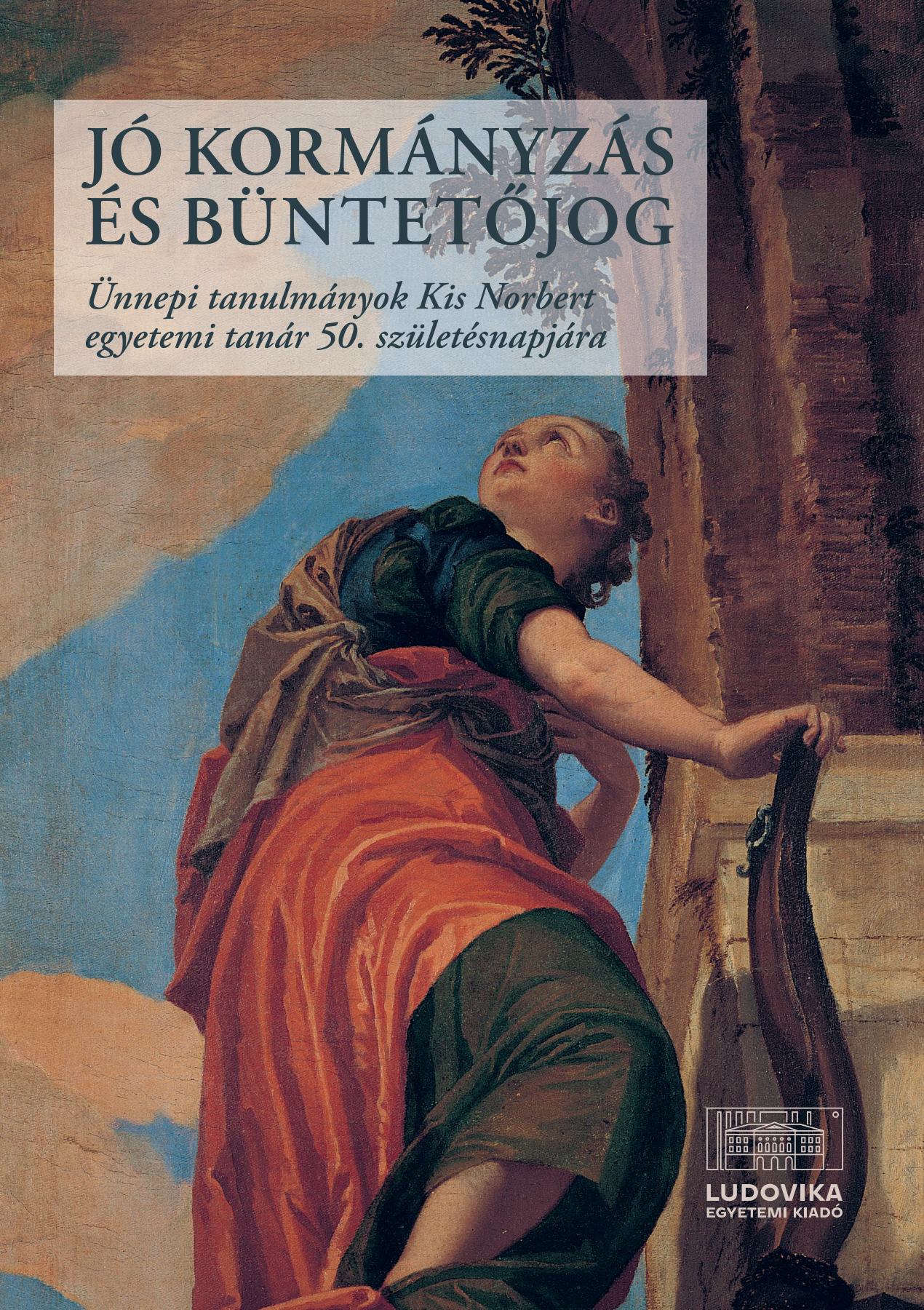
JÓ KORMÁNYZÁS ÉS BÜNTETŐJOG

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára

Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára

Szerkesztette
Koltay András és Gellér Balázs

LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

A kötet szerzői

Ambrus István
Bárányos Bernadett
Budai Balázs Benjámin
Christián László
Cs. Kiss Lajos
Csikány Tamás
Dávid Lilla
Deli Gergely
Elek Balázs
Fejes Zsuzsanna
Filó Mihály
Gellér Balázs
Gellérné Lukács Éva
Gombos Katalin
Hazafi Zoltán
Herke Csongor
Horváth Attila
Hutkai Zsuzsanna
Imre Miklós
Jacsó Judit
Kaiser Tamás
Kiss György Árpád
Klotz Balázs
Klotz Péter
Koller Boglárka
Koltay András
Korpics Márta
Kovács Éva Margit
Kovács Gábor
Krasznay Csaba
Kristó Katalin
Madai Sándor
Máthé Gábor
Méhes Tamás
Németh Imre
Patyi András
Pongrácz Alex
Sántha Ferenc
Sasvári Péter
Szabó Ádám
Tamás András
Téglási András
Varga Zs. András
Vastag Gyula

A borító Veronese (1528–1588) *Jó kormányzás (Il buon governo)* című festményének (1551–1552 között) felhasználásával készült. A kép Rómában, a capitoliumi múzeumokban található. Forrás: Wikimedia Commons.

© A szerzők, 2022
Szerkesztés © Koltay András, Gellér Balázs, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

Gellér Balázs
Laudatio | 9

Koltay András
Köszöntés Kis Norbert jubileumára | 15

Ambrus István
A szabálysértési jog tudománya és néhány elvi kérdése | 19

Bárányos Bernadett
Az ügyvédek véleménynyilvánítási joga | 37

Budai Balázs Benjámin
Norbi ***et*** *Orbi* | 53

Christián László
A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem a járványkezelés szolgálatában | 55

Cs. Kiss Lajos
Az államtudomány komplexitása és reflexivitása | 67

Csikány Tamás
A ludovikások zalacsányi szép napjai | 85

Dávid Lilla
Gondolatok a kényszermunka szabályozásáról egy tíz évig tartó kizsákmányoló kötelék kapcsán | 97

Deli Gergely
A kocsma, a birkózók és az állami beavatkozás | 115

Elek Balázs
A kábítószerrel visszaélés törvényi szabályai a nemzetközi és európai egyezmények, a normavilágosság és a társadalomra veszélyesség tükrében | 129

Fejes Zsuzsanna
A határon átnyúló kormányzás közjogi kihívásai a 21. században | 145

Filó Mihály
A megbízhatósági vizsgálat és az akaratszabadság –
Gondolatok a büntetőjog emberképéről | 159

Gellér Balázs
A hálapénz megítélése az egészségügyben az új szabályozás fényében | 169

Gellérné Lukács Éva
Az Ukrajnából menekülők egészségügyi ellátása Magyarországon –
Pillanatkép 2022 márciusában | 183

Gombos Katalin
Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái | 201

Zoltán Hazafi
Sur la route de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines:
L'informatisation de la gestion des emplois dans la fonction publique hongroise | 215

Herke Csongor
A letartóztatás gyakorlati kérdései az új büntetőeljárási törvény tükrében | 237

Horváth Attila
A rockzene cenzúrázása Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában | 249

Hutkai Zsuzsanna
Uniós támogatások Magyarországon harminc év távlatából | 261

Imre Miklós
Az I. világháború hadigazdálkodásának közjogi alapjai –
Továbbá a háborús gazdaságirányítás néhány jellemzője Magyarországon | 279

Jacsó Judit
A pénzmosás elleni küzdelemről szóló új uniós jogalkotási javaslatcsomag –
Különös tekintettel a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem
Hatóságra | 307

Kaiser Tamás
Komplex problémák és narratívák –
A területi egyenlőtlenség értelmezési keretei az Egyesült Királyságban | 321

Kiss György Árpád
Kapcsolatok egy virtuális világban – Vázlat a munka során átalakuló kapcsolatokról | 337

Klotz Péter
Hatásos, arányos és visszatartó? – Avagy a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi
intézkedések Magyarországon | 349

Koller Boglárka
„Vágyódás az elismerésre" –
Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma | 365

Kovács Éva Margit
A közigazgatási oktatási programok munkaerőpiaci relevanciájának vizsgálata – A hazai felsőoktatási programok áttekintése | 377

Kovács Gábor
Kockázatok és mellékhatások | 397

Krasznay Csaba
Kiberbiztonsági képzések a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen | 407

Kristó Katalin– Klotz Balázs
A nagy tölgyfa asztal új hajtásokat hozott, avagy a közszolgálati továbbképzés elmúlt tíz évének tíz fontos eredménye | 425

Madai Sándor
A büntetőhatalom jogági határairól és azok átlépéséről | 441

Máthé Gábor
A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása | 453

Méhes Tamás – Korpics Márta
Kihívások és válaszok a felsőoktatásban | 469

Németh Imre
A bűnösségi elv megdöntése | 495

Patyi András
A jogegységipanasz-eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése | 511

Pongrácz Alex
„Mert szeretjük a Földünket" – A természettel kapcsolatos felfogás konzervatív olvasata(i) | 527

Sántha Ferenc
Szervezeti felelősség a nemzetközi büntetőjogban? | 537

Sasvári Péter
A 2021-ben nyertes Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesültek empirikus vizsgálata | 551

Szabó Ádám
Római kori vámhivatal Pécsen | 569

Tamás András
A büntetőjog vége(?) | 577

Téglási András
Köszöntő Kis Norbertnek | 585

Varga Zs. András
A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció | 587

Vastag Gyula
Érdek és történelem – BME és Corvinus újra együtt? | 601

Gellér Balázs*

Laudatio

„Micsoda útjaim voltak nekem – szólt Désiré –, most, hogy emlékezem, micsoda egy zűrzavar s hány tévedés! Tán hazudtam is, és volt egy kevés… és volt egy kevés nem is tudom, hogy hívjam ezt? Talán volt egy-két este, ami nincs megnevezve, és valószínű, hogy már így is maradnak, nevezetlenül."
(Cseh Tamás – Beremányi Géza: Désiré megnémul)[1]

Kis Norbert Professzor Úr, Rektorhelyettes Úr, esküvői tanúm, barátom ötvenéves lett. Jobb is történhetett volna Vele. Talán csekély vigasz, hogy ahhoz, hogy az embernek szép hosszú élete legyen, meg kell először öregedni, meg hát sokan jártak már így. De talán ott még nem tartunk, bár, ha van fiatal felnőtt, akkor lehet fiatal idős is. Akárhogy, Wiener A. Imre professzor úr jóvoltából találkoztunk először 1997-ben, Győrben, ahol a győri jogi kar születésénél bábáskodtunk, miközben Norbi Franciaországból tért meg, ahol megtért, és ahol *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban* monográfiájához gyűjtött anyagot,[2] amelyről később kiderült, annyira jó lett, hogy azóta is irigykedem, amiért nem én írtam meg, de vigasztal, hogy más sem tudott ilyet, pedig hasonlóan hosszú mondatok vannak benne, csak jobbak.

Mély barátság szövődött közöttünk, először csak a magyar büntetőjog Petőfije és Aranya akartunk lenni, aztán már a nemzetközi büntetőjog Bassiounija és Casseséje,[3] Wiener, Békés, Máthé professzor urak, Györgyi Kálmán

* Egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), barát (Kis és Gellér barátság).

[1] Javasolt Törőcsik Mari előadásában is meghallgatni, például: www.youtube.com/watch?v=UaePPIo7v0A

[2] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unió, 2005.

[3] Mahmoud Cherif Bassiouni (1937. december 9. – 2017. szeptember 25.) a DePaul Egyetem emeritus professzora volt, ahol 1964-től 2012-ig tanított. Számos ENSZ-pozíciót töltött be, tanácsadója volt az Egyesült Államok külügyminisztériumának és igazságügyi minisztériumának. Bassiounit gyakran „a nemzetközi büntetőjog keresztapjaként", doyenjeként emlegették. Antonio Cassese (1937. január 1. – 2011. október 21.) olasz jogász volt, az International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (IYTC) első elnöke, valamint a Libanoni Különleges Törvényszék első elnöke. Cassese 1972 és 1974 között a pisai egyetem nemzetközi jog professzora volt, majd 1975-ben csatlakozott a firenzei egyetemhez, ahol 2008-ig professzorként dolgozott.

és Papp Laci támogatott bennünket. A XIV. AIDP-világkongresszus beszámolóit az *International Review of Penal Law*-ban a 812.-től a 844. oldalig Norbi, a 845.-től a 860. oldalig én jegyzem – közös munka volt.[4] A *Csemegi Károly-emlékkönyv*ben[5] és a *Békés Imre ünnepi kötet*ben is folytatódott a kooperáció.[6] A következő AIDP-világkongresszus előkészítő kongresszusán már együtt voltunk rapportőrök,[7] míg aztán egy hágai nemzetközi konferencia estéjén elkezdtük megírni, Györgyi Kálmán felkérésére, a nemzetközi büntetőjogi fő művünket, a nemzetközi büntető törvénykönyvről szóló törvényjavaslatunkat, amely az akkor már megszületett Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának figyelembevételével kodifikálta volna újra e területet.[8] Közben a feladat nagyságához mért mennyiségű alkohol fogyott.

Terveink szerint egy különálló törvény tartalmazta volna e nemzetközi bűncselekményeket. Dolgozatunkat a Bárándy Péter vezette Igazságügyi Minisztérium miniszteri értekezlete is tárgyalta, sőt szakmai köröztetésen is volt. Wiener képviselte azt az elvet, hogy felesleges a kodifikáció, hiszen ius cogens lévén e bűncselekmények ipso iure részei a magyar jognak, különös tekintettel az 53/1993. (X. 13.) AB határozatra. Mi ezzel ellentétes álláspontot foglaltunk el,[9] nemcsak azért, mert ekkortájt született meg Németország hasonló törvénye,[10] hanem mert úgy gondoltuk, hogy világszinten is újat, egyedit alkottunk. Tervezetünk és annak angol fordítása *Nemzetközi büntetőjog Magyarországon, adalékok egy*

1979 és 1980 között vendégprofesszor volt Oxfordban, 1987 és 1993 között a firenzei European University Institute professzora volt. Az Oxford University Press által kiadott *International Law and International Criminal Law* szerzője, a *European Journal of International Law* társalapítója és társszerkesztője, valamint a *Journal of International Criminal Justice* alapítója és főszerkesztője.

