval vagy (köz)hatalommal való visszaélést jelent jogosulatlan előny megszerzése érdekében ... rendkívül sokszínű, heterogén jelenségről van szó, amely a

¹ GOMBÁR Cs.: „A korrupció mint közrossz, Írások a korrupcióról (szerk. Gombár Cs. – Hankiss E. – Lengyel L., Volosin H.) Korridor-Helikon, 1998, 47-87. o.

² LENGYEL László: Esszé a politikai korrupcióról, Írások a korrupcióról, (szerk. Gombár Cs. – Hankiss E. – Lengyel L. – Volosin H.) Korridor-Helikon, 1998, 105-123. o.

³ CSERMELY P. – FODOR I. – EVA JOLY – LÁMFALUSSY S.: Szárny és teher, Bölcsök Tanácsa Alapítvány, 2009, 127-216. o.

⁴ KRÁNITZ M.: A korrupciós bűnözés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988

⁵ OECD/DAC, Policy paper on anti-Corruption, 2006

⁶ Utstein Anti-Corruption Resource Centre (U4) <http://www.U4.no>

⁷ Transparency International, Global Corruption Report, 2006

mellett, hogy számtalan megjelenési formával rendelkezik, sem konkrét helyzethez, sem konkrét személyekhez, sem pedig konkrét területhez nem köthető.”⁸

A társadalom elfogadott működési, erkölcsi és jogi normáitól függ az, hogy mi a korrupció és mennyire ítéli el a társadalom.

Egyes társadalmakban a szociális-kulturális tradíció része a korrupció, amely átöröklődött a rendszerváltozások során. Így a hivatalos személy megajándékozása a tisztelet kifejezése, az ügyintézésért való fizetség természetes. A hivatalos személynek sem illik az ajándékot visszautasítani, de a szívességtévést sem egy rokonnak, ismerősnek.

A török baksis – történelmi okokból – nálunk sem ismeretlen. Görögország kormányzati rendszerének neve „fakelaki” azaz „kis boríték”, mert fizetni kell mindenért: ügyintézésért, állami megrendelésekért, kórházban az orvosnak stb., ahogy azt a Magyar Narancs szerkesztőségi cikke leírja, és elemzésük szerint a mostani pénzügyi összeomlásnak is egyik oka ez az általános gyakorlat.⁹

Közép-Kelet Európában a hivatalos személyek megvesztegetése a mindennapok része. Az emberek többsége elítéli, de csinálja. Kétségtelenül a vesztegetés alapvetően bűnös dolog, mint a hazugság, a csalás vagy a lopás. Az erkölcsi elítélésben azonban óvatosságnak kell lenni, mert a korrupciónak nagyon sok oka lehet. Az Open Society Institute a korrupciót nem morális alapon kárhoztatja, hanem az ésszerűség és a hatásosság ellenségének tartja.¹⁰

Vannak, akik nem is kárhoztatják, sőt hasznosnak tartják. Egy szépirodalmi idézet mellett két, tudományos igényű írásra hívjuk fel a figyelmet.

„Hála Istennek, korrumpálhatóak. Emberek és szeretik a pénzt, mint mindnyájan. Nem farkasok. Amíg van korrupció, van remény is. Megvesztegetés! Ők az ember fő esélye. Amíg a bírák elfogadják a pénzt, van némi esély az igazságszolgáltatásra” (B. Brecht: Kurázi mama, 3. felvonás).

„A korrupció kenőolaj vagy homok (a gépezetbe) a gazdasági átmenet és fejlődés során?”¹¹

„A demokrácia, a műszaki-tudományos haladás és az innováció ára a kapitalizmus, s az üzleti korrupció az ár része.” „A korrupció a már megtermelt jövedelmek újraelosztása. Magyar adja a pénzt magyarnak – ettől sem több, sem kevesebb nem lesz a GDP. Sőt, az esetek többségében a korrupció a jövedelmek kiegyenlítése irányában hat.” „A Transparency listáján 2009-ben Magyarország a 46., Kína a 79., Oroszország a 146. volt. Ettől még ez a két nagy keleti gazdaság nagyszerűen fejlődik.”¹²

⁸ L. KIRCHKOPF (szerk.): Hogyan előzzük meg a korrupciót? Corvinus Egyetem, 2009

⁹ Magyar Narancs (2010. márc. 11.) szerkesztőségi cikk

¹⁰ W. L. MILLER – A. B. GRODELAND – T. Y. KOSHECHKINA: „Áldozatok-e vagy tettestársak-e az emberek? – Az ajándékok és vesztegetések használata hivatalnokok befolyásolására Kelet-Európában”. Open Society Institute, 1998

¹¹ SHANG-JIN Wei: Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? UNECE Spring Seminar, Genf, 2001

¹² MIHÁLYI Péter: „A korrupció mint bűnbak”, Népszabadság, 2010. február 16.

A korrupció kategorizálása

Az ERÜBS rendszer szerint a korrupciós bűncselekmények felosztása: vesztegetés illetve befolyással való üzérkedés, mindkettőnek van hivatali és gazdasági illetve aktív és passzív formája. Az amerikai rendszer megkülönbözteti a hivatali vesztegetést (public corruption), és az egyszerű, például üzleti vesztegetést (bribery).

Van aktív korrupció: a vesztegetés átadása; és passzív: annak elfogadása, bár sokszor a 'passzív' fél eleve kéri. Általános formája: pénz, de lehet kölcsönös szíveség vagy akár szexuális szolgáltatás is. A korrupció együtt járhat más bűncselekményekkel is, például csalással, okirathamisítással. Rendkívül veszélyes formája a gazdasági-politikai korrupciónak, amikor a törvényhozást befolyásolják, például hogy az adott üzleti kör számára kedvező törvény szülessen. Ez gyakorta a szervezett bűnözés kategóriájába esik.

A politikai korrupció sokszor nepotizmusban (rokonok előnyhöz, állami hivatalhoz való juttatása), klientelizmusban (politikai támogatásért állami hivatal vagy megbízás a klientúra tagjainak), favoritizmusban (saját párt tagjainak kinevezése, megbízása), a győztes mindent visz elv érvényesítése. Nem számít korrupciónak, de lehet jövőbeli „beruházásnak” tekinteni a későbbi előny megszerzése végett például az orvosi hálapénzt vagy a borraalót.

A korrupció célja

A korrupció célja valamilyen előnyszerzés. Ennek területeit és szintjeit az alábbiakban jelölhetjük ki.

- 1) Gazdasági versenyelőny (cégek közötti, emberek közötti)
- 2) Politikai versenyelőny (pártfinanszírozás, de ideértve nem politikai testületekbe való választást is vagy rendezvények, létesítmények helyének kijelölését)
- 3) Megélhetési, egészségi
- 4) A büntetés elkerülése
- 5) Életmentés (pl. örök lefizetése fogolyszöktetés, lehet pozitív cselekmény is!)

A gazdasági és politikai korrupció, vesztegetés és bennfentes kapcsolatokra épülő formái kifejezetten a fehérgalléros bűnözés körébe tartozik.

A partnerek a korrupcióban

A korrupciós aktusban legalább két érdekelt fél van. Az egyik fél a korrumpáló: jogulatlan előnyhöz jut, vagy csak másként nem tudja elérni egyébként törvényes célját.

A másik fél a korrumpált hivatalnok: csak akkor cselekszik kötelessége szerint, ha anyagi előnyhöz jut, vagy előnyért kötelességét is megszegi.

Nemzetközi küzdelem példái a korrupció ellen az utóbbi évtizedekben

A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (International Chamber of Commerce) 1977-ben bocsátotta ki első jelentését és ajánlásait a korrupció ellen, felismerve azt, hogy annak elterjedése tönkretelheti a világgazdaságot. Az elsőt azután számos újabb követte, jelezvén az erőfeszítések eredménytelenségét.¹³ Lord Shawcross vezette bizottság azért alakult 1975-ben, hogy szabályozást dolgozzon ki a nemzetközi korrupció ellen. Közvetlen előzménye az a botrányosorozat volt, amikor kiderült, hogy amerikai vállalatok japán, olasz és holland kormánytisztviselőket vesztegettek meg. A jelentés megtárgyalása az ENSZ-ben Észak-Dél vitába torkollott. A fejlett ipari országok szerint a korrupció a fejlődő országok problémája, míg az utóbbiak szerint a multinacionális cégek praktikája. 1990-ben újabb korrupciós botrányhullám, ami nagyon sok országot (Olaszország, Franciaország, Belgium, Japán, Dél-Korea, India, Indonézia, Mexikó, Nigéria, Zaire stb.), ösztönözte a Vincke által elnökölt bizottság felállítását, amely nemzetközi ajánlásokat dolgozott ki. Ezek és a későbbiek sem hoztak átütő eredményt. A TIME 1998-ban részletesen foglalkozott a korrupciós világhelyzettel, beszédes a címlap is, ahol sok alak látható, szemüket eltakarják, kezük pénzt ad és vesz át, a cím pedig ez: „A korrupció rákfenéje”.¹⁴

Nagyon sok nemzetközi szervezet és ország hozott törvényt a korrupció megakadályozására. A legtöbbször ajánlott „varázsfgyverek” a következők: az átláthatóság és az elszámoltathatóság. A civil társadalmi és parlamenti kontroll, szabad média. Az információhoz való nem korlátozott hozzájutás. A bejelentők védelme és jutalmazása. A bürokratikus rendszer egyszerűsítése. A korrupció hatékony feltárása és büntetése.