[4] Kis Norbert: Report on the XVI. International Congress of AIDP, Minutes of the Congress Section I and Section II. *International Review of Penal Law,* 70. (1999), 3–4. 812–844.; Gellér Balázs: Minutes of the Congress Section III and Section IV. *International Review of Penal Law,* 70. (1999), 3–4. 845–860.

[5] Kis Norbert: Des séances de la Section I. et II. du XVI. Congrés International de l' AIDP. In Wiener A. Imre (szerk.): *Csemegi Károly emlékkönyv.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2000. 158–210.; Gellér Balázs: Report on the Sections III and IV of the XVIth International Congress of Penal Law. In uo., 210–241.

[6] Kis Norbert: A la recherche des droits fondamentaux de la défense. In Gellér Balázs (szerk.): *Békés Imre ünnepi kötet.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2000. 254–280.

[7] Gellér Balázs – Polt Péter – Kis Norbert: National Report on the Principle of *ne bis in idem*. *International Review of Penal Law,* 73. (2002), 3–4. 989–1008.

[8] Gellér Balázs – Kis Norbert: *Törvényjavaslat a nemzetközi büntető törvénykönyvről.* Kézirat, tanulmány az IM felkérésére, törvény-előkészítéshez használt anyag, 2003. 96.

[9] Kis Norbert – Gellér Balázs: A nemzetközi bűncselekmények hazai kodifikációja *de lege ferenda.* In Ligeti Katalin (szerk.): *Wiener ünnepi kötet.* Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 363–392.

[10] Völkerstrafgesetzbuch 26. Juni 2002. (BGBl. I S. 2254). 2002. június 30-án lépett hatályba.

vitához (egyes jellemzők leírása és diagnóziskísérlet)[11] című könyvem függelékeként jelent meg. Az ICRC segítségével több fórumon is népszerűsíthettem e közös munkát, így Romániában,[12] Bulgáriában,[13] Finnországban,[14] ahol a jogalkotás dolgozatunk több elemét is felhasználta.

Az igazi elégtételt azonban az új Btk. jelentette, hiszen a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XIII. (Az emberiség elleni bűncselekmények) és XIV. (A háborús bűncselekmények) fejezetei nagyban a mi munkánkra épültek.[15] Ám addig még sok közös feladatunk volt, bár életrajzaink nem futottak párhuzamosan, hiszen újra és újra találkoztak – diszkvalifikálva minket egy újkori Plutarkhosz művéből. Az Oktatási Minisztériumban a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló törvény kodifikációjában vettünk részt 2001-ben, pontosabban vont be engem Norbi mint jogi főosztályvezető.[16] Így közvetetten rajta keresztül ismertem meg a későbbi feleségemet (helyesebben: találkoztam vele újra egy 1994-es ELSA-rendezvényt követően), és Ő, azaz az Ünnepelt, felelős *A diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése az Európai Unióban és Magyarországon* című, valóban úttörő, de rég elavult munkáért.[17]

Ami azonban, ha nem is örök érvényű, de szakmailag jelentős, az a büntetőjogi kommentárirodalom meghatározó darabja, azaz eddigi kollaborációink csúcsa, a Kis–Hollán–Gellér-féle Btk.-kommentár 2006-ból, *A büntető törvénykönyv magyarázata I–III.* kötetek, amelyeket Kis Professzor Úr szerkesztett és társszerzőként jegyzett, és a Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadott, a szakma pedig, jelentőségéhez képest, agyonhallgatott.[18] Talán túl fiatalok voltunk, és a „Nagy

[11] Gellér Balázs: *Nemzetközi büntetőjog Magyarországon, adalékok egy vitához (egyes jellemzők leírása és diagnózis kísérlet).* Budapest, Tullius, 2009. 233–274.

[12] Command Responsibility under International Law and the Practice of the ICTY and the ICTR and the Law of the ICC (előadó a Coalition for the ICC által szervezett konferencián, Bukarest, 2003. május 9.).

[13] Problems of Implementing the ICC Statute (az ICRC meghívott előadója a bolgár országgyűlési képviselők számára rendezett konferencián, Szófia, 2003. február 18.).

[14] International Criminal Law in Hungary (előadás a „Seminar on International Criminal Law; the Mosaic" című rendezvényen, Helsinki, 2004. március 3.).

[15] Gellér Balázs: Az emberiesség elleni bűncselekmények (XIII. fejezet), Háborús bűncselekmények (XIV. fejezet), Az emberi szabadság elleni bűncselekmények (XVIII. fejezet), Köznyugalom elleni bűncselekmények (XXXII. fejezet), A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények (XXXIV. fejezet). In Polt Péter (főszerk.): *Új Btk. kommentár III., V. kötet.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013.

[16] Gellér Balázs: *Mit ér a magyar diploma az EGT tagállamaiban – gyakorlati útmutató.* Tanulmány a foglalkoztatási hivatal részére, belső publikáció. 2003. 45.

[17] Gellér Balázs et alii: *A diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése az Európai Unióban és Magyarországon.* Budapest, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium – Sík, 2003.

[18] Kis Norbert – Hollán Miklós – Gellér Balázs: *A büntető törvénykönyv magyarázata, I–III.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2006.

Öregek", a „Gyakorlat" nem fogadta el az egyébként az Ő munkájukon, döntéseiken nyugvó átfogó művet. Pedig Norbi ekkor már messze nem volt ismeretlennek mondható sem gyakorlati, sem tudományos berkekben, hiszen 2005-ben jelent meg *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*[19] című monográfiája, egy évvel korábban pedig a Györgyi Kálmán ünnepi kötetben publikálta a Gondolatok a bűnösségi elv hanyatlásáról című meghatározó cikkét.[20] Az AIDP budapesti világkongresszusa a szervezett bűnözésre irányította a büntetőjogi szakma figyelmét, ennek eredményeképpen Kis Tanár Úr is hozzájárult a Hollán Miklóssal kialakított tudományos együttműködés keretében szerkesztett és részben írt kötetünkhöz a *Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban* című publikációjával.[21]

Norbi számos tekintetben példaképemmé vált, és az kell legyen mindenki számára. Megtörhetetlen, kitartó, egyenes, nagy tudású, és óriási szívű. Mindig és mindenkor lehet Rá számítani. Kis Rektorhelyettes Úr tehát nem hagyta annyiban a 2006-os kommentár lanyha fogadtatását, és számos újabb kiadást vállalt, amellyel e mű végre elérte a szakmai köztudatban is megérdemelt, méltó helyét.[22] Az igazi csattanós válasz azonban a klasszikus tankönyvirodalom megújítása volt, amely ismét közös munkának bizonyult. A Jubiláns magára vette a különös részi tankönyv elkészítését, míg én az általános részt dolgoztam ki.[23]

Amennyire örültem, hogy vágyálmát megvalósíthatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásával, annyira sajnáltam, hogy a szoros szakmai kapcsolatra már nem maradt idő. Kis Professzor Úr a közigazgatás, a kormányzás tudománya felé sodródott, engem meg egyre jobban elnyelt a büntetőjog gyakorlata. Igaz, hogy ügyvédi irodánk is együtt indult Gellér és Kis Ügyvédi Irodaként még 2005-ben, a közös ügyvédkedésünk emlékét mára csak egy asztal őrzi, amelyet Norbi – úgy emlékszem – Patyi Andrásnak ígért, de ő évek óta nem jött el érte.

[19] Kis i. m. (2. lj.)

[20] Kis Norbert: Gondolatok a bűnösségi elv hanyatlásáról. In Gellér Balázs (szerk.): *Györgyi Kálmán ünnepi kötet.* Budapest, KJK–KERSZÖV, 2004. 321–347.

[21] Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. In Hollán Miklós – Gellér Balázs: *A szervezett bűnözés arcai. Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről.* Budapest, Rejtjel, 2004. 47–105.

[22] Hollán Miklós – Kis Norbert: *A büntető törvénykönyv kommentárja.* V., javított kiadás. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2009.

[23] Kis Norbert (szerk.): *A magyar büntetőjog tankönyve, II. Különös rész.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 789.; Gellér Balázs: *A magyar büntetőjog tankönyve. Általános tanok.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

Voltak érdekes szakmai beszélgetések,[24] sőt a feleségemmel közös munka is,[25] de az intenzív kooperáció áldozatul esett a közszolgálati képzés reformjának, a közigazgatás és a jó kormányzás elméletének és gyakorlatának, és nem utolsósorban büntetőügyvédi praxisomnak.

A borozásokat felváltották a sajnos ritka, de annál értékesebb görög éttermi ouzózások. Egy ilyen alkalommal lepett meg Barátom azzal, hogy írt egy regényt, a saját *Il Gattopardó*ját,[26] bár talán mégse, hiszen megjelent, és remélhetőleg nem ez lesz az egyetlen ilyen jellegű írása. Aki nem olvasta, olvassa el! Egyedülálló és kihagyhatatlan filozófiai írás. A 2019-ben kiadott nagy mű, *Az Ember utolsó története*[27] borítóján a Teremtés oszlopaiként ismert űrbéli jelenség *(Pillars of Creation)* látható, amelyről képet a Hubble űrteleszkóp készített, és amely a 6500 fényévnyire lévő Sas-ködben születő csillagok évmilliárdjaiból egy szempillantást ragad ki. Hogyan ragadhatom meg Barátom életének pillanatait néhány papírlapon? Ha az energia nem vész el, eltűnik-e az adat, a gondolat? Hiszen ha a gondolat elektromos impulzus, amely végtelen, és univerzumokat összekötő húrokon világmindenségek dallamait zengi,[28] akkor újra dekódolható és folyamatosan feltárul, amit alkottunk, vagy éppen csak szerettünk volna alkotni. Isten éltessen, Barátom!

„Azt mondd meg nékem, hol lesz majd lakóhelyünk. Maradunk itt, vagy egyszer majd továbbmegyünk? Itt van a város, vagyunk lakói. Maradunk itt, neve is van: Budapest"
(Cseh Tamás – Bereményi Géza: *Budapest*)

[24] Gellér Balázs et alii: Kerekasztalon az új alaptörvény. *Magyar Közigazgatás,* (2011), 1. 3–15.

[25] Kis Norbert – Gellérné Lukács Éva – Illés Sándor: A magyarok munkavállalása Észak-Európában – szintézis. In Gellérné Lukács Éva (szerk.): *Magyarok munkavállalása Skandináviában.* Budapest, Tullius, 2011. 173–204.

[26] Giuseppe Tomasi di Lampedusa (Róma, 1896. december 23. – 1957. július 23.) olasz író. Egyetlen, *A párduc* című regényével vált világhírűvé, amelyet 59 éves korában írt.

[27] Kis Norbert: *Az Ember utolsó története.* Budapest, Mondat, 2019.

[28] Lásd Stephen Hawking – Leonard Mlodinow: *The Grand Design.* Bantam, Tolworth, 2011. 148–173. A húrelmélet és az M-elmélet két egymásra épülő részecskefizikai modell, amely a részecskéket nem pontszerű, hanem kiterjedt objektumokként kezeli (húrok, membránok). Ezeket az elméleteket azért hozták létre, hogy az általános relativitáselmélet és a kvantummechanika összhangját megteremtsék. Az M-elmélet szerint nemcsak húrok, hanem membránok és magasabb dimenziós objektumok is léteznek. Az 1990-es években meggyőző bizonyítékokat találtak arra, hogy a különböző szuperhúrelméletek egy M-elméletnek nevezett 11 dimenziós elmélet határesetei. Az M-elméletnek még a fekete lyukak termodinamikájában is sikerült olyan eredményeket elérnie, amelyek a korábbi számításokkal összhangban vannak. Lásd https://hu.wikipedia.org/wiki/H%C3%BArelm%C3%A9let

Koltay András*

Köszöntés Kis Norbert jubileumára

Kis Norberttel lassan másfél évtizede ismerkedtem meg. Norbert nem az a fajta ember, aki felületes ismeretségeket bizalmas emberi kapcsolatokká stilizálna, vagy annak tettetne. Az erős kollegiális viszonyt, az abból olykor – nagy ritkán – szárba szökkenő barátságot csak közös megpróbáltatások edzhetik eléggé keményre. Ebben a kezdetekben nem lehetett részem. A megismerkedésünk utáni első néhány évünk tehát ritka találkozásokat és azok alkalmával szívélyes, de mindenkinek ugyanúgy kijáró udvariasságot hozott. Az apró emberi gesztusok időnként talán meg is haladták e kereteket. Emlékszem, amikor először jártam a Ludovika felújított épületében, Norbert mutatta meg nekem a dísztermet, hivatalos dolgunk végeztével. Nehezen gondolhattam volna rá akkor, hogy néhány évvel később szinte haza fogok járni oda.

Norbert olyan személyiség, amelyet az ember kíváncsian figyel, és csak nehezen fejt meg. Szerencsés vagyok, hogy 2018 nyarától szoros közelségben – mi több, szoros szövetségben – dolgozhattam együtt vele. Egy egyetem sokban hasonlít egy nagyüzemre. Temérdek oktató, hallgató, tanóra, vizsga, az egyetemi vezetők számára pedig az ügymenet biztosítása, az anyagi források felkutatása, fejlesztési projektek, üzemeltetési gondok és még számos, kevéssé vonzó kisebb és nagyobb teendő tölti ki a mindennapokat. Nem csoda, hogy legtöbbször csak a lényegre nem jut idő: perspektivikusan gondolkodni, távlati célokat meghatározni, a szerteszét rohanó oktatói-kutatói kollektívát szelíd ösztönzéssel a kiválóság növelése felé terelgetni a mindennapoknak csak megrendítően kis részét teheti ki. Norbert azok közé tartozott, akinek a jelenlétében az ember kényszerűen ezen ügyek felé fordult.

Az egyetem önérzetes individuumok gyűjtőhelye, akik nehezen válhatnak ideig-óráig csapatjátékossá – ez nem jellemhibából fakad, egyszerűen ilyen a munka jellege. A rektori székben töltött bő három évem alatt Norbert volt a csapat fő hajtóereje, esetében stílszerűen futball-szakkifejezéssel élve *box-to-box* középpályása (az online szótár szerinti definíció: „kimeríthetetlen fizikai

* Kutatóprofesszor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

tartalékokkal bíró, tripla tüdőkapacitással megáldott örökmozgó"). Nyughatatlan teremtő-építkező elméje hétről hétre újabb ötleteket, projekteket, fejlesztési elképzeléseket juttatott elém. Sokat dolgoztunk ezek megvalósításán, volt, amikor sikerrel, és volt olyan is, amit menet közben el kellett engednünk. Norbert minden lélegzetvétele az Egyetem ügyének előmozdítását szolgálta. Szinte megható az a szeretet, amellyel a Nemzeti Közszolgálati Egyetem irányába fordul, nemritkán az önfeláldozás árán is. Talán én is inspiráltam erre valamelyest, elvégre az Egyetem iránti kötődésem a belépésem után pillanatok alatt – a vezetői pozíció által eleve megkövetelt messze túlhaladóan – szinte elemi erővel formálódott ki. Mindenesetre, mondhatjuk, egymást támogatva egyikünk sem pihent túlzottan sokat ezekben az években, vagy aludta át kényelmesen az éjszakákat.

Norbert közelsége inspirálólag hat azokra, akiknek fülük vagy szívük van hozzá. Az Egyetem bármely dolgában mindig összeszedett gondolatok voltak tőle várhatók, higgadt hangon, átgondoltan előadva. (Orgánuma sokszínűen használható: a súlyos problémák könnyed kezelhetőségét is elhiteti az emberrel, és talán hangoskönyvek előadójaként sem vallana szégyent.) Az Egyetem ügye komoly, de a komolysághoz nála mindenkor önirónia hajlamos derű is társult. Láttuk egymást erősebben és fáradtan, megéltük közösen a gyengébb pillanatainkat is. Magyarok és így közép-európaiak vagyunk: ünneplésre nem szántunk időt, akkor sem, ha talán okunk lett volna rá, mert mindenkor menni kellett tovább. Talán nem ártott volna, most már látom.

Mindenesetre Norbert rektori munkálkodásom nagy támasza volt: nemcsak az elvégzett munka, hanem az időnkénti – sőt, gyakori – jó szó, a kikapcsolódásként javasolt olvasmányok, egy-egy jó ütemben eleresztett bátorító e-mail, és a mindig jó pillanatban előtörő derű által is. (Az egyetemi vezető kényszerűen sok emberrel ismerkedik meg, és a derű is sokféleképpen kibukhat belőle: volt, hogy a térdünket csapkodva nevettünk egy megbeszélést követően, és volt, hogy magunkat nevettük ki hasonlóképp.)

A szoros közös munka 2021 decemberében – remélem, csak átmenetileg – véget ért. Nekem címzett elköszönő üzenete olyan volt, amelynek elolvasása után bizonyos lehettem abban, hogy ezen időszak minden egyes izzadságcseppje megérte. (Részletes, mellékletekkel ellátott emlékirataimban egyszer majd közölni fogom a szövegét, ha hozzájárul. Ez itt ellenben egy meglepetéskötet, így sajnos nem kérdezhettem meg előre, elnézést kérek ezért az Olvasótól.)

Norbert egy az NKE-vel, de persze ennél jóval több: gyerekeikért és feleségéért élő családos ember, magyar és európai, aki pontosan átérzi azt a felelősséget, amelyet e nemzet és kultúra fennmaradásáért minden írástudónak vállalnia kell. Amikor Gellér Balázs tanár úr megkeresett az ünnepi kötet tervével, először kissé korainak találtam az ilyetén való ünneplést. Tisztelgő kötetet a 65. vagy a 70. születésnapra szokás készíteni. De rövid idő alatt rájöttem, hogy ezúttal

butaság lenne ragaszkodni holmi merev formalitásokhoz vagy rögzült gyakorlatokhoz. Egyrészt akit igazán nagyon szeret a munkahelyi közössége, annak ez a fajta ünneplés korábban is kijár. (Az előbb emlegetett individuumok a fontos pillanatokban mégiscsak összeállnak egy egységgé.) Másrészt egy kicsit így bepótolhatjuk azokat a hiányolt, fájóan ritkán megélt közös ünnepléseket. Minek vesztegetnénk el egy ilyen kiváló lehetőséget? Szerkesztőtársamnak igaza volt tehát, és ennek bizonysága az is, hogy minden felkért szerző azonnal, habozás nélkül vállalkozott a lehetetlenül rövid határidő ellenére is a tanulmány vagy emlékező írás elkészítésére.

Az egyetemi tisztelgő köteteknek megvan a maguk bevett koreográfiája. A professzorok kiérdemlik az ilyetén való köszöntést. Aki nagy, de nem igazán szeretik, az csak egy könyvet kap, a 65. vagy a 70. születésnapjára. Akit nagyon szeretnek, az kap ekkor is, akkor is. Azok, akik hosszú életet élnek, később még esetleg kaphatnak egy harmadikat. De arról, aki az 50. életévénél elkezdi az ünnepi kötetek „gyűjtését", bizton tudható, hogy nemcsak az addigi életműve hozott fontos eredményeket, hanem a kollégái szívében is különleges helyet foglal el.

Kedves Norbert, boldog születésnapot kívánunk! Idegen Tőled önmagad ünneplése vagy ünnepeltetése, és ez így van rendjén. De egy pillanatra mégis álljunk most meg, aztán indulhatunk is újból, az Egyetem további építése felé.

Budapest, 2022. május 6.

Ambrus István*

A szabálysértési jog tudománya és néhány elvi kérdése

Kis Norbert professzor, a közigazgatási büntetőjog elismert kutatója 50, míg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) éppen 10 éves. A dupla jubileumra figyelemmel, tanulmányomban az utóbbi évtizedben alapvetően a büntetőjoghoz pozicionált szabálysértési jogról, illetve annak tudományos műveléséről fogalmaztam meg néhány gondolatot, egyben kívánok a jubilánsnak még legalább ennyi egészségben és tudományos munkában gazdag évet.

A szabálysértési jog mint *sui generis* jogág

Noha a *minima non curat praetor* római jogi elve alapján a csekély mérvű jogsértések nem feltétlenül esnek az állami büntetőigény érvényesítési körébe, törvényi szabályozásuk mellett számos érv felhozható. Az ilyen magatartások ugyanis az életben nagy tömegben fordulnak elő, az állampolgárok jelentős hányadát érintik akár elkövetőként, akár e cselekmények elszenvedőjeként, továbbá az állam fiskális bevételeire is jelentős hatást gyakorolhatnak, ezért a modern jogrendszerek valamilyen formában általában körülírják és szankcionálják a társadalomra alacsony(abb) fokú veszélyességet mutató cselekményeket is.

A „szabálysértés" mint kifejezés önmagában igen átfogó és neutrális jellegű, ezért etimológiai értelemben bármely jogi vagy erkölcsi szabállyal szembehelyezkedő emberi magatartást magában foglalhat. Ami az előbbieket illeti, az eljárásjogi kódexek – mint például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) – egyaránt ismerik az úgynevezett eljárási szabálysértés kategóriáját [lásd például Be., 609. § (2) bekezdés; Pp., 380. §, Kp., 121. § (2) bekezdés]. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló

* Egyetemi docens (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet).

2017. évi CXXV. törvény preambuluma pedig a közigazgatási hatósági eljárás során megállapított *jogszabálysértések* kapcsán írja elő a közigazgatási szankciók alkalmazását. De nemcsak jogi, hanem etikai szabályzat is utalhat „jogszabálysértő" magatartásra [például a Magyar Orvosi Kamara etikai kódexe, II.29. (3) bekezdés].

A szabálysértéssel azonban mint önálló felelősségi formával, illetve a szabálysértési joggal mint elkülönült jogterülettel indokolt foglalkozni. A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése alapján „szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra", az tehát jelentősen rokon a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 4. § (1) bekezdésében foglalt bűncselekmény-fogalommal. A Szabs. tv. ugyanakkor, szemben például a 21. századi és tág értelemben vett büntetőjoggal, amelynek valamennyi alterületét – így a büntető anyagi jogot, a büntetőeljárási jogot, valamint a büntetés-végrehajtási jogot – külön kódex szabályozza, a szabálysértési normaanyag komplex operátuma: magában foglalja a szabálysértési anyagi jog általános és különös részét (a *szorosabb* értelemben vett szabálysértési jogot), továbbá a szabálysértési hatóságokra és a szabálysértési eljárásra vonatkozó szabályokat ugyanúgy, mint a szabálysértési végrehajtási joggal, valamint a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseket (a *tágabb* értelemben vett szabálysértési jogot).

Ugyancsak jól mutatja a szabálysértés kategóriájának komplex és egyben heterogén jellegét, hogy – szemben például a német joggal, ahol régtől fogva az *„Ordnungswidrigkeit"* kifejezés jelölte a kihágások, majd később a szabálysértések intézményét – az angolszász területeken a szabálysértés számos fordításban létezik, így az rokonítható a *regulatory offence* kategóriáján kívül a *minor offence,* illetve az *administrative offence* fogalmaival is (sőt, bizonyos megközelítések szerint a szabálysértés a *„misdemeanour"* kifejezéssel azonosítható, ami azonban téves, mivel ez utóbbi valójában a vétségnek mint a bichotóm rendszer szerinti, csekélyebb tárgyi súlyú bűncselekménynek feleltethető meg; a szabálysértés azonban *de iure* nem bűncselekmény).

A szabálysértési jog hazánkban egyike a jogtudomány elhanyagolt területeinek, amellyel – jelentőségéhez képest – viszonylag kevés szerző foglalkozik. Ezen mellőzött jelleg alapvetően két körülményre vezethető vissza. A szabálysértés intézménye, noha önálló kódex szabályozza, az irányadó elméleti megközelítés szerint a büntető- és a közigazgatási jog metszéspontjában helyezkedik el: a pönalizált cselekmények a bűncselekményekkel mutatnak meglehetősen rokon vonásokat, az eljáró hatóságok köre, illetve az alkalmazható szankciók egy része ugyanakkor a közigazgatási jogból lehet ismerős. E kettősségre figyelemmel a szakirodalom a szabálysértést gyakran – nem alaptalanul – „Janus-arcú" területként emlegeti. Erre a körülményre vezethető vissza, hogy a büntetőjogi

tankönyvirodalom csak röviden, elsősorban a bevezető, általános tanok kapcsán, a büntető anyagi jogtól történő elhatárolás körében, valamint a büntetőjog különös része kapcsán, az úgynevezett kettős alakzatú cselekmények (például lopás, sikkasztás, garázdaság, magánlaksértés stb.) viszonylatában ejt szót a szabálysértésekről.[1] A közigazgatási jogi szakirodalom szerint pedig a szabálysértések jogkövetkezményei részben közigazgatási szankcióknak tekinthetők, mivel a közigazgatási jogi szankciók számos ismérvét hordozzák.[2]

Emellett a negatív elhatárolás érdekében is szükséges utalni a szabálysértésekre, miután az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint az Ákr. hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra. A szabálysértési jog ugyanakkor – elvi síkon – maradéktalanul sem a büntetőjog, sem a közigazgatási jog területére nem sorolható be, ezért vélhetően egyik terület kutatói sem igazából érezték teljesen sajátjuknak, így a kapcsolódó vizsgálódások sokáig elmaradtak. A nem kellően széles körű és mélységű kutatások hiányát magyarázhatja másodsorban az a körülmény, hogy a szabálysértések bagatell kriminalitást hordoznak, tehát a viszonylag csekély mértékű jogsértések sorolhatók ide, amelyek ezért nem feltétlenül váltanak ki a kapcsolódó, klasszikus jogterületekéhez mérhető tudományos érdeklődést.

Ugyanakkor a mellett, hogy mégis érdemes önálló diszciplínaként tanulni és művelni a szabálysértési jogot, számos érv hozható fel. Mindenekelőtt a terület interdiszciplináris megközelítést igénylő jellege teheti izgalmassá úgy a büntető-, mint a közigazgatási jogászok számára. Itt ugyanis nem elegendő saját szakterületünk szakirodalmát és dogmatikáját ismernünk, hanem jogterületeken átívelő ismeretekre és gondolkodásra van szükség. Mindez annak ellenére is igaz, hogy a mérleg nyelve a Szabs. tv. 2012. évi hatálybalépése óta a büntetőjog felé mozdult el. Való igaz továbbá, hogy a szabálysértés csekély súlyú jogsértés, ám mint ilyen, mint arra már történt utalás, a szabálysértési jog egyike azon jogterületeknek, amelyekkel az átlagpolgár bármikor találkozhat a mindennapjaiban. Úgy ugyanis viszonylag könnyen leélhető egy élet, hogy az ember ne kövessen el bűncselekményt; szabálysértés elkövetése nélkül viszont aligha. Ebből fakadóan pedig korántsem felesleges tisztában lenni a szabálysértési jog részletkérdéseivel. Végül nyomós érv a szabálysértési jog oktatása és elsajátítása mellett az, hogy e terület ismerete a teljes értékű gyakorló jogásszá válásnak is előfeltétele. A jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet 5. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján

[1] Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai*. I. Budapest, ELTE Eötvös, 2019. 35–40.

[2] Nagy Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab András et alii (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István), 2019, http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere, 22.

a második – büntetőjogi – részvizsga vizsgatárgyai a büntető (anyagi), a büntetőeljárási, a büntetés-végrehajtási és a szabálysértési jog. Ebből fakadóan tehát a jogi szakvizsga sikeres abszolválásához is szükség van a szabálysértési joganyag beható ismeretére.

A szabálysértési jog története

A szabálysértés kategóriájának, valamint a szabálysértési jognak mint önálló jogterületnek a kialakulása az 1950-es évek elejére vezethető vissza. Szabályozási előzménynek a kihágások jogintézménye tekinthető. A kihágás a legenyhébb bűncselekményi formát jelentette, amely nemzetközi összehasonlításban elsőként a francia 1791. évi büntető törvénykönyvben, majd az 1810. évi *Code pénal*ban jelent meg. Hazánkban az 1843. évi, Deák Ferenc-féle büntetőkódex-javaslat a bűncselekmények súly szerinti felosztása körében az úgynevezett bichotóm rendszert követte (volna): a bűntetteket tekintette a nagyobb, míg a kihágásokat a kisebb tárgyi súlyú kriminális cselekményeknek. Ugyanakkor a reformkorból meg kell említeni a mezei rendőrségről szóló 1840. IX. törvénycikket is, amelynek 2. §-a így szól:

> „Jelen törvény rendelete alá eső károsítások, bárha történeteseknek látszatnának is, de mégis ollyasok, mellyeket megelőzi az illető kártevőnek hatalmában volt – úgy a merő gondatlanságból eredettek, ha az illető felek a kárpótlás mennyisége felett egymás között meg nem egyezhetnének, az okozott költségekkel egyetemben, de csak egyszeresen, rendeltetnek a kártévő által a károsított részére megtéríttetni; a vétkes gondatlanságból, vagy épen szántszándékos negédességből és rosz akaratból eredett kárositásokért pedig, a kártévők nem csak a költségeknek és károknak egyszeres megtérítésére köteleztessenek, hanem azon felül még a kár becsüjének másodszori megtérítésével, és a gondatlanság vétsége, vagy szántszándékosság fokozataihoz képest, még a következő szakaszokban megállapítandó testi büntetéssel is fenyítessenek."