A törvények és különböző korrupcióellenes szervezetek felállítása nem hozott átütő sikert. Az előbbieket elvi deklarációi nincsenek összhangban más törvényekkel, amelyek gátolják az információhoz való hozzájutást, a tények feltárását. Például üzleti és nemzetbiztonsági érdekekre, személyi jogokra való hivatkozás zártkörű tenderek, a határozatok és a kifizetések nyilvánosság elöl való elzárása.

Feltárt korrupciós botrányok a nagyvilágban

A korrupció természetét konkrét példákön érdemes illusztrálni. Mint látni fogjuk, a legtekintélyesebb szervezetek sem maradnak ki, illetve számunkra még mindig példaadó országok sem immunisak e kórral szemben. A nemzetközi szervezetekkel

¹³ HEIMANN, F. – VINCKE, F. (eds.): Fighting Corruption, International Corporate Integrity Handbook, International Chamber of Commerce, 2008

¹⁴ James WALSH: A World War on Bribery, Time, 1998. június 22., 17. o. Címlap: The Cancer of Corruption

kezdjük, a fejlett országok jellemző esetei után pedig a korrupciós skála alján elhelyezkedő államok problémáit vesszük górcső alá.

I. Az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) és a Nemzetközi Olimpiai Bizottság (NOB)

Sajnos e nagy tekintélyű intézményeket rendszeresen rázzák meg különböző korrupciós botrányok. Az utóbbi évek egyik legnagyobb ilyen ügye az 1991-es iraki háború utáni ENSZ akcióval volt kapcsolatos. Az ENSZ létrehozta az „Élelmet olajért” programot, amely szerint az irakiak eladhattak olajat, de annak áráért csak élelmiszert és gyógyszert vehettek. Szaddam kormánya azonban felárat számított, vagyis névlegesen olcsón adta az olajat, de ténylegesen többet kért érte. Visszatérítést követelt a vevőktől, amit fegyverek vásárlására és palotáinak újjáépítésére fordított. 1998 decemberében az ENSZ egy svájci társaságot, a Contecna-t bízta meg azzal, hogy figyelemmel kövesse a humanitárius „olajat élelmiszereért” programot. A Contecna alkalmazta Kojo Annan-t Kofi Annan, ENSZ főtitkár fiát. A botrány akkor dagadt igazán nagyra, amikor kiderült, hogy a 65 milliárd dolláros program bevételéből legalább 2 milliárd dollárt Szaddam Husszein tett zsebre. Kofi Annan kénytelen volt megbízni Paul Volckert, hogy vizsgálja ki az ügyet. A Volcker-bizottság megállapította, hogy a program vezetője kedvező olajüzleteket juttatott barátainak, és maga is részesedett a haszonból elfogadva a készpénz juttatásokat. Kofi Annant elmarasztalták az ellenőrzés elmulasztásában. Kojo Annan hazudott a bizottságnak, apja két beosztottja pedig az ENSZ-nél fontos dokumentumokat semmisített meg. 2005-ben sorra tárták fel a programmal kapcsolatos visszaéléseket. A Bayoil olajtársaság (Houston) tulajdonosát, az 51 éves ifj. David Chalmerst és két vezetőtársát azzal vádolták a new yorki ügyészek, hogy titokban sokmillió dollárt juttattak Szaddam Husszein rendszerének abból a célból, hogy biztosítsák az olajüzletüket az ENSZ botrányok övezte „olajat élelmiszereért” program keretében. Lemondott Andrew Lindberg az AWB ausztrál búzaexportáló cég vezérigazgatója, mert 1996 és 2003 között 222 millió dollár vesztegetési pénzt adtak iraki minisztereknek cserébe előnyös szerződésekért. Oscar Wyatt texasi olajmágnást 2007. november végén ítélték el, mert az ENSZ olajért élelmiszert programja keretében kenőpénzt adott Szaddam Husszeinnek. Wyatt 1 év börtönt és 11 millió dollár pénzbüntetést kapott.¹⁵

Az olimpia is egyre inkább üzletté vált. A nagy pénzek szinte vonzzák a döntéshozók megvesztegetését. A legtöbb ügyet sikerült „házon belül” eltussolni vagy nem is derült ki az, hogy a NOB tagok közül ki mit fogadott el a szavazatáért. 1998-ban az USA-ban büntetőeljárást indítottak a hazai rendezőbizottság tagjai ellen a 2002-es téli olimpiai játékok kapcsán. Salt Lake City olimpiai szervezőbizottsága a következőket ismerte el a vizsgálat során: 393000 dollár összegben 13

¹⁵ Time, 2005. április 11.

embernek adtak ösztöndíjat, akik közül 6 rokona volt a NOB valamelyik tagjának. 28000 dollárt fordítottak 3 NOB tag amerikai orvosi kezelésének költségeire. Ehhez járultak még az értékes ajándékok, szálloda- és éttermi számlák, repülőjegyek, sőt még ruhavásárlási számlák is. Az ügy érintette a NOB elnökét, Juan Antonio Samarach-ot is, aki a legdrágább szállodákban lakott, külön gépet használt, és elfogadott értékes ajándékokat. A vizsgálat során felszínre került, hogy 1984. óta nem volt olyan olimpiai játék, amelynek rendezési jogát ne vesztegetéssel szereztek volna meg. A fejlődő országból jövő NOB tagok szavazatukért néhány ezer, esetenként néhány tízezer dollárt kaptak. A NOB végül kénytelen volt szembesülni azzal, hogy sötét ügyei nyilvánosságot kaptak. Több NOB tagot leváltottak vagy magától lemondott, szabályozták az olimpiai helyszínének kijelölési folyamatát, és megszigorították az ajándékok elfogadását.¹⁶

II. Fejlett, demokratikus berendezkedésű országok

1. Európa és az Amerikai Egyesült Államok – gazdasági korrupció

Alfons Mensdorff-Pouilly fegyverügynököt azzal a váddal tartóztatták le 2010. január 29-én Angliában, hogy kenőpénzek kifizetésére konspirált több országban. Öt nap után szabadlábra helyezték óvadék ellenében (500.000 font óvadék + 500.000 font kezességvállalás).

2010. február 5-én a vádakát visszavonták, szabadlábra helyezték. A British Aerospace hadiipari cég 30 millió fontot fizetett az ügyet feltáró brit Serious Fraud Office-nak (nagyértékű csalásokat kivizsgáló brit hivatalnak), amit Tanzániának továbbítanak jótékonyági célokra, és 250 millió fontot az amerikai igazságügyi minisztériumnak. Az angol jog szerint részleges beismerés esetén ilyen vádalku köthető, és mentesít a teljes vád alól. Így a korrupció vádját is ejtették – ezt a cég nem ismerte el – csak „szabálytalanságok” történtek a tanzániai, magyar, cseh és osztrák ügyleteknél. A szabálytalanságokról nem adtak felvilágosítást, és a korrupciós vád elejtése azt jelenti, hogy a cég továbbra is részt vehet állami hadirendelésekben. A svéd vizsgálat is leállt, mert az azt szorgalmazó főügyészt nyugdíjazták. Ausztriában Mensdorffnak még védekeznie kell hamis tanúzás, vesztegetés és pénzmosás vádjával szemben.¹⁷⁻¹⁸ Miért fizetett a British Aerospace az amerikai-aknak Mensdorff-Pouilly ügyében? A világ fegyvergyártói között óriási a konkurenciaharc. Több milliárd dollárról, sok ezer munkahelyről van szó, ezért az expor-

¹⁶ Robert SULLIVAN: How the Olympics Were Brought? Time, 1999. január 25. Címlap: The Olympics Scandal

¹⁷ FÖLDEVÁRI. Zs.: „Mit tudhatott Mensdorff, hogy a Bae konszern 87 milliárd forintot fizetett?” HVG Online, 2010. febr. 8.