Noha az idézett törvényhely a „kihágás" kifejezést még nem használta, történetileg itt már egy *de facto* kihágási törvénycikkről volt szó.

Csemegi Károly a bűncselekmények hármas súly szerinti felosztásának az elvét (trichotómia) követte, ennek megfelelően az 1878. évi V. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a bűntettekről és vétségekről, a továbbiakban: Csemegi-kódex) rendelkezett a „büntettekről", illetve az ezeknél enyhébb súlyú vétségekről. Figyelemmel arra, hogy ekkoriban még nem érvényesült a – hazánkban a Magyar Népköztársaság Büntető törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvénnyel (a továbbiakban: 1961. évi Btk.) bevezetett – egységes büntetőkódex elve, a kihágások az 1879. évi XL. törvénycikkel (a magyar büntető törvénykönyv

a kihágásokról, a továbbiakban: Kbtk.) külön törvényben kaptak helyet, ugyancsak Csemegi munkásságának eredményeként. Ezen elv miatt a Csemegi-kódex csupán a legfontosabb büntetőjogi szabályokat rendezte, de emellett számos más jogszabály tartalmazott e korszakban büntetőjogi rendelkezéseket, például az uzsora, a csődbűntett vagy az adócsalás kapcsán. Így egyáltalán sem volt furcsaságnak tekinthető, hogy a Kbtk. a Csemegi-kódextől elkülönült jogszabályként nyert szabályozást, de ennek dacára büntetőjogi felelősségről rendelkezett.

Király Tibor vonatkozó jellemzése szerint „kihágásokról mint önálló bűncselekményi csoportról akkor beszélhetünk, amikor különválik a bűncselekményeknek olyan csoportja, amelyek a kisebb jelentőségük miatt enyhébb, vagy másfajta büntetéssel járnak, mint a többi bűncselekmény, és amelyek más bíróság vagy hatóság elbírálása alá tartoznak, mint az egyéb bűncselekmények”.[3] Ennek megfelelően, a Kbtk. 1. §-a szerint

> „kihágást képez azon cselekmény, melyet:
> 1. a törvény,
> 2. ministeri rendelet,
> 3. a törvényhatóság, vagy
> 4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanáccsal biró város által kiadott szabályrendelet, kihágásnak nyilvánit.
> Ugy a ministeri rendelet, mint a szabályrendeletek csupán valamely rendőri tilalomnak vagy rendelkezésnek megszegését minősithetik kihágásnak”.

Kihágási tényállást ennek megfelelően – szemben a bűntettekkel és a vétségekkel – törvénynél alacsonyabb rangú jogforrás, sőt nemcsak országos, hanem lokális hatókörű jogszabály is létrehozhatott. A Kbtk. központi szankciói továbbá az elzárás és a pénzbüntetés voltak. Az elzárás tartama, illetve a pénzbüntetés összege aszerint változott, hogy milyen típusú jogszabály rendelte büntetni az adott kihágást. A Kbtk. 16. §-a szerint ennek megfelelően az elzárás tartama:

– legfeljebb 2 hónap (ha a Kbtk. rendelte büntetni az adott kihágást);
– legfeljebb 15 nap (ha miniszteri rendelet rendelte büntetni az adott kihágást);
– legfeljebb 5 nap (ha törvényhatósági szabályrendelet határozta meg a kihágást);
– legfeljebb 3 nap (ha városi szabályrendelet rendelte büntetni a kihágást).

Ugyancsak a Kbtk. 16. §-a szerint a pénzbüntetés legfelső összege:

– legfeljebb 300 forint (ha a Kbtk. rendelte büntetni az adott kihágást);

[3] Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből.* Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953. 88.

– legfeljebb 100 forint (ha miniszteri rendelet rendelte büntetni az adott kihágást);
– legfeljebb 50 forint (ha törvényhatósági szabályrendelet határozta meg a kihágást);
– legfeljebb 20 forint (ha városi szabályrendelet rendelte büntetni a kihágást).

Az elzárás generális minimuma mindenkor három óra, míg a pénzbüntetésé ötven krajcár volt (a krajcár mint a forint váltópénze 1892-ig volt forgalomban). Kiemelhető továbbá, hogy az egyes kihágási tényállások kapcsán a jogalkotó gyakran limitálta speciális maximummal az egyébként irányadó generális felső határt.

A Kbtk. különös része – részben a hatályos szabálysértési joggal ellentétesen – kizárólag jogtárgyszempontú megközelítést alkalmazott, ennek megfelelően valamennyi kihágást annak elsődleges, közvetlen jogi tárgya alapján csoportosította az egyes fejezetekbe. Ennek megfelelően rendelkezett állam elleni, hatóság és közcsend elleni, vallás és annak szabad gyakorlata elleni, pénz és értékpapírok hamisítására vonatkozó, családi állás elleni, közbiztonság elleni, közrend és közszemérem elleni, szerencsejáték által elkövetett stb. kihágásokról. A korabeli társadalmi felfogásnak megfelelően kihágást valósítottak meg például:

– „a vendéglősök, korcsmárosok vagy kávéház-tulajdonosok, a kik vendéglőjükben, korcsmájukban vagy kávéházaikban, a hatóságilag megállapitott zárórákon túl vendégeket időzni engedtek” (Kbtk., 74. §);
– „a varázsolással, szellemek idézésével, jóslásokkal, kártyavetéssel, álomfejtésekkel, ráolvasással s mások rászedésére számitott hasonló szemfényvesztésekkel üzletszerüleg foglalkozók” (Kbtk., 79. §);
– „a kéjnők, a kik a reájuk vonatkozó hatósági szabályokat meg nem tartják” (Kbtk., 81. §).

Érdemes kiemelni a Kbtk. 93. §-át, amely szerint „azon gyakorló orvos és sebész, a ki veszély esetében az első orvosi segély nyujtást alapos ok nélkül megtagadja vagy elhalasztja”, közegészség és testi épség elleni kihágást valósított meg. Ezen rendelkezés egyrészt a mai foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés (Btk., 165. §; modern formában először a büntetőtörvények egyes fogyatékosságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk [a továbbiakban: III. Bn.] 20. §-ában az „Élet vagy testi épség veszélyeztetése. Foglalkozás szabályainak megszegése” című VI. fejezetben szabályozott deliktum szabályozási elődjének tekinthető); másrészt a segítségnyújtás elmulasztásának azon minősített esetét is megelőlegezte, amelyet az követ el, aki a segítségnyújtásra egyébként is köteles [Btk. 166. § (3) bekezdés II. fordulat]. Szintén külön kiemelendő a tulajdon elleni kihágások témaköre, ahol például a legfeljebb két

forint értékű, élelmi vagy élvezeti cikkre történő elkövetés kihágást képezett, ha nem merült fel a Csemegi-kódex egyetlen minősítő körülménye sem.

A büntetőjog egyik legnagyobb jelentőségű hazai tudósa, Finkey Ferenc 1909. március 8. napján a Magyar Tudományos Akadémián felolvasott, a büntetőjogi jogtalanság fogalmát körvonalazó akadémiai székfoglalójában úgy fogalmazott a kihágási törvénykönyv kapcsán, hogy az „a büntetőjog és a közigazgatási jog határvillongása közben két szék közt a pad alá került. A büntetőjogász nem tartja magához méltónak azokkal foglalkozni, a közigazgatásjog művelői pedig óriási tárgyhalmazuk miatt azzal rázzák le magukról, hogy azok tárgyalása úgyis a büntetőjogba tartozik".[4] Ebből is kitűnik tehát, hogy az alacsony mérvű, de a társadalomra veszélyességet képviselő, állami reakciót igénylő jogsértések történetileg szemlélve is párhuzamosan mutattak büntetőjogi és közigazgatási jogi vonásokat.

A büntetőjogi jelleget húzta alá az a körülmény, hogy számos – noha nem valamennyi – ilyen cselekmény kiválthatja a társadalom rosszalló értékítéletét, továbbá a vonatkozó szankciók egy része is büntetőjogias (például a szabadságelvonással járó elzárás). A közigazgatási (illetve a rendszerváltás előtti terminológia szerint: államigazgatási) vonások jelenlétét mutatta az eljáró hatóságok heterogenitása, valamint a közigazgatási jogéhoz hasonló szankciók. A Kbtk. kapcsán, a fentiekre figyelemmel, a két világháború közötti időszakban megerősödött az az álláspont, amely szerint a kihágási bíráskodást érdemes elválasztani a büntetőjogi szankcionálástól.[5] Ezt végül – más történelmi indokok alapján – az 1950-es években, az államszocializmus időszakában valósították meg. A kapcsolódó jogtudományi álláspontok megoszlanak abban a kérdésben, hogy a szabálysértési jogterület megszületése melyik jogszabálynak tulajdonítható.[6] Részemről azon az állásponton vagyok, hogy a szabálysértési jog mint önálló jogág létrejöttéhez hazánkban három törvényerejű rendeletre együttesen volt szükség, így az teljességgel csak 1956-ban jött létre.

A rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. tvr. 1. §-a rögzítette, hogy a rendőrség addigi kihágási bíráskodási jogköre megszűnik, és kihágási ügyekben – hacsak azok nem tartoznak a járásbíróság hatáskörébe – a helyi

[4] Finkey Ferenc: *A jogtalanság mint a büntetendő cselekmény ismérve.* Székfoglaló értekezés. Budapest, MTA, 1909. 35.

[5] Ehhez lásd Angyal Pál: *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése.* Székfoglaló értekezés. Budapest, MTA, 1931.

[6] Így azt Árva Zsuzsanna 1953-ra, míg Hollán Miklós 1955-re teszi. Vö. Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből.* Debrecen, DE ÁJK, 2008. 168.; Hollán Miklós: A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog. *Magyar Rendészet,* (2016), 3. 73.

tanács végrehajtó bizottsága jár el. Ahol viszont az adott kihágás egy hónapi vagy ennél hosszabb tartamú elzárással volt büntetendő, a tanács helyett a járásbíróság járt el. Ebből is látszik, hogy a szabálysértési jogterület megalkotását sokkal inkább szervezeti, semmint elvi vagy dogmatikai okok indokolták. Az 1953. évi 16. tvr. ugyanakkor még csak igen csökevényes formában kezdett bele a szabálysértési jogterület megalkotásába. Így bár – helyesen – rögzítette, hogy a tanács, a járásbírósággal szemben, elzárást nem szabhat ki, egyes esetekben pénzbüntetés-, máshol pénzbírság-kiszabási jogkörét telepítette ugyanezen grémiumhoz.

Egyértelműen a szabálysértési jog csíráját jelenti ugyanakkor az 1953. évi 16. tvr. 12. § (1) bekezdése, amely szerint az elsőfokú rendőrhatóság vezetője a közlekedés rendjére, a lakásbejelentési kötelezettségre, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartására vonatkozó szabályok megszegőivel szemben – ha a feljelentés alapjául szolgáló szabálysértés csekély jelentőségű – pénzbírságot szabhat ki. Ez azonban még korántsem jelenti a szabálysértés mint jogintézmény teljes körű kimunkálását, inkább egyféle naturális szabálysértés-fogalmat.

Ehhez képest jelentős szabályozási előrelépést jelentett a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. tvr., amelynek 1. §-a kifejezetten kinyilvánította, hogy „a kihágás intézménye és a tanács végrehajtóbizottságának kihágási bíráskodási jogköre megszűnik". Emellett ez a tvr. a kihágások legnagyobb részét szabálysértéssé minősítette át, míg egy részüket – mint például a koldulást, a tiltott szerencsejátékot, a közveszélyes munkakerülést, valamint a tulajdon elleni egyes cselekményeket – bűntetté transzformálta (a vétségek pedig egyidejűleg, 1972-ig megszűntek). Új bűntetti tényállásként vezette be továbbá e tvr. például az üzletszerű kéjelgést (1955. évi 17. tvr., 6. §), ezáltal pönalizálva a korábban nem teljes körűen büntetendő prostitúciós tevékenységet, továbbá a garázdaságot (1955. évi 17. tvr., 7. §).

Az 1955. évi 17. tvr. 9. §-a szerint szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, valamint tanácsi rendelet konstruálhatott. Az általános szankció a pénzbírság lett, amelynek generális minimuma 10 forint volt, generális maximuma:

– törvény, tvr. vagy minisztertanácsi rendelet esetén 1000 forint;
– megyei (stb.) tanácsi rendelet esetén 500 forint;
– járási (stb.) tanácsi rendelet esetén 300 forint;
– községi tanácsi rendelet esetén 100 forint lehetett.

Máig ható érvényű rendelkezést jelenített meg az 1955. évi 17. tvr. 15. § (1) bekezdése, amely alapján a szabálysértés büntethetőségének elévülési ideje főszabály szerint hat hónap volt. Nem volt ugyanakkor időtálló a (2) bekezdés, amely szerint a szabálysértési eljárás megindításához magánindítvány előterjesztésére sosem volt szükség.

Nóvuma volt az 1955. évi 17. tvr.-nek, hogy szabálysértések miatt elzárás kiszabását nem tette lehetővé. Más kérdés ugyanakkor, hogy e korszakban olyan tág térfogatú bűntetti tényállásokat alkottak (ezek eklatáns példája a garázdaság), hogy lényegében nem volt olyan, nyilvános helyen megvalósuló jogeset, ahol ne lehetett volna garázdaság miatt börtönbüntetést kiszabni, ahol a jogalkalmazásnak ez volt a törekvése. A korabeli szabályozás tehát egyértelműen sértette a jogállami körülmények között alapvető jelentőségű *nullum crimen / nulla poena sine lege* elvét.

Nézetem szerint a szabálysértési jog önálló jogterületként való elismerhetőségét a szabálysértések megállapításának rendjéről és egyes bűntettek szabálysértéssé minősítéséről szóló 1956. évi 16. tvr. tette teljességgel lehetővé. E tvr. 1. §-a ugyancsak lehetővé tette a szabálysértési felelősség létesítését törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint tanácsi rendelet számára is. A szabálysértés miatt kiszabható pénzbírság legkisebb összege ekkor is 10 forint volt, a legmagasabb összege:

– 100, 500 és 1000 forint lehetett, ha a szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet;
– 100 vagy 500 forint, ha a szabálysértést a fővárosi, megyei, megyei jogú városi, járási, járási jogú városi vagy fővárosi (városi) kerületi tanácsi rendelet;
– 100 forint, ha a szabálysértést a községi tanács rendelete állapította meg.

Az 1956. évi 16. tvr. egyik legfontosabb rendelkezését a tulajdon elleni szabálysértések megalkotásáról a 2. § tartalmazza. Így tulajdon elleni szabálysértést követett el, és 1000 forintig terjedhető pénzbírsággal volt sújtható az, aki társadalmi tulajdonból, illetőleg az állampolgárok tulajdonából 200 forintot meg nem haladó értékű dolgot lopott, sikkasztott, valamint az, aki idegen ingatlan vagy ingó dolog megrongálásával 200 forintot meg nem haladó kárt okozott. Az 1956. évi 16. tvr. (2) bekezdése szerint nem szabálysértés, hanem bűntett valósult meg, ha a tulajdon elleni szabálysértést:

– épületbe vagy lakásba betörés, bemászás, belopódzás útján;
– hamis vagy ellopott kulcs felhasználásával vagy zsebtolvajlás útján;
– magatehetetlen állapotban levő vagy az elkövetővel egy lakásban lakó személlyel szemben;
– árvíz, tűzvész vagy más közveszély színhelyén vagy közelében;
– árvízvédelem céljára szolgáló berendezési vagy felszerelési tárgyra követték el.

Az utóbbi – szabálysértési értékre elkövetett, de felminősítő körülmény folytán bűntettként minősülő – esetekre egy évig terjedő börtönbüntetést lehetett kiszabni.

Az 1956. évi 16. tvr. 5. §-a – a korszakban jellemző módon – szabálysértésként értékelte, ha az elkövető a saját hizlalású sertés (kényszer)vágása esetén sertésvágási engedélyt nem kért, feltéve, hogy az előírt vágási engedély megadásának a fennálló rendelkezések értelmében akadálya nem lett volna. Ellenkező esetben – az úgynevezett feketevágás esetén – a *Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása* (a továbbiakban: BHÖ) 269. § *b)* pontja szerinti engedély nélküli állatvágás bűntette valósult meg. Emellett, furcsa módon, önálló bűntettet képezett a BHÖ, 269. § *f)* pontja szerint, ha az elkövető a levágott állat bőrét elmulasztotta beszolgáltatni. A teljesen egyértelmű ontológiai helyzet dacára a korabeli gyakorlat e két bűncselekményt – a látszólagos halmazat tanát teljesen negligálva – valóságos bűnhalmazatban értékelte. Nyilvánvalóan hiányzik ugyanis a bűnösség azon tényállás kapcsán, amelynek el nem követése a korábbi deliktum leleplezésével érne fel.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: 1968. évi Sztv.) volt az első kódex, amely törvényi szinten szabályozta a szabálysértéseket. Beszédes preambuluma úgy fogalmaz:

> „Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket. Egyben olyan eljárási rendet állapít meg, amely biztosítja az ilyen ügyek gyors intézését. Azt kívánja elérni, hogy e cselekményekkel szemben a küzdelem minél eredményesebb legyen."

E szerint a szabálysértések tehát csekély társadalmi veszélyességű, jogellenes magatartások, amelyeket egyszerűsített eljárás keretében lehet elbírálni. Az 1968. évi Sztv. 1. §-a lehetővé tette, hogy szabálysértési felelősséget törvény, törvényerejű rendelet vagy tanácsrendelet is létesíthessen. E törvény kizárta a szabálysértés miatti felelősségre vonást, ha azt 14 éven aluli személy, elmebeteg, gyengeelméjű, tudatzavarban lévő, avagy kényszer vagy fenyegetés hatása alatt álló személy valósította meg (1968. évi Sztv., 7. §). A magánindítvány (avagy a sértett kívánsága) az 1968. évi Sztv. 9. § (3) bekezdése alapján nem volt visszavonható.

Az 1968. évi Sztv. 10. §-a értelmében a szabálysértési büntethetőség elévülése ekkoriban is főszabály szerint hat hónap volt, amely abszolút értelemben két évre mehetett fel. A törvény 13. §-a a bűncselekmény részesei közül ismerte a felbujtót, azonban a bűnsegédet még nem ezzel a terminológiával, hanem *segítő* néven tartotta számon. A bagatell cselekmények hatósági értékelésének lehetőségét tette lehetővé az 1968. évi Sztv. 14. §-a, amely szerint mellőzhető volt a szabálysértési felelősségre vonás, ha a szabálysértés a cselekményre, az elkövetés körülményeire és az elkövetőre tekintettel annyira jelentéktelen volt, hogy a büntetés vagy

intézkedés alkalmazása szükségtelennek tűnt. A jogszabály ismerte pénzbírságot és – hangsúlyozottan kivételes esetekben – az elzárást (1968. évi Sztv., 16. §). A pénzbírság főszabály szerint 20–5000 forintig, míg az elzárás 1–30 napig terjedhetett (1968. évi Sztv., 17–19. §). A 22. §-a sajátos, generálpreventív intézkedésként szabályozta a határozat nyilvános közzétételét. Ennek értelmében pénzbírság vagy elzárás alkalmazása esetén el lehetett rendelni a jogerős határozatnak meghatározott körben (munkahely, lakóház, kisebb település közössége előtt) való közzétételét, ha – az elkövetett szabálysértés súlyára és jellegére, valamint az elkövető személyére tekintettel – alaposan lehetett következtetni arra, hogy a nyilvános közzététel fokozott nevelő és visszatartó hatást vált ki.

Az 1968. évi Sztv. tartósnak bizonyult, és – noha számos módosítással – a rendszerváltás időszakát is túlélte. A jogterületet ezután a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: 1999. évi Sztv.) szabályozta újra. Preambuluma alapján az 1999. évi Sztv. még karakteresebben közeledett a büntetőjoghoz:

> „E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. E célok megvalósítása érdekében a törvény meghatározza a szabálysértések elkövetése miatt alkalmazható joghátrányokat, e cselekmények elbírálásának rendjét, és ennek keretében azt a jogot, hogy az érintettek az e törvényben meghatározott feltételek mellett bírósághoz fordulhatnak."

Ez a megfogalmazás tehát nem általánosságban beszél a társadalomra csekély mérvű veszélyességgel rendelkező cselekményekről, hanem kifejezetten a bűncselekményekre jellemző társadalmi veszélyességnél enyhébb társadalmi veszélyességű magatartásokat tekinti szabálysértésnek. Itt tehát már igen közel kerülünk a végül a Szabs. tv. révén betetőzött, a bűncselekményeket és a szabálysértéseket csupán mennyiségi alapon megkülönböztető felfogáshoz. Kiemelhető még, hogy az 1968. évi Sztv. mellett párhuzamosan hatályba lépett az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 4.) Korm. rendelet, amely – a szabálysértés korabeli törvényi fogalmának megfelelően – további szabálysértési tényállásokat jelenített meg.

Az 1999. évi Sztv. 1. § (1) bekezdése rögzítette a szabálysértés legáldefinícióját. Ez alapján szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény volt, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánított, és amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyegeti. A normatív szempontokon túl tehát a szabálysértési szankcióval való fenyegetettség is a törvényi fogalom részévé vált.

Az 1999. évi Sztv. 1. § (2) bekezdésében továbbá kifejezetten kizárásra került a szabálysértési felelősség, ha az adott cselekmény egyidejűleg bűncselekményt valósított meg. Az 5. § fenntartotta a szándékosság és a gondatlanság korábbról is ismert szabályozási struktúráját, a 7. § pedig ugyanígy a kísérlet stádiuma büntetendőségének kivételességét. A részesség körében a felbujtás mellett már nem segítőről, hanem a bűnsegély jogintézményéről beszélt, amely szintén a büntető anyagi jog terminológiájához és dogmatikájához történő további közeledésként értékelhető. A gyermekkor, a kóros elmeállapot, illetve a kényszer-fenyegetés és a tévedés – mint büntethetőségi akadályok – mellé explicite is bekerült a jogos védelem és a végszükség (1999. évi Sztv., 8. §).

Az 1999. évi Sztv. – az 1968. évi szabályozástól eltérően – a büntetések sorrendisége körében az elzárás primátusát hirdette a pénzbírsággal szemben. Intézkedésként szabályozta továbbá a járművezetésről eltiltást, az elkobzást, a kiutasítást és a figyelmeztetést (1999. évi Sztv., 13. §). Elzárást – garanciális szempontból helyesen – csak törvény írhatott elő, alacsonyabb rangú jogforrás nem. Tartama főszabály szerint 1–60 napig terjedhetett (1999. évi Sztv., 14. §). A pénzbírság mértéke 1000 – 150 000 forint lehetett, kivéve, ha önkormányzati rendelet állapította meg a szabálysértési felelősséget, amely esetben a maximális pénzbírság mindössze 30 000 forint volt (1999. évi Sztv., 16. §).

Az 1999. évi Sztv. mellett volt hatályban az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely – egyebek mellett – olyan szabálysértési tényállásokat jelenített meg, mint a közerkölcs megsértése, 2004. évi bűncselekménnyé nyilvánításáig az állatkínzás, a veszélyeztetés kutyával, a koldulás, a csendháborítás, a köztisztasági szabálysértés, a tiltott fürdés, a lakcímbejelentési kötelezettség elmulasztása stb. Ezenkívül pedig, mint láttuk, önkormányzati rendeletekben is lehetőség volt szabálysértési felelősség konstruálására.

Ezt követően jutottunk el a hatályos joghoz, amely a Szabs. tv. alapján jött létre. E törvény általános miniszteri indokolása szerint

> „Magyarország jogállamként védett értékei megsértését differenciált, büntetőjogi, szabálysértési és közigazgatási jogi eszközökkel szankcionálja, attól függően, hogy az adott jogellenes cselekmény milyen jogtárgyat milyen mértékben sértett.
> A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet hazai jogrendszerünkben a szabálysértési jog hivatott biztosítani. A szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell, hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által »még« védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartásokkal szemben. E kettősség a szabálysértési jog fejlődését és a hatályos szabályozást egyaránt áthatja."

A szabálysértési jog szakirodalma

A szabálysértési jogot – és korábban a kihágási jogot – a vonatkozó jogirodalom meglehetősen mostohán kezelte, tehát gyakorlati jelentősége ellenére nem jelent meg kellő számú monografikus igényű vagy folyóiratban publikált munka e jogterületről. Örvendetes ugyanakkor, hogy a 19. század végén Edvi Illés Károly,[7] míg a 20. század első felében a hazai büntetőjog két legjelentősebb büntetőjogásza, Angyal Pál[8] és Finkey[9] is részleteiben foglalkozott a kihágási felelősség problémáival. Ezt követően, a szabálysértési jog önálló jogterületté válása idején, majd annak nyomán olyan kiemelkedő jogtudósok kutatták a kérdéskört, mint Király Tibor,[10] Békés Imre,[11] Szatmári Lajos,[12] Máthé Gábor,[13] Papp László,[14] Szabóné Nagy Terézia[15] és Szabó András.[16] A recens irodalomból pedig – az e területen is marandót alkotó, jubiláns Kis[17] mellett – kiemelendő Nagy Marianna,[18] Hollán Miklós,[19] Árva Zsuzsanna,[20] Király Eszter,[21] valamint Erdődy Gyula[22] munkássága.

[7] Edvi Illés Károly: *A kihágásokról szóló magyar büntető-törvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata.* Budapest, Singer és Wolfner, 1892.
[8] Angyal i. m. (5. lj.)
[9] Finkey i. m. (4. lj.)
[10] Király i. m. (3. lj.)
[11] Békés Imre: A garázdaság. *Magyar Jog,* (1955), 11. 329–333.
[12] Szatmári Lajos: A szabálysértési jog fejlesztésének elvi alapjai. *Belügyi Szemle,* (1964), 10. 18–26.
[13] Máthé Gábor: A kihágás egységes anyagi jogi intézmény. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2020), 3. 98–107.
[14] Papp László: A közigazgatás és a büntetőjog határán. *Rendészeti Szemle,* (1992), 8. 19–30.
[15] Szabóné Nagy Terézia: *Vétség, bűntett, súlyos bűntett. Tanulmány a büntetőjogi felelősségre vonás belső differenciálásáról.* Budapest, KJK, 1977.
[16] Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. Prekoncepció. *Állam és Igazgatás,* (1988), 10. 865–876.
[17] Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle,* (2015), 12. 49–68.
[18] Nagy i. m. (2. lj.)
[19] Hollán i. m. (6. lj.)
[20] Árva i. m. (6. lj.)
[21] Király Eszter: *Szabálysértési jog.* Budapest, Novissima, 2013.
[22] Erdődy Gyula: *A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei jogállami környezetben.* Doktori értekezés, Pécs, PTE, 2017.

A szabálysértési jog jogrendszerbeli helye, elhatárolása más jogágaktól

A szabálysértési jog *sui generis önálló* jogág, ugyanakkor, mint láttuk, nagyon szorosan kötődik a büntető- és a közigazgatási joghoz is. Emellett természetesen alapvető fontosságú megemlíteni az *alkotmányjoghoz* való kapcsolódását. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat alapján „a szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (például tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai)". Az AB is megerősítette tehát, hogy a szabálysértési felelősségnek mind a büntetőjoghoz, mind a közigazgatási joghoz igen erős kötődése érhető tetten.