¹⁸ LÁZÁR Gy.: Arisztokraták és Gripenek, Élet és Irodalom LIV (6), 2010. február 12. (A svéd STV televíziós csatorna díjnyertes Uppdrag Granskning programjában sugárzott filmriportok felhasználásával.)

táló államok is támogatják a fegyvereladási üzletet, és gyakorta szemet hunynak szabálytalanságok, törvénytételek felett. A nagybani vevők is rendszerint államok, a döntéshozó politikusokat kell lefizetni. Ezt minden ország csinálta, de az Egyesült Államokban a Lockheed vesztegetési botrány után egy szigorú törvény, a Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ezt megtiltotta. A következmény az volt, hogy az angolok, a franciák és az oroszok kihasználva a helyzetet, hagyományos amerikai piacokat is megkaparintottak. A British Aerospace leányvállalatokat létesített az USA-ban, így már rájuk is vonatkozott az FCPA törvény. Ez lehetett az oka a kb. 80 milliárd forintot kitevő összeg átutalásának. A British Aerospace más országok ügyleteibe is belefolyt, ahol korábbi esetek miatt megtiltották a korrupciós pénz fizetését. Így például a svéd Gripen vadászgépek esetén is ők csinálták a „marketinget”. Mensdorff csak a politikusokat cserkészte be, a British Aerospace erre a célra elkülönített alapból fizetett. Gripen ügyben a következő kenőpénzek Mensdorff dokumentációja szerint: Magyarország 5 főnek 3 milliárd forint, Csehország 20 főnek 18 milliárd forintnak megfelelő összeg. Neki a jutaléka átszámítva 1,6 milliárd forint volt.

2. Európa és az Amerikai Egyesült Államok – pártfinanszírozás

Nagy-Britannia

2006-ban letartóztatták a dúsgazdag üzletembert, Lord Levyt, akit a sajtóban csak Mr. Cashpoint-ként (pénzkiadó automataként) emlegetnek, az elmúlt 70 év legsúlyosabbnak tekintett parlamenti korrupciós botrányával kapcsolatban. Illegális pártfinanszírozással gyanúsítják. A törvény szerint 5000 font feletti adományokat nyilvánosságra kell hozni, a kölcsönöket azonban nem. Ezt a joghézagot használta ki, és a „hitelezők” pénzükért nemességet, illetve kitüntetések kaptak. Egy 1925-ös törvény szerint viszont „pártadomány fejében tilos kitüntetést kilátásba helyezni”. A Munkáspárt 14 millió font kölcsönt vett fel üzletemberekétől a 2005. évi parlamenti választások előtt. Közülük négyet javasolt a kormányfő a Lordok Házába. Három jelölt nevét a korrupcióellenes bizottság felfüggesztette, a negyedik önként lemondott.¹⁹

Olaszország

Silvio Berlusconi, aki többször volt és jelenleg is miniszterelnök 2 év 9 hónapi börtönrre ítélték, 1998-ban korrupcióért, vesztegetésért és illegális pártfinanszírozásért. Büntársait lecsukták, ő nem került börtönbe.²⁰

¹⁹ R. HAHN V.: „A hullámok Tony Blair bokáját verdesik”, Népszabadság 2006. július 14.

²⁰ J. WALSH: „Világháború a megvesztegetés ellen”, Time, 1998. június 12.

Franciaország

Alain Juppe volt francia miniszterelnököt illegális pártfinanszírozás miatt 10 évre köztisztviseléstől eltiltották 2004 januárjában, amit az év végén egy évre enyhítették a fellebbezési bíróságok.²¹

Németország

Pénzügyi botrány vetett véget Helmut Kohl német kancellár, Németország egyesítője, politikai karrierjének. Különböző cégektől márka milliók érkeztek titkos számlákra, amelyekből finanszírozták a Kereszténydemokrata Párt (CDU) kiadásait, de jutott saját zsebbe is. Wolfgang Hiller valószínű azért lett öngyilkos, mert az illegális adományokból a saját számlájára is irányított jelentős összegeket. A CDU egész vezetőségét érintette az ügy, a kijelölt utódnak Wolfgang Schäuble-nek is le kellett mondania. Kohl-t és társait sokáig börtön fenyegette, de végül – érdemeikre való tekintettel – megúszták a büntetést.²²

Amerikai Egyesült Államok

A politikai kampányok támogatása és a lobbizás az USA-ban is probléma. 2006-ban Jack Abranoff körül bontakozott ki botrány kapcsán a Time hosszú tényfeltáró cikket közölt, aminek már a címe is beszédes: „Az ember, aki megvette Washington”. A Népszabadság pedig „Robbant a republikánus lobbibomba” címmel adott hírt az ügyről.²³⁻²⁴

3. A dél-koreai gyakorlat

A különböző manipulációkat a cégek jótékonyági adományokkal teszik jóvá. A Hyundai-Kia Gépjármű Társaság ellen vizsgálat indult, mert nagyobb összegeket juttattak kormányhivatalnokoknak döntéseiket befolyásolandó. A cég elnézést kért, hogy „aggodalmat okozott a nemzetnek” és 1 milliárd dollárt adományozott jótékony célokra. Az amerikai érdekeltségű Lone Star Funds, egy bankvásárlás során tett megvesztegetését 105 millió dolláros adománnyal igyekezett kompenzálni. A Samsung 800 millió dollárt adott jótékonyági célokra, amikor elnökét Lee Kun Hee-t megvesztegetéssel vádolták. Bár ez a taktika számos esetben sikerrel járt, újabban a média azt követeli, hogy a kormány ezek után se nézze el, ha büntény történt.²⁵

²¹ Time, 2004. december 13.

²² Charles P. WALLACE: Kohl's Disgrace. The Harder They Fall, Time, 2000. január 31, 22. o.

²³ TUMULTY K.: „The man who bought Washington”, Time, 2006. jan. 16.

²⁴ HORVÁTH G.: „Robbant a republikánus lobbibomba”, Népszabadság, 2006. jan. 4.

²⁵ Time, 2006. május 1.

III. Két világ határán

Egy érdekes felmérést eredményezett a finn és az orosz igazságügyi minisztériumok együttműködésében készült felmérés.²⁶ A két ország határán fellépő korrupció mibenlétét és okait kutatták. Nem túl meglepő módon az az eredmény született, hogy a finn oldalon a korrupció minimális volt, míg az orosz oldalon a válaszok lényegét „semmi sem megy ajándék nélkül” véleményben foglalhatjuk össze. A finneknél a büntetőtvénycsok keményen szankcionálja a korrupciót, amit jobbra a vesztegetéssel azonosít, de azt szélesen értelmezi; tehát egy hivatalnok nemcsak pénzt nem fogadhat el, hanem semmi más hasznot nem húzhat a beosztásából. A megkérdezett finn és orosz üzletemberek úgy nyilatkoztak, hogy finn tisztviselőt nem lehet megvesztegetni, de szükség sincs rá. Nem úgy a határ másik oldalán, ahol a vámos, határőr vagy más hivatalos személy csak akkor végzi el gyorsan a munkáját, ha van valami gyorsító. Ez legtöbbször kis ajándék, amit az oroszok nem is ítélnék el. A nagyobb vesztegetéseket, amikor a hivatalos személy szembe hűny szabálytalanságok felett is, illetve ő mondja meg az árat, a válaszolók egy része elítéli, de van olyan vélemény is, hogy annak is meg kell élnie valamiből. Az orosz üzletemberek úgy látják, hogy a korrupció a problémamegoldás része, kölcsönösen előnyös, mert az ajándék vagy a pénz a hivatalnokot a „helyes” döntés irányába tereli. A finnek szerint a különbség lényegében kulturális, de elismerik azt, hogy jövedelmi különbségek, az életszínvonal, a társadalmi berendezkedés és a túltengő bürokrácia a fő oka a korrupció elterjedtségének az orosz oldalon. Azt is tudják, hogy baráti szívességek láncolata nélkül a mindennapi lét is gondot okoz Oroszországban. A finn üzletemberek közül néhányan bevallották, hogy több esetben kénytelenek voltak az ottani játékszabályok szerint játszani

IV. Szegény országok

Tanzánia

Tanzánia Tanganyika és Zanzibár brit gyarmatokból jött létre 1964-ben. Az olajválság és az Ugandával való háború nagymértékű inflációt és gazdasági hanyatlást okozott. Az általános állami korrupció akkor nőtt meg, amikor a tisztviselők fizetése már a megélhetésre sem lett elég. A korrupció jellemzője az üzleti megvesztegetés állami beszerzési (import) ügyekben és a magas szintű politikai korrupció. A gyarmati uralom után egy egyenlőségen alapuló társadalmat hoztak létre, amit azonban nagy szegénység jellemezett. Az alacsonyabb szinteken ugyan jelen volt a korrupció, de az állami felső szinteket akkor érte el igazán, amikor megfelelő szabályozás nélkül liberalizálták a gazdaságot. Minden eddigi kormány hozott törvényt a korrupció ellen (az első az Arusha nyilatkozat volt 1967-ben), de ezek végrehajtása nem történt meg. Például 2000 és 2004 között összesen 9 embert

²⁶ M. VIUHKO – M. LEHTI – A. TAYBAKOV – P. KLEMETSOV – P. DEMIN – R. TUMANOV: Corruption on the Finnish-Russian Border, Heuni, Helsinki, 2009

ítéltek el, az ügyek nagy része nem került bíróság elé vagy nem született elmarasztaló ítélet. Az elítéltek között egyetlen magas szintű állami vezető sem volt.²⁷

Nicaragua

Nicaraguában a politikai korrupció gyökerei a spanyol gyarmatosítás idejére nyúlik vissza. A hivatalokat vásárolták, a befektetett pénz pedig úgy térült meg, hogy minden adó és vám után a tisztviselő járadékban részesült. Abban az időben ez a gyakorlat Európában is virágzott, de Nicaraguában mind a mai napig így mennek a dolgok. A politikai hatalom egyben a személyes meggazdagodás lehetőségét jelenti a hatalomban lévő elitnek és klientúrájának. A társadalom kettészakadt az oligarcha családokra, akik kapcsolatukat házasságok révén fűzik szorosra, és szegényekre. A politikai elit olyan társadalmat teremtett, amelyben nincs éles határ a magán és a közjavak között, az állami jövedelmek személyes vagyონukat gazdagítják. A korrupció lényege itt nem a szokásos, az ügymenet felgyorsítása vagy egyszerű előnyök elérése, hanem az, hogy ki mennyit harácsolhat az állami forrásokból. Annak, aki nem tartozik a családokhoz vagy nincs befolyásos pártfogója egyetlen esélye egy közhivatalnok megvesztegetése. A közfelfogás a korrupciót illetően valamennyit változott a polgárháborút követően, amikor a felkelők megbuktatták a diktatúrát. Cégeket államosítottak, az új kormányzat(ok) több pénzt költöttek az iskola- és az egészségügyre. Az 1990-es években gazdasági reform és reprivatizáció ment végbe, aminek során az állami vagyon a volt sandinista felkelők egyéni vagyonává vagy az általuk létrehozott szövetkezetek vagyonává vált. A társadalmi egyenlőtlenségek megmaradtak a gazdagok és a szegények között, egy miniszter százszor többet keres, mint például egy ápolónő. A nicaraguai társadalmi gondok egész Dél-Amerikára jellemzőek.²⁸

Afganisztán

A háború és belháború sújtotta országban a szegénység és az erőszak azok a tényezők, amit külső szemlélő a legaggasztóbbnak tart. Az ENSZ-nek a Kábítószerrel és a Bűnözéssel foglalkozó Hivatala, az UNODC munkatársai az afgánokat kérdezve viszont meglepődve tapasztalták, hogy ők a korrupciót, mint legnagyobb problémát, a fentiek elé sorolták.²⁹ A kutatók felmérése szerint a korrupciós aktusok során forgó pénzmenyiség összemérhető a teljes nemzeti jövedelemmel. A hivatalnokok megvesztegetése a mindennapok része, ugyanis semmit sem lehet elintézni kenőpénz nélkül. Ez mind a városokra, mind a vidékre igaz. A baksist készpénzben kérik és adják. Ennek átlagos összege 160 USD, miközben az egy főre jutó éves jövedelem 425 USD. A teljes megvesztegetési összeget 2009-ben 2,5 milliárd USD-re becsülik. Az afgánok 25 %-a rendőröket és helyi hivatalnokokat veszte-

²⁷ M. SEPPÄNEN – P. VIRTANEN: Corruption, Poverty and Gender. With case studies of Nicaragua and Tanzania, Ministry of Foreign Affairs, Finland, 2008, 110-151. o.

²⁸ M. SEPPÄNEN – P. VIRTANE: i.m. 52-100. o.

²⁹ E. BISOGNO – A. Alvazzi del FRATE – P. DAVIS: „Corruption in Afghanistan, UNODC, 2010

getett meg, míg 10-20 % bírónak, ügyészeknek, orvosoknak és kormánytagoknak fizetett vesztegetési pénzt. A lakosok nem bíznak az államban és képviselőiben, feljelentés alig fordul elő. A patrónus-kliens kapcsolat az afgán társadalomban hagyományosan erős, de e törzsi viszonyokat felborította a drogkereskedelemből hirtelen meggazdagodott réteg megjelenése. Az ENSZ a szokásos orvosságokat javasolja, de a bonyolult és háborús viszonyok miatt ez valószínűleg végrehajthatatlan. A kormány csak az ország egy részét ellenőrzi, a korrump hivatalnokok leváltása a bonyolult törzsi-politikai egyensúlyt ingatná meg. Még a béke beköszöntése után is, aminek ideje jelenleg megjósolhatatlan, valószínűleg évtizedek kellene és nagy elszántság a korrupció jelentős csökkentéséhez Afganisztánban. A fenti példák alapján megítélhetjük hazánk helyét is, de ennek részletezése szétfeszítené e dolgozat kereteit. A különböző berendezkedésű országok jellemző korrupciós struktúrájának elemzése egy általánosabb következtetés levonását is megengedi.

Összegzés

A korrupció megjelenési formái különböző berendezkedésű és fejlettségű országokban

Fejlett országokra és demokráciákra jellemző

- 1) Gazdasági versenyelőny (cégek közötti, emberek közötti) – a vesztegetés a legkevésbé fertőzött országoknál (pl. Svédország, Egyesült Királyság) az országon belül erkölcsstelen és büntetendő, export segítése esetén elnézőbb szemlélet
- 2) Politikai versenyelőny (pártfinanszírozás)

Közepesen fejlett országok és demokráciák

- 1) Gazdasági versenyelőny (cégek közötti, emberek közötti)
- 2) Politikai versenyelőny (pártfinanszírozás)
- 3) Megélhetési, egészségi (hiány: lakások, élelmiszerek, ellátás területén pl. hálapénz)
- 4) A büntetés elkerülése, kedvezmények megszerzése (pl. közlekedési szabálysértés illetve „előre” vesztegetés – szállítócégek és rendőrök)

Fejletlen országok és diktatúrák

- 1) Gazdasági versenyelőny (cégek közötti, emberek közötti)
- 2) Politikai versenyelőny (pártfinanszírozás illetve támogatók lekenyerezése)
- 3) Megélhetési, egészségi
- 4) A büntetés elkerülése
- 5) Életmentés

Megélhetési korrupció a rendszer része, alacsony tisztviselői fizetések természetes kiegészítése a „csúszópénz, hálapénz”. Az „Életmentés” kategória talán szokatlan, de gondoljunk arra, hogy a történelem folyamán is voltak és jelenleg is vannak

olyan helyzetek diktatúrákban, háború által sújtott országokban, sőt sajnos elvileg demokratikus berendezkedésű, de politikailag instabil országokban, ahol egy őr, fegyőr, határőr megvesztegetése életet menthet. Szigorúan véve ez is korrupció, de nem gondoljuk úgy, hogy erkölcsstelen, legalábbis a vesztegető részéről.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BISOGNO, E. – Alvazzi del FRATE – A. DAVIS, P.: „Corruption in Afghanistan, UNODC, 2010
- CSERMELY P. – FODOR I. – Eva JOLY – LÁMFALUSSY S.: Szárny és teher, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009. 127-216. o.
- FÖLDVÁRI Zs.: „Mit tudhatott Mensdorff, hogy a Bae konzern 87 milliárd forintot fizetett?“, HVG Online, 2010. febr. 8.
- GOMBÁR Cs.: „A korrupció mint közrössz, Írások a korrupcióról, (szerk. GOMBÁR Cs., HANKISS E. – LENGYEL L. – VOLOSIN H.): Korridor-Helikon, 1998. 47-87. o.
- R. HAHN V.: „A hullámok Tony Blair bokáját verdesik“, Népszabadság 2006. július 14.
- HEIMANN, F. – VINCKE, F. (eds.): Fighting Corruption, International Corporate Integrity Handbook, International Chamber of Commerce, 2008
- HORVÁTH G.: „Robbant a republikánus lobbibomba“, Népszabadság, 2006. jan. 4.
- KIRCHKOPF, L. szerk.: Hogyan előzzük meg a korrupciót? Corvinus Egyetem, 2009
- KRÁNITZ M.: A korrupciós bűnözés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988
- LÁZÁR Gy.: Arisztokraták és Gripenek, Élet és Irodalom LIV (6), 2010. február 12. (A svéd STV televíziós csatorna díjnyertes Uppdrag Granskning programjában sugárzott filmriportok felhasználásával.)
- LENGYEL László: Esszé a politikai korrupcióról, Írások a korrupcióról, (szerk. GOMBÁR Cs. – HANKISS E. – LENGYEL L. – VOLOSIN H.): Korridor-Helikon, 1998, 105-123. o.
- Magyar Narancs (2010. márc. 11.) szerkesztőségi cikk
- MIHÁLYI Péter, „A korrupció mint bűnbak“, Népszabadság, 2010. február 16.
- MILLER, W. L. – GRODELAND, A.B. – KOSHECHKINA, T.Y.: „Áldozatok-e vagy tettestársak-e az emberek? – Az ajándékok és vesztegetések használata hivatalnokok befolyásolására Kelet-Európában“. Open Society Institute, 1998
- OECD/DAC, Policy paper on anti-Corruption, 2006
- SEPPÄNEN, M. – VIRTANEN, P.: Corruption, Poverty and Gender. With case studies of Nicaragua and Tanzania, Ministry of Foreign Affairs, Finland, 2008, 52-151.o.
- SHANG-JIN Wei: Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? UNECE Spring Seminar, Genf, 2001
- SULLIVAN, R.: How the Olympics Were Brought? Time, 1999. január 25. Címlap: The Olympics Scandal
- Time, 2004. december 13.