A Szabs. tv. hatálybalépését nem sokkal megelőzően meghozott 176/2011. (XII. 29.) AB határozat szerint „a szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények […] és a kriminális cselekmények. […] Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető anyagi jog talaján áll, és a felelősségi szabályok terén a büntetőeljárás egyes elemeiből építkezik." Ezen döntés már a büntetőjogi jelleget helyezi előtérbe. A Szabs. tv. életbelépését követően a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat már azt rögzítette, hogy „a szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint [a…] kihágás intézménye."

Abban egyet lehet érteni az Alkotmánybírósággal, hogy a szabálysértési jog mára *de facto* a büntetőjog legenyhébb válfajává vált, ennek ellenére nem tekinthető *de iure* kihágási jognak, hiszen ehhez arra is szükség lenne, hogy a Btk. rögzítse, hogy a bűncselekmény nemcsak bűntett és vétség lehet, hanem bűntett, vétség, valamint szabálysértés is. Ennek hiányában viszont büntetőjogi felelősségről nem lehet beszélni a szabálysértések kapcsán. Az pedig további viták tárgya lehet, hogy ez egyáltalán szükséges lenne-e, hiszen egy ilyen megoldás, lényegében automatikusan, állampolgárok százezreit minősítené bűnelkövetőnek. Hogy ilyen jogalkotói cél nincsen, azt jól példázza, hogy például a Covid–19-világjárvány kezdetén, 2020 májusában a jogalkotó úgy döntött, hogy a karanténkötelezettség megszegését – annak akkoriban várható tömeges jellege miatt – a továbbiakban nem bűncselekménynek, hanem csupán szabálysértésnek tekinti, ezáltal elejét veszi jelentős számú állampolgár kriminalizálásának.[23]

[23] Lásd az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről szóló 181/2020. (V. 4.) Korm. rendeletet, amely az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság hely-

A szabálysértési jogot a *büntetőjogtól* számos ismérv alapján lehet elhatárolni. A büntetőjog alapvetően a társadalomra magasabb fokban veszélyes cselekményeket üldözi, így tipikusan megjeleníti azokat az elemeket, amelyek szabadságvesztés kiszabását tehetik indokolttá a jogalkotói álláspont szerint. A vagyon vagy tulajdon elleni cselekményeknél főszabály szerint az elkövetési érték a determináló, így az 50 000 forint alatti értékre elkövetett lopás alapvetően szabálysértést valósít meg, az e feletti érték kapcsán viszont már bűncselekmény jön létre. A garázdaság, ha az egyszersmind kihívóan közösségellenes magatartás, konjunktíve erőszakosnak is minősül, és bűncselekményt valósít meg, ám ha az erőszakos jelleg hiányzik, akkor csak szabálysértésnek tekinthető. A közérdekű üzem működésének megzavarása pedig attól függően tekinthető bűncselekménynek vagy szabálysértésnek, hogy a közmű stb. megzavarása jelentős mértékű volt-e, avagy sem. Ez utóbbi megítélése alapvetően jogalkalmazói mérlegelés függvénye, noha a Covid–19-világjárvány kapcsán elfogadtak olyan kormányrendeletet, amely például a tömegközlekedési eszközön az előírás ellenére maszk nélkül utazó személy e cselekményét automatikusan közérdekű üzem működését megzavaró szabálysértésnek minősítette.[24]

A *közigazgatási jog* alapvetően más típusú, nem kriminális jellegű jogsértéseket pönalizál, mint a szabálysértési jog, emellett, ahogy láttuk, az Ákr. hatálya sem terjed ki a szabálysértési eljárásra. Továbbá – szemben a Szabs. tv. 2. § (1) bekezdésével – nem csupán a szándékos vagy gondatlan cselekményeket rendelheti büntetni, hanem az elkövető tudattartalmától független, lényegében objektív felelősségi formákat is létesíthet. Külön utalni kell továbbá a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdésére, amely alapján nemcsak akkor nem állapítható meg szabálysértés, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg, hanem akkor sem, ha az említett cselekmény közigazgatási eljárásban kiszabható bírsággal büntethető. Így nem állapítható meg szabálysértés, ha például:

– az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) bekezdése alapján állatvédelmi bírság,
– a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdése alapján hulladékvédelmi bírság,

reállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy „nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt a COVID-19 fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el”.

[24] Lásd a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés *b)* pontját.

– vagy a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabálysértések köréről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján közigazgatási bírság szabható ki.

Mindezek alapján tehát a szabálysértési felelősség olyan komplementer szabályozás, amelyet mind a büntetőjogi, mind az egyéb közigazgatási jogi fenyegetettség felülír.

A *polgári jog* ugyanúgy, ahogy a büntetőjog vonatkozásában, a szabálysértési jog hátterében is jelentős szerepet játszik. Így a Szabs. tv. 29. § (1) bekezdés *l)* pontja alapján a kár és a vagyoni hátrány fogalmai kapcsán a Btk. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, tehát a materiális szabálysértések tényállási eredményei azonos interpretációt igényelnek a kapcsolódó bűncselekményi tényállásokéval. A Szabs. tv. 177. § (1) bekezdése alapján továbbá az immateriális vagyon elleni szabálysértések értelmezése is a vonatkozó bűncselekményekéhez igazodik, amelyek kapcsán a polgári jog ugyancsak orientáló jogterületnek tekinthető (mint például a dolog fogalmi meghatározásánál).

A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény és a szabálysértési jog más forrásai

A szabálysértési jog hosszú ideig nemcsak törvényi szinten, hanem alacsonyabb rangú jogforrások keretei között is szabályozható volt. Így például az 1999. évi Sztv. mellett hatályban volt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely számos további szabálysértési tényállást tartalmazott. Ezek közé tartozott például a közerkölcs megsértése, 2004-ig az állatkínzás, a koldulás, a csendháborítás, a köztisztasági szabálysértés, a tiltott fürdés stb. Sőt a korszakban még önkormányzati rendeletek révén is lehetőség volt szabálysértési tényállások alkotására. Ezt a lehetőséget a Szabs. tv. megszüntette, így jelenleg csak az említett kódex alapján kerülhet sor szabálysértési felelősségre vonásra.

Emellett indokolt felhívni arra a figyelmet, hogy számos szabálysértési tényállás úgynevezett tisztán blankettáris diszpozíció, így önmagában egy más jogágbeli (ágazati) norma megsértése nem csupán elkövetési magatartása egy-egy konkrét szabálysértésnek, hanem egyenesen befejezett stádiumú szabálysértés miatti felelősségre vonást tesz lehetővé. Így például a tiltott fürdés szabálysértését (Szabs. tv., 202/A. §) az követi el, aki tiltott helyen fürdik. Azt pedig, hogy ez hol tilos, a szabad vízen való tartózkodás alapvető szabályairól szóló 46/2001. (XII. 27.) BM rendelet 2. § (1) bekezdése határozza meg (például hajóútban, egészségre ártalmas vizekben, ahol ezt tiltó tábla jelzi, stb.). Átfogó keretténállás továbbá a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése (Szabs. tv., 224. §)

és a közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése elnevezésű szabálysértés (Szabs. tv., 225. §), amelyek a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet, illetve más közlekedési szabályok megszegésével válnak befejezetté.

A Szabs. tv.-nek deklarált célja volt az önkormányzati rendeletek szabálysértési felelősséget konstruáló jogosultságának elvonása. Ez kitűnt már a Szabs. tv. 254. § (2) bekezdéséből is, amelynek értelmében az önkormányzatok nem sokkal a Szabs. tv. hatálybalépését (2012. április 15.) követően, legkésőbb 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Ezen törekvés dacára továbbra is léteznek olyan szabálysértési tényállások, amelyeket nem országos, hanem csupán lokális hatókörrel rendelkező jogszabály, azaz önkormányzati rendelet tölt meg tartalommal. Ilyen szabálysértés a tiltott prostitúció (Szabs. tv., 172. §) és a szeszesital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése (Szabs. tv., 200. §).

A Covid–19-világjárvány alatt az Alaptörvény 53. cikke szerinti *veszélyhelyzetre* figyelemmel általánosan elterjedt a *kormányrendeletben,* sőt *önkormányzati rendeletben* is megvalósuló közvetlen szabálysértési tényállásalkotás. Ezen jogalkotói megoldás egyfajta továbbélésének is tekinthető a védelmi intézkedés megszegése szabálysértésének a Szabs. tv. 239/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti változata, amely az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) bekezdése alapján elrendelt *egészségügyi válsághelyzet* idején a települési önkormányzat területén működő piac, vásár stb. nyitvatartásával összefüggő, önkormányzati rendeletben írt szabályok megsértésével is elkövethető.

A büntetőjognak a szabálysértési jogra gyakorolt jelentős hatásáról már korábban is szó esett. Zárásként indokolt ugyanakkor utalni arra is, hogy a Btk. nemcsak a Szabs. tv. utaló rendelkezése alapján, hanem közvetlenül is forrása lehet a szabálysértési jognak. Így a Btk. 462. § (2) bekezdése alapján nem bűncselekmény, hanem *szabálysértés valósul meg,* ha például a rongálást vagy a csalást 50 000 forintot meg nem haladó kárt okozva, avagy a lopást, illetve a sikkasztást 50 000 forintot meg nem haladó értékre követik el. Emellett a Be. 573. § (1) bekezdése alapján a büntetőbíróság szabálysértési felelősséget is megállapíthat, ha álláspontja szerint a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény, hanem csupán szabálysértés.

Bárányos Bernadett*

Az ügyvédek véleménynyilvánítási joga

Kis Norberttel először 2006. január elején egy felvételi interjún találkoztam. Jó emlékként maradt meg a beszélgetés, és nagyon örültem, hogy rám esett a választás. Ő lett a principálisom. Kezdettől fogva felnéztem rá. Egy idő után búcsút intett az ügyvédi hivatásnak, más, fontosabb feladatok vártak rá. A felsőoktatásban, a tudományban és a nemzetközi kapcsolatokban is kimagasló teljesítményt tudhat maga mögött. Továbbra is figyelemmel kísérte a sorsomat. Ez az apró momentum árulkodik arról, hogy milyen is ő. Ha rá gondolok, mindig eszembe jut az empátiája, az óriási tudása és a hihetetlen munkabírása. Kívánom, hogy hosszú évtizedekig hallhassunk Rólad, és forgathassuk újabb könyveidet!

Bevezetés

Az ügyvédek véleménynyilvánítási joga kevéssé tárgyalt terület a magyar jogirodalomban. Miért? Ezen kezdtem el gondolkodni. Magától értetődik-e, hogy az ügyvédek nem vonhatók felelősségre az eljárásban kifejtett véleményük miatt, vagy összetettebb a kérdés. Minél jobban elmélyedtem a témában, annál inkább kirajzolódott egy mátrix, amelyben több síkot kell egymásra vetíteni. A bírói gyakorlatban rögzült egy jogellenességet kizáró ok, amelynek megértéséhez szükséges egy történeti rész. 1990-től jelentőséghez jutnak az alkotmánybírósági határozatok, amelyek alkotmányos dimenzióba emelték az ügyvédséget. Mindemellett figyelembe kell venni az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogát az ügyvédek véleménynyilvánításával kapcsolatban.

A kezdetek

Az ügyvédi rendtartás tárgyában az 1874. évi XXXIV. törvénycikk 52. §-a világosan rögzítette, hogy „az ügyvéd teljes szólásszabadsággal bir megbizójának

* Adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

védelmében, de ugy bíróságok, mint hatóságok előtt mindenkor az 1868. LIV. tc. 118. § rendeleteit az abban foglalt következmények terhe alatt megtartani köteles".[1] A Csemegi-kódex 266. §-a úgy rendelkezett, hogy

> „rágalmazás vagy becsületsértés miatt bűnvádi eljárásnak nincs helye: ha a tény vagy gyalázó kifejezés a hatóság előtt folyamatban lévő ügyben, ezen ügyre és az ügyfelekre vonatkozólag, tárgyalás alkalmával, szóval vagy az ügyiratokban állíttatik, illetőleg használtatik, vagy ha a becsületsértő következtetések az ügyben felmerülő tényekből vagy körülményekből származtatnak. Ezen intézkedés mindazonáltal nem zárja ki az ügyvéd, illetőleg a közjegyző elleni fegyelmi eljárást, sem a rágalmazó vagy becsületsértő kifejezések megtorlása iránt más törvényekben foglalt intézkedések alkalmazását."

Mindkét törvény leszögezte, hogy az ügyvéd meghatározott feltételek esetén nem valósít meg rágalmazást vagy becsületsértést. Ez azonban nem érintette a tárgyalás vezetése körébe tartozó szankciókat és a fegyelmi eljárást. Fayer László szerint „egyrészt a perlekedés által felkavart szenvedélyek számba vétele nagyon is indokolt, másrészt pedig az ügyvédek, kik itt leginkább jönnek tekintetbe, az ügyvédrendtartás 52. §-a alapján már különben is teljes szólásszabadsággal bírnak megbízójuk védelmében".[2] A becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. törvénycikk 17. §-a szerint

> „kizárja a rágalmazás vagy becsületsértés megállapítását az a körülmény, hogy a tényállítás vagy a valamely tényre utaló kifejezésnek használata hatóság előtt folyamatban lévő ügyben tárgyalás alkalmával szóval vagy ügyiratban az ügyre és az ügyfélre vonatkozólag történt. Ugyanez a szabály áll az ügyfélnek vagy képviselőjének az ily ügyben tárgyalás alkalmával szóval vagy ügyiratban tett egyéb ily nyilatkozata tekintetében is, feltéve, hogy a nyilatkozat az üggyel összefügg, és hogy a nyilatkozat az ügyfél érdekében szükséges volt."

A miniszteri indokolás szerint e rendelkezést a jog bátor és tartózkodás nélküli képviselete, a vádlottak szabad védelme indokolta.[3] Vagyis a Csemegi-kódexben és az 1914. évi törvényben ez egy különös, kodifikált büntethetőséget kizáró ok volt.

[1] A polgári törvénykezési rendtartás 118. §-a kifejtette, hogy a „felek kötelesek magukat a biró előtt egymás irányában illendően, a bíróság iránt pedig tisztelettel viselni. Ha ez ellen vétenek, s a rendreutasitás foganat nélkül marad: 100 forintig terjedhető pénzbirsággal büntetendők, fennmaradván azon felül a sértett fél magán keresete, s a biró személyének sulyosabb megsértése esetében a bűnvádi kereset."

[2] Fayer László: *A magyar büntetőjog kézikönyve.* II. *Különös rész.* Budapest, Franklin, 1905. 137.

[3] Angyal Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve. A becsület védelme.* Budapest, Athenaeum, 1927. 104.

Az egyik esetkör tehát az, amikor a nyilatkozatot az ügyben szereplő személy teszi az ügyre és az ügyfélre vonatkozóan, a másik pedig az, amikor az ügyfél vagy képviselő tesz nyilatkozatot az üggyel összefüggésben, de az ügyféltől különböző személyre. Ez utóbbi esetben a büntetlenségnek nemcsak az a feltétele, hogy a nyilatkozat az üggyel összefüggő, de az is, hogy az ügyfél érdekében szükséges legyen. E rendelkezés került át változatlanul a *Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása* (BHÖ) 406. pontjába, amelyet az 1961. évi V. törvényt hatályba léptető 1962. évi 10. tvr. 1962. július 1-jével hatályon kívül helyezett. Az 1961. évi V. törvény 266–267. §-aihoz fűzött indokolás szerint azért nem volt szükség ilyen szabályra, mert a jogellenesség hiánya eleve kizárja a bűncselekmény megállapítását. Az 1978. évi IV. törvény és a 2012. évi C. törvény sem tartalmazott a rágalmazásnál és a becsületsértésnél jogellenességet kizáró okot.

Az alkotmányos dimenzió

Az Alkotmány nem tartalmazta az „ügyvéd" szót, azonban megjelenítette a védőt. Az 57. § (3) bekezdés a védelemhez való joggal együtt kifejezésre juttatta, hogy a „védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt". Az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése átvette a korábbi megfogalmazást. Megállapítható tehát, hogy sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem rendelkezett az ügyvédek véleménynyilvánítási szabadságáról. Ha megnézzük az ügyvédekre vonatkozó törvényeket, akkor láthatjuk, hogy az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvényből és az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvényből kikopott az ügyvédi rendtartás passzusa.

Az Alkotmánybíróság (AB) gyakorlatában az ügyvédség szerepe felértékelődött. Az AB 1992-ben kifejtette:

> „az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. Az ügyvéd eljárásjogi státusát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelességeit ugyancsak törvény írja elő. Az ügyvéd tevékenységét és feladatait tehát nem lehet önmagában megítélni és önmagában szabályozni, hanem csak annak az eljárásjogi rendszernek függvényében, amelyben tevékenysége, feladata magának a rendszernek része, és amely rendszerből, a rendszer munkamegosztásából következik a foglalkozás sajátképpenisége. A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák."[4]

[4] 22/1994. (IV.16.) AB határozat, indokolás, II.2. pont.

Az Alkotmánybíróság 1998-ban kiemelte, hogy az ügyvédi törvény „rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatakor figyelembe kell venni az ügyvédnek az Alkotmány kifejezett védelme alatt álló – a büntetőeljárásban érvényesülő, annak nélkülözhetetlen elemét képező – közjogi természetű helyzetét, illetőleg a további alkotmányos alapjogokkal különösen széles körben fennálló, szintén közvetlen kapcsolatot, továbbá az ügyvédség hagyományosan kialakult függetlenségét. Ezek a vonások alkotmányjogi szempontból együttesen adják az ügyvédi tevékenység sajátos jegyeit."[5]

Sulyok Tamás az alapjogvédelmet tekinti az ügyvédség funkciójának, amelynek középpontjában a védelemhez való jog érvényesülésének alkotmányos garantálása áll, de idesorolható annak a bírósághoz fordulás jogában, illetve a jogorvoslati jog gyakorlásában játszott garanciális szerepe is.[6] Ebből következően az ügyvédi véleménynyilvánítás jogellenességének kizárása azzal indokolható, hogy az Alaptörvény szerint a védő feladata a hatékony védelem ellátása: az ügyvédek az alapjogvédelemben működnek közre.

A jogellenességet kizáró ok dogmatikája

Nagy Ferenc, Gellér Balázs és Kiss Zsigmond egy, a bírói gyakorlatban kialakított büntethetőséget kizáró okot lát az eljárási jogok gyakorlásában,[7] azonban Belovics Ervin szerint van konkrét büntethetőséget kizáró ok, méghozzá a jogszabály engedélye.[8] Ehhez az állásponthoz csatlakozik Gyulay Dániel is, aki kifejti:

> „a peres felek jogi képviselőinek tényelőadása vonatkozásában […] a polgári és munkajogi ügyekben a polgári perrendtartás irányadó, amely a Pp. 65. §-a révén csupán azt határozza meg, hogy a perben meghatalmazottként ki jogosult eljárni. Ebből következően a képviselet terjedelmét illetően a Ptk. 6:17. §-a az irányadó. Az érintett normaszöveg kimondja, hogy a képviseleti jog kiterjed mindazon cselekmények elvégzésére és jognyilatkozatok megtételére, amelyek a képviselettel elérni kívánt cél

[5] 428/B/1998. AB hat.

[6] Sulyok Tamás: Az ügyvédi hivatás közjogi helyzete az alkotmánybírósági döntések fényében. *Jogtudományi Közlöny,* (2011), 1. 40–49., különösen 41.

[7] Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* Budapest, Korona, 2001. 201.; Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kis Norbert: *A Büntető törvénykönyv magyarázata.* I. *Általános rész.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 103.; Gellér Balázs József: *A magyar büntetőjog tankönyve.* I. *Általános tanok.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 159.; Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai.* I. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 260.; Kiss Zsigmond: A szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények. In Berkes György (szerk.): *Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára.* I. Budapest, HVG-Orac, 2000. 23.

[8] Belovics Ervin: *A büntetendőséget kizáró okok.* Budapest, HVG-Orac, 2009. 168.

> érdekében szükségesek. Miután pedig az így tett nyilatkozat vagy benyújtott keresetlevél során a jogi képviselőt az általa képviselt személyek jogai illetik meg, tevékenysége a képviselt személyhez hasonlóan jogszabályi engedélyen alapul. A büntetőeljárási törvény ezt egyszerűbben oldotta meg. Akár a meghatalmazott képviselőt, akár a védőt nézzük, mindkét esetben – a csekély saját jogosultságaként nevesített jogkört leszámítva – a képviselt személy eljárási törvény szerinti jogosultságait gyakorolja. Ebből adódóan akár a sértett meghatalmazott képviselőjének, akár a terhelt védőjének tényelőadásait vesszük alapul, ugyanúgy kell minősülniük, mint az általuk képviselt személyek tényállításainak. Következésképpen pedig feleslegesnek tartom e körben a hivatásbeli jogok és kötelezettségek gyakorlására vonatkozó külön kategória létrehozását."[9]

A gondolatmenet lényege, hogy 1. az ügyvéd és a védő jogi képviselő; 2. az ügyfelekre jogszabályi engedély vonatkozik, ennélfogva 3. a jogi képviselőre is. Érvelése tetszetősnek tűnik, azonban több megállapítása vitatható.

A jogtudományban közismert, hogy a védő a büntetőeljárás önálló alanya. Király Tibor megfogalmazása szerint „a védő önálló jogokkal, cselekvési szabadsággal felruházott személy. […] A tevékenységének a tartalma lehet a segítés, és formálisan eljárhat a terhelt képviseletében, de a processzuális helyzete mégis az, hogy a védő önállóan, saját nevében gyakorolja a törvény adta védői jogosítványokat".[10] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény sem változtatott ezen. Márki Zoltán leszögezi, hogy a „védő nem csupán a terhelt képviselője, hanem a büntetőeljárás önálló résztvevője is, aki részben a terhelt akaratától független funkciókat is teljesít".[11] Az AB szerint a védő jogai „nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok".[12]

Így Gyulay a képviselői minőség hangsúlyozásával elfedi az ügyvédek alkotmányos helyzetét, és azt a látszatot kelti, hogy az ügyvédek véleménynyilvánítási joga származékos, holott az saját jogon is megilleti őket a fent kifejtett alapjogi funkció alapján. Gyulay a polgári perrel összefüggésben a Ptk. 6:17. §-ára hivatkozik. Ez a rendelkezés viszont csak a kötelmi jogban jut jelentőséghez. Gyulay továbbá azt sem veszi figyelembe, hogy a polgári perrendtartás (Pp.) eloldotta a képviselet szabályait az anyagi jogi képviselettől, az új Pp. (a 2016. évi CXXX. törvény) hatálybalépésével pedig tovább mélyült a szakadék. Ezt az összefüggést hangsúlyozza Timár Kinga:

[9] Gyulay Dániel: Becsület csorbítására alkalmas tényállítások megítélése a hatósági eljárásokban. *Ügyészek Lapja,* (2020), 1. 31–43., 34.

[10] Király Tibor: *Büntetőeljárási jog.* Budapest, Osiris, 2008. 175.

[11] Márki Zoltán: A védő. In Belegi József (szerk.): *Büntetőeljárás jog.* I–II. *Kommentár a gyakorlat számára.* I. Budapest, HVG-Orac, 2021. 148.

[12] 1320/B/1993. AB hat.

„A meghatalmazható személyek körének korlátozásának az oka az, hogy a perbeli képviselet ellátása magasabb követelményeket támaszt a meghatalmazottal szemben, mint általában az anyagi jogi képviselet ellátása. A perbeli meghatalmazottnak egy jogilag részletesen szabályozott és szigorú alakszerűségekkel tűzdelt eljárásban kell képviselnie a meghatalmazót, és a tárgyaláson a meghatalmazottnak sokszor úgy kell nyilatkozatokat tennie, hogy azokat a meghatalmazóval előzetesen nem tudja leegyeztetni, illetve azokra nem tud felkészülni. A perbeli képviselet ellátása – különösen a Pp.-nek a perkoncentrációt középpontba helyező új szemléletmódja mellett – fokozott felelősséggel jár, ami nem várható el akárkitől."[13]

Mindemellett az sem derül ki, hogy melyik az a jogszabály, amelyik az ügyfelet felhatalmazza a rágalmazás vagy a becsületsértés tényállását kimerítő szólásokra.

Álláspontom szerint a védő véleményét az Alaptörvény kifejezetten védelem alá helyezi, így a védők esetében közvetlenül levezethető az Alaptörvényből a jogellenességet kizáró ok, míg az ügyvédek esetében az csak közvetetten vezethető le, ezért kisegítő jelleggel szükség van a bírói gyakorlat által kialakított okra. Ahhoz azonban, hogy a jogellenességet kizáró ok megállapítható legyen, a következő feltételeknek kell teljesülniük:

– az elkövető és a sértett egyaránt ugyanazon eljárás tárgya szempontjából legyen érintett, eljárási helyzetük, szerepük azonban közömbös (alanyi összefüggés);
– az elkövető nyilatkozata az adott eljárás tárgyához tartozó legyen, jelentősége azonban közömbös, hiszen annak eldöntése nyilvánvalóan az adott eljárást folytató hatóság feladata (tárgyi összefüggés); továbbá
– a megtett nyilatkozat az elkövető legális érdekével indokolható, nem öncélú, és
– nem gyalázkodó vagy becsmérlő tartalmú.[14]

Ilyen esetben nincs lehetőség a valóság bizonyítására – jogellenesség hiányában meg kell szüntetni az eljárást, vagy felmentő ítéletet kell hozni.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns ítéletei

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke kapcsán több ítéletében értelmezte a bíróság a véleménynyilvánítás szabadságának korlátait az ügyvédi hivatás gyakorlásával összefüggésben.

[13] Timár Kinga: Képviselet. In Varga István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja.* I–III. Budapest, HVG-Orac, 2018. 294.
[14] EBH2011. 2394.

A rendőrök bírálhatósága

A Steur-ügyben[15] a kérelmező egy praktizáló ügyvéd volt, akinek ügyfelét kifejezett kérése ellenére tolmács és védő nélkül hallgatta ki egy nyomozó. Az eljárás tb-csalás miatt folyt, és polgári per is indult a jogosulatlanul kifizetett összeg visszafizetése iránt. A polgári perben az ügyvéd azt állította, hogy az írásba foglalt terhelő nyilatkozatot nem szerezhették meg más módon, mint nyomás alkalmazásával. A terhelt a vizsgálóbíró kérdésére maga is úgy nyilatkozott, hogy nyomás hatására tette nyilatkozatát. Az érintett nyomozó fegyelmi panaszt tett az ügyvéd ellen. A fegyelmi tanács szerint az ügyvéd túllépte a megengedett viselkedés határait, szankciót azonban nem alkalmazott. A fellebbviteli fórum helybenhagyta az elsőfokú döntést, amelyet arra alapoztak, hogy az ügyvéd korábban megtette ezen állítását, mint ahogy arról ügyfele tájékoztatta volna.

A bíróság hangsúlyozta, hogy az ügyvédeknek központi szerepet biztosít speciális státuszuk az igazságszolgáltatásban. Éppen ezért magatartásuk, amelynek diszkrétnek, becsületesnek és méltóságteljesnek kell lennie, bizonyos korlátozások alá esik. Ugyanakkor kivételes jogokat és privilégiumokat is élveznek, amelyek országok szerint változnak, de rendszerint beletartozik bizonyos engedmény a bíróságok előtti érvelés tekintetében. A terhelt és a nyomozó pozíciója közötti különbség az olyan állítások fokozott védelmét indokolja, amelyekkel a terhelt a nyomozót kritizálja. Ez éppúgy alkalmazandó abban az esetben is, amikor a polgári perben kritizálják azt a módot, ahogy egy bizonyítékot megszereztek. Az EJEB figyelembe vette azt is, hogy a nyomozó közhatalmat gyakorló személy, akinek bizonyos körülmények között többet kell elviselnie.

Jelen ügyben a kritika szigorúan a nyomozónak a konkrét ügyben, a kérelmező védence elleni eljárására korlátozódott. A kritika a tárgyalóteremben hangzott el, és nem minősült személyes sértésnek. Az állítás azon a tényen alapult, hogy a terhelt tolmács hiányában nem értette teljesen az őt terhelő nyilatkozatot. A védő állítása teljesen összhangban volt a terhelt későbbi saját nyilatkozatával. A fegyelmi vétség megállapítása még szankció alkalmazása nélkül is nehezen összeegyeztethető az ügyvéd azon kötelességével, hogy a védence érdekében járjon el. E körülményekre figyelemmel az EJEB a 10. cikk megsértését állapította meg.