Time, 2005. április 11.

Time, 2006. május 1.

Transparency International, Global Corruption Report, 2006

TUMULTY K.: „The man who bought Washington”, Time, 2006. jan. 16.

Utstein Anti-Corruption Resource Centre (U4) <http://www.U4.no>

VIUHKO, M., LEHTI, M., TAYBAKOV, A., KLEMETSOV, P., DEMIN, P., TUMANOV, R.: Corruption on the Finnish-Russian Border, Heuni, Helsinki, 2009

WALLACE, Charles P.: Kohl's Disgrace. The Harder They Fall, Time, 2000. január 31, 22. o.

WALSH, J.: „Világháború a megvesztegetés ellen”, Time, 1998. június 12.

WALSH, J.: A World War on Bribery, Time, 1998. június 22. , 17. o. Címlap: The Cancer of Corruption

Inzelt András

Kriminológiai Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós

A GAZDASÁGI BŰNÖZÉS FŐBB JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Bevezetés

A bűnözés története egyidős az emberi társadalom kialakulásával. A bűncselekmények elkövetése soha nem kívánatos, ámde kivédhetetlen sajátja, velejárója volt az emberi társadalmaknak. Az elkövetett cselekményeket sok szempontból elhatárolhatjuk egymástól, de mégis talán a legfontosabb ismérvük, hogy milyen mértékben veszélyesek a társadalmi rendre nézve. Éppen ezért fontos, hogy a bűncselekményeket jelentőségüknek megfelelően kezeljük, hiszen azok a legveszélyesebbek, melyeket nem rangsorolunk megfelelően, és nem nézünk időben szembe valós jelentőségükkel. Ezek a hibák sokszor olyan mértékű károkhoz vezethetnek melyek helyreállítása utólag sokszor igen nehéz, szinte lehetetlen, hiszen a megingott társadalmi bizalmat talán a legnehezebb helyreállítani.

A rendszerváltozás során Magyarországon komoly gazdasági, társadalmi és jogszabályi változások mentek végbe, azonban ezen változások során sok esetben rosszul mérték fel az egyes területek szabályozásának szükségességét, bizonyos élethelyzeteket és a kialakuló új gazdasági rend védelméhez szükséges szabályok megalkotásának fontosságát. Ezek a hiányosságok és az átalakulással járó bizonytalanságok olyan, hazánkban korábban nem jellemző bűncselekmények megjelenését eredményezték, melyek meggátolására a rendszer nem volt felkészülve. Több bűncselekmény típust is felhozhatnánk példaként, azonban az egyik legfenyegetőbb „veszélyforrást” a gazdasági bűncselekmények jelentették, melyekre a társadalom egésze viszonylag hamar felfigyelt, de az elkövetők által okozott károk mértékére előzetesen senki sem számított.

A helyzet azonban mára jelentősen megváltozott, hiszen a gazdasági bűnözés napjaink egyik legfelkapottabb fogalma. Ezek a cselekmények mára a társadalmi érdeklődés középpontjába kerültek, többek között az elkövetőik által okozott gyakran rendkívül jelentős károk miatt, hiszen a cselekmények egyik károsultja az állam és ezen keresztül átvitt formában az egész magyar társadalom.

I. A gazdasági bűnözés fogalma, jelentősége

A gazdasági bűncselekmények minden esetben a gazdasági verseny szabadságát és tisztaságát sértik, mellyel csorbítják a piacgazdaság prudens és átlátható működé-

sét. Minden olyan cselekmény mely torzítja a piacgazdaság működését, sérti a gazdasági verseny folyamatát, a piaci erőegyensúlyt, az alkotmányos berendezkedést, és a fogyasztók érdekeit. A fogalom ezen ismérvek alapján jól körülhatárolhatónak tűnik, mégis másként értelmezik a köznyelv a kriminológia, illetve a büntetőjog világában is.

Köznyelvi értelemben a gazdasági bűnözés fogalma „felölel minden olyan bűncselekményt, szabálysértést, valamint etikátlan magatartást, amelynek eredményeként a mindennapi gazdasági élet szereplői a közfelfogás szerint jogtalan anyagi előnyökre tesznek szert”.¹ A közfelfogás sokszor gazdasági bűnözőknek tekinti a jogrendszer helyenkénti szabályozatlanságának kihasználóit, azonban e személyek sok esetben törvényileg nem minősülnek bűnözőnek a közfelfogás, mégis elítéli őket.

A kifejezés kriminológiai fogalma már némileg árnyaltabb képet fest, miszerint gazdasági bűnözésnek a „gazdálkodás menetében megvalósuló, vagy ahhoz szorosan kapcsolódó bűnözési formát kell tekinteni, amely – akár az elkövetés módjára (gyakran a gazdálkodás legális formáinak, kereteinek felhasználásával vagy az azokkal való visszaélés révén), akár eredményére tekintettel – alkalmas arra, hogy esetleges egyéni érdekek sérelmén túlmenően elsősorban és jellemzően a gazdálkodás rendjét, a gazdálkodási kötelezettségeket, a tisztességes és törvényes gazdálkodás kereteit sértse vagy veszélyeztesse”.

A büntetőjog a védett jogi tárgy azonossága, illetve hasonlósága alapján csoportosítja a cselekményeket, ennek megfelelően „a gazdasági bűncselekmények körébe a hatályos magyar büntetőjog azokat a cselekményeket sorolja, amelyek a gazdasági élet egyének feletti jogi tárgyait sértik, azaz azt a társadalmi érdeket, amely a piacgazdaságon alapuló gazdasági rend zavartalan működéséhez fűződik.”² Természetesen a gazdasági rend, mint absztrakt jogi tárgy további egyének feletti csoportokra osztható, lehetővé téve a gazdasági bűncselekmények körének alaposabb rendszerezését.

A fogalom értelmezése, tehát egyértelműen függ attól, hogy mely közegben használjuk, egyetlen dolog azonban mindhárom meghatározásban azonos, miszerint mindegyik esetben a védett jogi tárgy a piacgazdaság, mely gazdasági rendszerünk egyik alapeleme.

A gazdasági bűncselekmények fogalomkörével szoros kapcsolatban áll a szervezett bűnözés fogalma is azonban az idő rövidsége és az előadás kereteinek betartása végett ezen fogalom, illetve a hozzá tartozó meghatározások ismertetésére sajnos külön nincs lehetőségünk kitérni.

¹ GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAY Miklós (szerk.): Kriminológiai ismeretek: bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina kiadó Budapest 1999. 186. o.

² Előző l.j.-ben i.m. 187. o.

II. A gazdasági bűncselekmények csoportosítása

A gazdasági bűncselekmények körének meghatározása nehéz feladat, hiszen a jog gyakran az aktuális bűnözéstől elmaradva, utólag képes csak bizonyos cselekményeket bűncselekménnyé (szankcionálhatóvá) nyilvánítani. Ennek ellenére a gazdasági bűncselekmények meghatározásakor az 1978. évi IV. törvényre (Btk.) kell támaszkodnunk, mivel csak az ebben definiált cselekményeket tekinthetjük bűncselekménynek. A Btk. XVII. fejezetében foglalkozik azokkal a cselekményekkel, melyeket büntetőjogi értelemben gazdasági bűncselekményeknek minősítünk. Ezt a kört a kriminológusok többsége gyakran kiegészíti más fejezetekben meghatározott cselekményekkel, melyek esetében a védett jogi tárgy azonos, vagy hasonló, mint a XVII. fejezetben felsorolt büntettekénél. Ezek a cselekmények a következők:

- A vagyon elleni bűncselekmények fejezetéből: a gazdálkodás körében elkövetett sikkasztás, csalás, hűtlen kezelés, hanyag kezelés, orgazdaság, vásárlók megkárosítása, szerzői és szomszédos jogok megsértése, bitorlás és hitelsértés;
- az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények köréből: hivatali visszaélés, vesztegetés, és a befolyással üzérkedés gazdálkodáshoz kapcsolódó esetei;
- a közrend elleni bűncselekmények köréből: a nemzetközi jogi kötelezettség megszegése, ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés, környezet- és természetkárosítás.

Természetesen a közfelfogás sok esetben más bűncselekményekre is kiterjeszti a gazdasági bűncselekmények fogalmát, mely bizonyos szempontból katalizátora is lehet a jogszabályi csoportosítások újragondolásának, és az egyes szankciók felülbírálásának.

III. A rendszerváltozás kora

Magyarországon bizonyos szempontból már a '80-as évek elején megkezdődött a gazdasági átalakulás, ugyanis erre az időszakra tehető a magántulajdonban lévő üzletek, és vendéglátóipari egységek nagyobb számban történő megjelenése, azonban ez a változás elhanyagolható ahhoz a hirtelen lezajló átalakuláshoz képest, mely a '90-es éveket jellemezte. Mind a társadalmat, mind a jogrendszert felkészületlenül érték a hirtelen lezajló gyors változások, illetve az új piaci körülmények.

A rendszerváltozást követően meginduló gyors politikai „események” hatására megkezdődött a privatizáció és a gazdasági környezet átalakulása, mely magával hozta a társadalom korábbi rétegződésének felbomlását és a társadalmi osztályok újraformálódását. A gazdasági átalakulás komoly változásokat hozott a piaci környezetben is. Az állami tulajdonnal szemben megindult a magántulajdon térnyerése, megszűnt az egyszintű bankrendszer, megjelentek a kereskedelmi bankok,

megnyitotta kapuit az áru- és értéktőzsde, megkezdődött a különböző készpénzkímélő fizetési formák alkalmazása, új kommunikációs lehetőségek jelentek meg. Mindezen változások rengeteg korábban nem ismert lehetőséget teremtettek, ámde számtalan új veszélyt is hordoztak magukban. Ez a gyors átalakulás véleményem szerint felkészületlenül érte a magyar társadalmat. Élve a felkínált új lehetőségekkel, és felhasználva az átalakulóban lévő rendszer hiányosságait, az intellektuális bűnözés új formái jelentek meg hazánkban, melyek korábban ismeretlenek voltak.

Kiváló példa erre a pénzmosás bűncselekmény, mely a korábbi egyszintű bakrendszer „korában” nem fordult elő Magyarországon. Az átalakulás azonban ezt a helyzetet is komolyan megváltoztatta, hiszen az ország rendkívül gyorsan ideális területté vált a pénzmosás egyes fázisainak végrehajtásához. Ez a cselekmény egészen 1994-ig nevesítve nem is szerepelt a Büntető Törvénykönyvben, amikor is Magyarország társulási szerződést kötött az Európai Unióval, ezzel kötelezettséget vállalva a pénzmosás elleni fellépésre és az EU direktívának megfelelően az 1994. IX. törvény beintegrálta büntetőtörvénykönyvünkbe a pénzmosás büntetőjogi tényállását. Ez a rövid kitérés jól példázza, hogy az új környezet a jogalkotókat igen felkészületlenül érte. A megfelelő törvényi szankciók kialakítása igencsak hosszú időt vett igénybe, bár a szankciók önmagukban nem elegendők a bűncselekmények elkövetésének megakadályozására, és az elkövetett bűncselekmények felderítésére. A jogszabályi háttér mellett az is fontos, hogy a végrehajtó rendszer megfelelően érvényt tudjon szerezni a jogalkotó szándékának. Ez szintén igen hosszadalmas és nehéz folyamat volt, ugyanis a gazdasági bűncselekmények felderítéséhez speciális ismeretek megszerzésére és új szakcsoportok kialakítására volt szükség. Ebben a környezetben a gyorsan és rugalmasan alkalmazkodó elkövetők a lehetőségeket kihasználva jelentős számú gazdasági bűncselekmény elkövetését kísérelhették meg.

A kialakult helyzetet legjobban talán a Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottság 1995-ben lefolytatott vizsgálatának eredményei összegzik, mely vizsgálat során megpróbálták feltárni a gazdasági bűnözés elerjedésének okait. Az ennek nyomán hozott 30/1995 (XI.15.) számú állásfoglalás szerint a gazdasági bűnözést segítő tényezők a rendszerváltás intézményeinek kialakulása után a következők voltak:

- a gazdasági recesszió és válság;
- a létbizonytalanság, az életszínvonal csökkenése, a jövedelmek igazságtalan társadalmi elosztása;
- az állam beavatkozása a gazdaságba, a magas jövedelemelvonás, a magas vámok és a valutapiac szigorú előírásai egyfelől, az állami ellenőrzés hiánya másfelől;
- a belső ellenőrzés hiányosságai;
- az egyes társaságok jogi formája;
- a gazdasági rendszer fejletlensége;
- az informális szociális kontroll gyengesége.

Ezek a körülmények sok más tényező mellett együttesen vezettek a gazdasági bűncselekmények számának növekedéséhez.

IV. A Globex ügy

A '90-es évek egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó ügye a Globex holding vezetői ellen indult büntetőeljárás volt, melynek áttekintése remekül szemlélteti, miként sikerült egy kis vállalkozásból – a nem megfelelően szabályozott és bizonytalan gazdasági környezetben – egy több milliárd forintos vagyonnal rendelkező cégcsoportot építeni. Az ügy az eljárás megkezdésétől az ítélethirdetésig jól példázza, milyen nehéz bizonyítani egy olyan bűncselekményt, illetve a bizonyítékokat milyen eltérő módokon lehet mérlegelni, amikor az elkövetők megfelelő gazdasági háttérismeretekkel rendelkezve, ügyeleteiket jól leplezve hajtják végre cselekményeiket.

Az ügy kiemelkedik az elkövetők által okozott jelentős kár okán, továbbá abból a szempontból is, hogy a cégcsoport korábbi vezetői az eljárás során következetesen fenntartották álláspontjukat, miszerint ők soha nem akartak bűncselekményt szándékosan elkövetni, illetve másokat megkárosítani; a cégcsoport bukása pusztán a gazdasági körülmények előre nem látható alakulásának következménye volt, mely bukás állításuk szerint elhárítható lett volna, amennyiben nem kerül sor letartóztatásukra.

A Globex Tervező és Beruházó Kft.-t Vajda László alapította meg két társával 1989-ben. A társaság megalakulásakor a tulajdonosok több értéktárgyat is apportáltak, melyek értékét az akkor uralkodó „szokásoknak” megfelelően állapították meg. Később a társaság története során több esetben is sor került olyan tőkeemelésekre, melyekben a tulajdonosok a befektetett készpénzt igencsak megkérdőjelezhető értékű apporttárgyakkal egészítették ki, mint például egy több millió forintra értékelt megvalósíthatósági tanulmánnyal. Hangsúlyoznom kell azonban, hogy ez a rendszerváltást követő években teljesen elfogadott gyakorlat volt, hiszen több társaságnál is előfordult, hogy némely alapító üzleti kapcsolatait apportálta, melyek értékét több millió forintban állapították meg.

1993-ban a társaság már részvénytársasági formában működött, alaptőkéje pedig elérte a százhusz millió forintot. Ezt a tulajdonosok több tőkeemeléssel érték el melyek során több korábban beapportált vagyontárgyat is újraértékeltek. Ebben az évben jelent meg Vellai Györgyi a társaságnál, mint a felügyelőbizottság tagja, aki ebben az időben még a bankszektorban dolgozott, így kapcsolatai segítségével elő tudta segíteni a társaság hitelhez jutását. Ezekben az években a Globex főképp luxusingatlanok építésével és értékesítésével foglalkozott, mely projektek finanszírozását főképp bankhitelből oldotta meg. A vállalat által alkalmazott üzletpolitika azonban nem kedvezett az ingatlanok értékesítésének, tekintettel arra, hogy ingatlanjaikat – melyeket az akkor szokásos piaci ár többszöröséért értékesítették – kizárólag egyösszegű készpénzfizetéssel lehetett megvásárolni. Ebből kifolyólag az

értékesítések jóval lassabban haladtak, mint azt eredetileg tervezték, így a bankhitelek törlesztésével is gyakran késedelembe estek, ami nem kedvezett a társaság és a hitelező bankok közötti további üzleti kapcsolatnak. Mindeközben a társaság holdinggá fejlődött és többek között megalapították a Globex Brókerház Rt.-t. A terjeszkedéssel egyes szakemberek szerint a vezetők kettős célt kívántak elérni. Egyrészt a szervezetrendszer bonyolításával, illetve a holding struktúra kialakításával lehetővé vált a különböző kötelezettségek „kreatív könyvelése”, illetve a további hitelfelvétel; másrészt a Brókerház megalapítása, és további kezdeményezéseik, mint például „Rezidencia” fantázianevű ingatlanbefektetési alapjuk bevezetése új finanszírozási lehetőségeket biztosítottak a csoport számára, így biztosítva a kereskedelmi bankoktól való függés oldását. Ezek a lépések, bár még nem sértették a jogszabályi kereteket, sok helyen már súrolták azok határait. Felmerül azonban a kérdés, hogy a vezetők valóban jóhiszeműen bővítették-e a cégcsoport tevékenységi körét és léptek újabb területekre, vagy esetleg már ekkor tisztán látták milyen komoly gondokkal is küszködik a vállalkozás, és – mint azt sokan sejteni vélik – céljuk pusztán a továbbélés, és a szervezetrendszer bonyolultabbá tétele volt. Ez esetben előre láthatóan, szándékosan károsítottak meg több személyt, akik beszálltak tőkebevonási akcióikba.

További kérdést vet fel, hogy mekkora a károsultak úgymond „közrehatása” saját veszteségeik bekövetkezésében. Az olyan befektetési lehetőségek, mint a „Globex 98” kötvény – melyet 1996-ban kezdetek értékesíteni, és a kétéves futamidő során a piaci kamat többszörösét ígerte a befektetők számára – minden jóhiszemű, ámde megfelelő körültekintéssel, felelősséggel, és józan gondolkodással bíró befektetőt elgondolkodtat, hogy a piac valamely szereplője miként tud jóval kiemelkedőbb kondíciókat ígérni, mint versenytársai. Természetesen ezekkel a szempontokkal is lehet vitatkozni, hiszen Budapest XI., és XII. kerületének önkormányzata, illetve Sopron város önkormányzata – mindhárom önkormányzat működését komoly szakmai apparátus támogatja – összesen közel 4 milliárd forint értékű vagyontárgy kezelését bízták a Globex Brókerházra. Felmerül tehát a kérdés, miként várhatjuk el a kellő józanságot egy kisbefektetőtől, amikor még egy komoly hivatali apparátussal és törvényileg szabályozott döntéshozatali mechanizmussal rendelkező önkormányzat sem járt el megfelelő körültekintéssel vagyontárgy kiválasztásakor. Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy mindhárom önkormányzat azonnal feljelentéssel élt, amikor is gyanússá vált számukra a Brókerház tevékenysége, különös tekintettel arra, hogy nem fizették ki számukra az ígért hozamokat. Mindemelllett ellenpéldaként említhetjük azokat a kisbefektetőket, akik az 1998. év folyamán 500 millió forint értékben jegyezték a „Globex 2000” kötvényt, melynek reklámjaiban a következő megjegyzés is szerepelt: „a kötvény a tőkepiacon szokásos átlagos mértéknél nagyobb kockázatot tartalmaz”.³

³ ÓSZABÓ Attila – VAJDA Éva: A luxusvella nem apácázárda (A Globex-sztori), in: Élet és Irodalom, 1999. 8-9. szám

Azt hiszem, ez a rövid példa megfelelőképpen szemlélteti, milyen nehéz helyzetben volt a bíróság, amikor annak kérdésében kellett döntenie, hogy a vádlottak jóhiszeműen vagy rosszhiszeműen cselekedtek, hiszen a kisbefektetők felelőtlensége jól jellemzi az akkori gazdasági környezetet és piaci hangulatot, és egy ilyen környezetben, akár még hihetőnek is tűnhet, hogy a cégcsoport vezetői joggal bíztak abban, hogy beruházásaik továbbra is finanszírozhatók maradnak.

Mindezen események során a Holding alaptőkéjét 1997 végére 6.1 milliárd forintra növelték, mely tőkeemelések során továbbra is alkalmazták korábbi módszereiket a vagyontárgyak újraértékelésének vonatkozásában. Ez természetesen nem működhetett volna, ha a társaság könyvvizsgálója nem hitelesíti a szükséges iratokat, és nem fogadja el a társaság ma már irreálisnak tűnő rövid távú növekedési terveit.

A cégcsoport végső bukása 1998 végén következett be, amikor is néhány hitelező felszámolási eljárást kezdeményezett, majd ezt követően több büntetőfeljelentés is érkezett a holding vezetői ellen. Többek között a Globex 2000 értékpapírt jegyző kisbefektetőktől is, akiket állításuk szerint a kötvény értékesítése során megtévesztettek. Az ügy tárgyalása 2002 júniusában kezdődött a Fővárosi Bíróságon, ahol többek között több rendbeli sikkasztással, csalással, és hűtlen kezeléssel vádolták meg a Globex Holding vezetőit, és tulajdonosait. A vádemelést hosszas nyomozás előzte meg, mégis több vádpont esetében kérdéses volt a bizonyítás sikere, mivel a bizonytalan piaci, és a nem megfelelően szabályozott jogszabályi környezet mellett nehéz volt megállapítani, hogy a vádlottak szándékosan és rosszhiszeműen követtek volna el bizonyos gazdasági bűncselekményeket, mint például tőkebefektetési-csalást. Az egyik ügylet, melyet a bíróság vizsgált a Globex Holding tulajdonában állt Kútvolgyi Kft. ügye volt, mely társaság a tulajdonát képező telken társasházakat kívánt építeni, az építkezéshez szükséges finanszírozást azonban egy időben két bankhitelből oldotta meg anélkül, hogy a hitelezőket tájékoztatta volna egymás tevékenységéről. A Kft. 1997-ben először a Hanwha banktól vett fel több mint félmilliárd forint összegű hitelt, melynek fedezetét a telken a felépülő házak, valamint a Globex holding készfizető kezessége jelentette; majd ezt követően a Postabankhoz is hasonló összegű hitelért folyamodtak, melynek fedezete szintén megegyezett a korábbi hitelező számára felajánlott fedezettel. Ebben az esetben is felmerül természetesen a kérdés, miként fordulhatott elő, hogy egy jogi osztállyal rendelkező bank nem ellenőrzi megfelelően egy ilyen nagyságú ügylet körülményeit. Az eljárás során a tanúvallomásokból kiderült, hogy a Kft. egy 30 napnál nem régebbi tulajdoni lapot nyújtott be a Postabankhoz, melyen még nem szerepelt a Hanwha Bank jelzálogjoga. Ez manapság már elképzelhetetlen lenne, hiszen még egy egyszerű lakáskölcsön esetén is a bankok ellenőrzik az ingatlan tulajdoni lapján a kölcsönszerződés aláírásának napján fennálló tulajdoni állapotokat. Ma már ezen a téren sokat fejlődtek a pénzügyi szolgáltatók is, akik kidolgozták a szükséges belső protokollokat, melyek segítenek csökkenteni az ilyen és ehhez hasonló hitelügyletek kockázatát. Ebben az ügyben a bíróság egyértelműen bizonyítottan látta a csalás bűncselekményének elkövetését.

A bíróság a három megnevezett önkormányzat közül kizárólag Budapest XI. kerületének önkormányzatánál látta bizonyítottnak a sikkasztás elkövetését a másik két önkormányzat esetében a vádat nem sikerült megfelelően bizonyítani. A Brókerház más ügyfelei estében –különös tekintettel a kisbefektetőkre – több esetben is sikerült a csalás és a sikkasztás bizonyítása, bár igen furcsa, hogy a Brókerház megalapítását követően az illetékes Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet többször is ellenőrizte a működést, azonban kirívó szabálytalanságot egyetlen esetben sem találtak. Így felmerül annak kérdése, hogy a felügyelet munkatársai miként siklottak el a felett, hogy az ügyfelek pénze, illetve értékpapírjai eltűntek a számlákról. Több válaszlehetőség is felmerülhet, de – azt hiszem – a legkézenfekvőbb annak megállapítása, hogy a '90-es évek közepén a portfólió kezelés szabályrendszere sem volt még megfelelően kidolgozva, az ellenőrök pedig nem mindig tudták pontosan, hogy mik is azok az árukladó jelek, melyek arra utalhatnak, hogy egy pénzügyi szolgáltatónál „nincs minden rendben”. Továbbá a Brókerház a jogszabályi hézagokat kihasználva, igen ügyesen könyvelte ügyleit.

Az első és a másodrendű vádlott – mint azt korábban is említettem – az eljárás egésze alatt hangsúlyozták, hogy a körülmények áldozataivá váltak, és soha sem állt szándékukban bűncselekmény elkövetése. „A másodrendű vádlott, Vajda korábban azt mondta, hogy 1998 nyaráig nem voltak előreláthatóak a Globex pénzügyi nehézségei, reális esély volt a követelések visszafizetésére. Ám az akkoriban a Postabanknál történtek, illetve a holdingról a sajtóban megjelent híresztelések az összeomláshoz vezettek – állította.”⁴

Az elsőfokú eljárás végén Postáné Vellai Györgyit két és fél év, míg Vajda Lászlót hat év börtönbüntetésre ítélték. A másodfokú eljárásban súlyosbították az első és másodrendű vádlottak ítéletét, miszerint Postáné Vellai Györgyire hét, míg Vajda Lászlóra hat év szabadságvesztést szabtak ki. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásában 2009 januárjában hatályon kívül helyezte az ügyben született jogerős ítéletet és elrendelte, hogy a Fővárosi Ítéletábla újból folytassa le a másodfokú eljárást, melynek végén Postáné Vellai Györgyit jogerősen 6 év, Vajda Lászlót pedig 4 év börtönbüntetésre ítélték.

A Globex-ügy véleményem szerint remekül szemlélteti, hogy a '90-es évek bizonytalan környezetében, néhány rátermett és kellően kreatív elkövető miként tudott hatalmas károkat okozni mind magánszemélyek, mind az állam számára. Több – ehhez hasonló – ügyről beszélhetnénk még, hisz a sorba beillik a Postabank ügy, vagy a Lupis brókerház ügye is, de a Globex ügyben sikerült talán leginkább a körülmények feltárása és a vád bizonyítása valamennyi eset közül. A leírt események is alátámasztják állításomat, miszerint a rendszerváltás utáni gyors váltásra a magyar jogszabályi környezet nem volt megfelelően előkészítve, és bár – mint az a Globex ügyben is kiderül – a „kiskapuk” száma az idő múlásával egyre csökkent, mégis mindig maradtak, illetve keletkeztek olyan lehetőségek, melyek kihasználá-

⁴ www.nol.hu/archivum/archiv-423823

sával a törvényesség határán egyensúlyozva jelentős károkat okoztak a hazai gazdaságnak. A bírósági eljárás során az ügy vádlottjai a Brókerház szabálytalan portfólió kezelésével kapcsolatban többek között azzal védekeztek, hogy a '90-es évek közepén, az ilyen jellegű portfólió kezelésnek sem megfelelő gyakorlata, sem jogszabályi háttere nem alakult ki. Ez az érvelés még talán részben helytálló is volna, ha eltekintünk a vádlottak rosszhiszemű magatartásától, hiszen a mai szabályozás alapját képező és a hazai tapasztalatokon alapuló tőkepiaci törvény csak 2001-ben került megalkotásra, a korábbi évek tapasztalatait – többek között a Globex ügyet – is alapul véve. Mindemellett úgy gondolom, hogy az elkövetőket a Globex Tervező és Beruházó Kft megalapításakor még nem a bűncselekmény elkövetésének szándéka vezérelte. A társaság egy szabályozatlan piaci környezetben akart luxusingatlanokat építeni és értékesíteni, a projektek finanszírozását, pedig bankhitelből kívánták megoldani. Ekkor még az ingatlanprojektek finanszírozása is igen kidolgozatlan rendszerben működött, és a bankok legtöbbször csak rövid lejáratú hiteleket folyósítottak nem megfelelően felmérve a projektek futamidejét, így a törlesztés ideje általában előbb érkezett el, mint hogy a projektekből a társaságnak bevétele származott volna. Ez a mechanizmus volt az, amely idővel ellehetetlenítette a társaság működését, és amelyből a kiutat bűncselekmények elkövetésével keresték.

V. Záró gondolatok

Az elmúlt 20 év során Büntető Törvénykönyvünk számtalan új tényállással bővült, illetve fejlődött, melyek eredményeként a korábbi kaotikus állapotok mára bizonyos mértékben rendezettebbnek tűnnek. Azonban a helyzet ma sem mondható kielégítőnek. Kitűnő példa a piramisjáték szervezésének bűncselekménye – mely magatartás 1996. óta bűncselekménynek minősül – melyre napjainkban is több példát láthatunk. Mindazonáltal ma már nem fordulhatnak elő olyan korábbi esetek, mint amikor a részvényhamisítást nem lehetett büntetni, mivel azt a bíróság nem minősítette pénzhamisításnak.

Hiba lenne azt gondolni, hogy más országokban, – beleértve a fejlettebb nyugati országokat is – nem fordulnak elő ilyen és ehhez hasonló esetek. Elég csak a közelmúlt néhány nagyobb a sajtó által is középpontba állított ügyre gondolni, mint például a BAWAG ügy, melyben a bank korábbi vezérigazgatóját kilenc és fél év börtönbüntetésre ítélték hűtlen kezelés bűncselekményének elkövetése miatt, de említhetnénk akár a nagy port kavart Enron ügyet is. A legfontosabb különbség talán abban fedezhető fel, hogy ezeknél a bűncselekményeknél a nyomozás illetve az eljárás viszonylag gyorsan – a BAWAG ügy két és fél év alatt – lezajlott a bírósági eljárás végén pedig komoly büntetést szabtak ki az elkövetőkre. Határozottan kijelenthetjük tehát, hogy gazdasági bűncselekményeket mind a mai napig elkövetnek más országokban is. A különbséget a cselekmények elleni fellépés határozottságában, illetve az igazságszolgáltatás rendszerének működésben lehet felfedezni.

Azokban az országokban, ahol korábban megkezdődött a hazánkban is uralkodó piaci viszonyok kialakulása, az igazságszolgáltatás szervezetrendszere több tapasztalattal rendelkezik a gazdasági bűncselekmények felderítésének és az ellenük történő fellépés módjának vonatkozásában. Álláspontom szerint, mindenképpen érdemes volna ezen országok tapasztalataiból okulva, az általuk felállított szabályok egy részének átültetése a hazai jogrendszerbe, hiszen így talán eredményesebben léphetnénk fel a gazdasági bűncselekmények elkövetőivel szemben.

Magyarország mind gazdasági, mind jogi szempontból komoly változásokon ment keresztül a rendszerváltás óta. Az ország sikeresen alkalmazkodott a megváltozott körülményekhez, és tanult az elmúlt évek tapasztalataiból. Jelentős előrehaladást értünk el a jogszabályi környezet átalakításában, azonban további lépések szükségesek, ahhoz, hogy sikeresen előzhessük meg azt, hogy a Globex-hez hasonló társaságok megkárosíthassák az állampolgárokat, illetve az államot. Az eredményes fellépéshez közös társadalmi akaratra és következetes igazságszolgáltatásra van szükség, Mindemellett pedig fontos hogy tanuljunk a kérdésben nálunk nagyobb gyakorlattal rendelkező országok tapasztalataiból, és hogy eredményeiket a hazai állapotokhoz igazítva felhasználjuk a gazdasági bűnözés elleni harc során, hiszen a hatékony fellépés mindannyiunk közös érdeke.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAY Miklós (szerk.): Kriminológiai ismeretek bűnözés bűnözéskontroll, Corvina kiadó, Budapest, 1999
- ÓSZABÓ Attila – VAJDA Éva: A luxusvella nem apácázárda, (A Globex-sztori) in: Élet és Irodalom, 1999, 8-9. szám
- MONG Attila – VAJDA Éva: Az ártatlanok kora, Elektromédia Kft., 2009
- TÓTH Mihály: Gazdasági bűncselekmények és bűnözés a rendszerváltás éveiben, Nagydoktori értekezés, 2007
- TÓTH Mihály: A magyar büntetőjog és büntetőeljárás, Mobil Kiadó Kft., 2006
- Freda ADLER – Gerhard O. W. MUELLER – William S. LAUFER: Kriminológia, Osiris kiadó Budapest, 2002
- TÓTH Mihály – GÁL István László: Gazdasági büntetőjogi tanulmányok, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2005
- TÓTH Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002
- LAKATOS Pál: Az ellopott rendszerváltás, Magánkiadás, Budapest, 2002
- Az 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- Az 1949. XX: törvény (A Magyar Köztársaság Alkotmánya)
- www.nol.hu/archivum/archiv-423823