[15] Steur v. the Netherlands, no. 39657/98, 2003. október 28-i ítélet.

A bírák bírálhatósága

A Schöpfer-ügyben Alois Schöpfer egy olyan terhelt védelmét látta el, aki előzetes letartóztatásban volt.[16] Schöpfer azt sérelmezte, hogy ügyfele előzetes letartóztatásáról nem bíró döntött, nem járultak hozzá, hogy a jogi segítségnyújtás keretében a kirendelt védőtől ő vegye át a védelmet, illetve a terhelt felesége azt állította, hogy két tisztviselő azt mondta, hogy amíg Schöpfer a védő, a férjét nem fogják kiengedni. Schöpfer az ügyben sajtótájékoztatót tartott, ahol azt állította, hogy Hochdorfban évek óta súlyosan megsértik a luzerni törvényeket és az emberi jogokat. Állítása szerint azért fordult a sajtóhoz, mert már nem volt más lehetősége. A sajtótájékoztatón elhangzottakról több luzerni lap is összeállítást közölt, majd az ügyészség válaszlevelét és Schöpfer arra írt válaszát is megjelentették. A hochdorfi prefektus panaszt tett az ügyvédi kamara felügyeleti testületénél, és fegyelmi eljárás megindítását kérte, amelyet el is rendeltek.

A testület álláspontja szerint Schöpfernek először az ügyészséghez és a fellebbviteli bírósághoz kellett volna fordulnia panaszaival, ehelyett a sajtónak nyilatkozott, ami csupán hatásvadászat volt. Arra is rámutatott, hogy egy ügyvéd sajtónyilatkozatának valós közérdeket kell szolgálnia, objektívnek és visszafogottnak kell lennie. Schöpfert végül 500 svájci frank bírság megfizetésére kötelezték. A Szövetségi Bíróság megjegyezte, hogy az ügyvédek jelentős szabadságot élveznek a hatóságok kritikáját illetően, feltéve, hogy ezt a megfelelő eljárásrendben gyakorolják. Figyelembe kell venni, hogy mennyire volt nyilvánvaló az állított jogsértés, valószínű volt-e a folyamatban lévő eljárás befolyásolása, kimerítették-e a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, és milyen formában tették a kritikai megjegyzést. A svájci bíróság szerint Schöpfer nem a megfelelő hangnemet alkalmazta, és valótlan állításokat is tett.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyancsak alaptalannak tartotta Schöpfer panaszát. Hangsúlyozta az ügyvédek kulcsszerepét és azt a legitim elvárást, hogy hozzájáruljanak az igazságszolgáltatás megfelelő működéséhez. A bíróság szerint azonban ezzel a legitim elvárással nincs összhangban az, ha valaki először nyilvánosan kritizálja a hochdorfi igazságszolgáltatás megfelelő működését, és csak ezután veszi igénybe a jogorvoslatot, amely a konkrét ügyben részben eredményre is vezetett. A bíróság jelentős tényezőknek tekintette a kritika súlyosságát, általánosító jellegét és hangnemét. A bíróság szerint elsősorban az ügyvédi kamarák és a nemzeti bíróságok vannak abban a helyzetben, hogy megítéljék, milyen beavatkozás szükséges az ügyvédi véleménynyilvánítás szabadságába annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő működése és a jogi hivatások méltóságának védelme is megfelelően mérlegelt legyen. A kamara felügyeleti

[16] Schöpfer v. Switzerland, no. 56/1997/840/1046, 1998. május 20-i ítélet.

testületének határozatával egyetértésben arra a következtetésre jutott, hogy nem valósult meg egyezménysértés, figyelembe véve, hogy folyamatban lévő büntetőeljárásról volt szó, a kérelmező a jogorvoslat igénybevételét megelőzően kereste meg a sajtót, állításai súlyosak, általánosak voltak, nem fordult a hatáskörrel rendelkező szervekhez, és meg sem próbálta azok eljárásának hatástalanságát alátámasztani, a kiszabott bírság pedig csekély volt.

Az utóbbi években éles vitákat váltott ki a Morice-ügy,[17] amely a Nagykamarát is megjárta. 1995-ben Bernard Borrel bírót – meglehetősen furcsa körülmények között – holtan találták Dzsibutiban. A dzsibuti hatóságok által lefolytatott vizsgálat öngyilkosságnak minősítette az esetet. A bíró özvegye azonban kétségbe vonta ezt a megállapítást, panasszal élt, és a kérelmező ügyvédet bízta meg azzal, hogy képviselje őt az eljárásokban. Franciaországban két bírói vizsgálat indult, előre kitervelt emberölés gyanújával. A vizsgálatot M. és L. L. bíró folytatta. A fellebbviteli bíróság vádelőkészítési osztálya 2000 júniusában elvette az ügyet e bíróktól, és P. bíróra szignálta. A kérelmező és egy kollégája 2000 szeptemberében a francia igazságügyi miniszterhez fordult a haláleset vizsgálatával kapcsolatban.

A levélben M. és L. L. bíró magatartását kritizálták, amely, álláspontjuk szerint, teljesen ellentétes volt a pártatlanság és a tisztesség elveivel. Vizsgálat lefolytatását kérték továbbá a bírósági eljárással kapcsolatban napvilágra került számos hiba miatt. Másnap egy újságcikk jelent meg a *Monde*-ban, amely a levél részleteit és a kérelmező újságírói kérdésekre adott válaszait tartalmazta. A cikk szerint Borell ügyvédei élesen kritizálták M. bírót az igazságügyi miniszternél, és olyan magatartással vádolták, amely teljesen ellentétes volt a pártatlanság és a tisztesség elveivel, és hozzátették, hogy M. bíró elmulasztott egy bizonyítékot az aktába tenni és az utódja részére átadni. Egy olyan videókazettáról volt szó, amely 2000 márciusában készült Dzsibutiban egy helyszíni szemlén, amelyen a kérelmező nem vehetett részt. Amikor a videókazettát meg kívánták ismerni, kiderült, hogy nincs a bírósági aktában, azt M. bíró az utódja kérésére adta át, és a boríték egy olyan levelet is tartalmazott, amelyet a dzsibuti főügyész írt M. bírónak, meglehetősen szívélyes hangnemben.

A két bíró magánvádas eljárást kezdeményezett a *Monde* szerkesztő igazgatója, az újságcikk írója és a kérelmező ellen. A kérelmezőt 4000 euró pénzbüntetésre ítélték. A Kamara 2013. július 11-én meghozott ítéletében nem látott alapot a 10. cikk megsértésének megállapítására. A bíróság szerint a kérelmezőnek meg kellett volna várnia kérelmének elbírálását, amelyet egy nappal korábban terjesztett elő a miniszternél. A kérelmező által használt kifejezéseket is különösen élesnek ítélte, így álláspontja szerint a kérelmező átlépte azokat a határokat,

[17] Morice v. France, no. 29369/10, 2015. április 23-i ítélet.

amelyeket az ügyvédeknek be kell tartaniuk az igazságszolgáltatás kritizálásakor. Megjegyezte, hogy a cikkben megfogalmazott vádak súlyosak voltak, az események kronológiája pedig arra utal, hogy a kérelmező megjegyzéseit bizonyos fokig a bíróval szembeni személyes ellenszenv vezette. A kérelmezővel szemben alkalmazott szankciót sem találta eltúlzottnak.

A Nagykamara ugyanakkor egyhangúlag a 10. cikk megsértését állapította meg. Kiemelte, hogy a sérelmezett kifejezések az igazságszolgáltatás működését érintették, így közérdekű ügyben születtek. Ez eleve sokkal kisebb teret enged a szólás korlátozásának. Az ügy körülményeit és a közlés kontextusát tekintve a kifejezések inkább értékítéletnek minősülnek, amelyek megfelelő ténybeli alappal rendelkeztek, valamint kellően szoros volt a kapcsolat a kérelmező által használt kifejezések és az ügy tényei között. A nemzeti bíróság nem fordított kellő figyelmet az ügy kontextusára, nem értékelte az ügy speciális jellegét és azt, hogy az ügyet kezdetektől jelentős médiafigyelem kísérte. A sértettek az igazságszolgáltatás tagjai voltak, akiknek nagyobb toleranciát kell tanúsítaniuk a kritikával szemben, mint az átlagembereknek. Mivel pedig az ügy már nem a sértett bírók előtt volt folyamatban, a büntetőjogi fellépésnek nem lehetett célja az igazságszolgáltatás tekintélyének védelme. Tény volt az is, hogy a levél megírásáig több mint négy év telt el a vizsgálat megindulásától, és a Nagykamara kiemelésre érdemesnek találta azt is, hogy sem az ügyészség, sem az ügyvédi kamara nem látott arra alapot, hogy a kérelmezővel szemben fellépjen.

A Nagykamara részletesen foglalkozott az ügyvédeket megillető véleménynyilvánítási szabadsággal. Kifejtette, hogy speciális jogokat és privilégiumokat is élveznek, így például bizonyos mozgásteret a bíróságon tett érveikkel kapcsolatban. Az ügyvédeknek joguk van az igazságszolgáltatás működését nyilvánosan kritizálni, feltéve, hogy ez a kritika nem lép át bizonyos határokat. Ezek a határok jellemzően az ügyvédi kamarák által megfogalmazott magatartási szabályok, amelyek hozzájárulnak a bíróságok védelméhez az alaptalan támadásokkal szemben, amelyeket sokszor csak az a vágy hajt, hogy egy jogvitáról beszéljenek a médiában. Mivel a véleménynyilvánítási szabadság összefügg az ügyvédi hivatás függetlenségével (ami rendkívül fontos tevékenységük hatékony ellátásához), csak kivételes esetekben fogadható el egy védő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása. Továbbá különbséget kell tenni aközött, hogy a megnyilvánulás a tárgyalóteremben vagy máshol történt. Mivel a tárgyalóterem az érvek ütköztetésére szolgál, és a védő véleménynyilvánítási szabadsága az eljárás tisztességével is kapcsolatot mutathat, ez esetben a védelem az érvek szabad és akár erős kinyilvánítása mellett szól.

Az ügyvédnek tehát joga van ahhoz, hogy ügyfele érdekét hevesen védje. A bíróság ugyanakkor aszerint is differenciál, hogy kire vonatkozik a szólás. Mivel az ügyész is az eljárás résztvevője, nagyon jelentős kritikát is el kell tűrnie

a védőtől, feltéve, hogy az nem általános vádaskodás vagy személyeskedés. A bíróság nem vitatja el, hogy az ügyvéd a tárgyalótermen kívül, például a médiában is kifejthet olyan tevékenységet, amely az ügyfél érdekeinek védelmét szolgálja, így felhívhatja a nyilvánosság figyelmét a hibákra. Ugyanakkor az ügyvédi szólásoknak is vannak abszolút határai: az ügyvéd nem sértheti meg a titoktartásra vonatkozó szabályokat, nem tehet megfelelő ténybeli alappal nem bíró kijelentéseket, tartózkodnia kell a félrevezetéstől, az alaptalan személyes támadásoktól, a sértésektől, és az általa tett közléseknek megfelelően behatóan ismernie kell az adott ügy tényeit.[18]

Nem látott azonban alapot az EJEB a 10. cikk megsértésének megállapítására a Peruzzi-ügyben,[19] ahol az olasz bíróságok rágalmazásért ítéltek el egy ügyvédet. Az ügy tényállása szerint az ügyvéd előbb a legfelső tanácsnak írott levelében panaszkodott a luccai városi bíróság egy megnevezett bírójára, majd körlevelet küldött a luccai bíróság számos bírójának, amelyben megismételte a levélben tett állításait, a bírót azonban nem nevezte meg. Az ügyvéd többek között azt állította, hogy a bíró szándékosan követ el hibákat. A bíróság a kérelem elbírálásakor annak tulajdonított jelentőséget, hogy a kérelmező az eljárás egyik szakaszában sem szolgáltatott bizonyítékot ezen állítás alátámasztására, és meg sem várta, hogy a tanács elé vitt panaszát kivizsgálják, a kritikát pedig nem a folyamatban lévő eljárással összefüggésben fogalmazta meg. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az első fokon kiszabott szabadságvesztést a másodfokú bíróság pénzbüntetésre változtatta. Ellenkező esetben ugyanis pusztán a szankció jellege megalapozta volna az egyezménysértés megállapítását.

Az ügyészek bírálhatósága

A Nikula-ügyben a kérelmező ügyvéd az ügyfelei védelmét a városi bíróság előtt látta el,[20] az ügy tárgyát csalás és bizalmi pozícióval való visszaélés képezte. Eljárásjogi kérdésként merült fel, hogy S. S., akinek meghallgatását az ügyész indítványozta, meghallgatható-e tanúként, ugyanis S. S. a kérdéses társaság igazgatóságának elnöke volt, és korábban gyanúsítottként hallgatták ki, bár T. ügyész bizonyíték hiányában ellene nem emelt vádat. A kérelmező szóban előadta, majd írásban is benyújtotta „Szerepmanipuláció és jogellenes bizonyítékfelhasználás" című iratát, amelyben többek között a következőket állította:

[18] Uo., 132–139. §.
[19] Peruzzi v. Italy, no. 39294/09, 2015. június 30-i ítélet.
[20] Nikula v. Finland, no. 31611/96, 2002. március 21-i ítélet.

> „T. ügyész eljárása azt mutatja, hogy eljárásjogi taktikákkal arra törekszik, hogy egy vádlott-társból tanút csináljon a vád alátámasztása érdekében. Annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy a vádlott bizonyítékot szolgáltasson, az ügyész ugyanabban az ügyben feltupírozott vádat emelt egy olyan személy ellen, aki tanú lehetett volna. Egy hatóság részéről a diszkrécióval való ilyen szándékos visszaélés rendkívül szokatlan egy jogállamban. […] Az ügyész ebben az ügyben manipulálta az eljárási szerepeket, ezáltal megszegte hivatali kötelességét, és csorbította a jogbiztonságot."

A városi bíróság elutasította a védelem S. S. tanúkénti meghallgatásával kapcsolatos kifogásait. A kérelmező védenceit elítélték. A fellebbviteli bíróság fenntartotta azt a döntést, hogy S. S. tanúskodhat, és részben felmentő ítéletet hozott. Az ügyész jelentette a kérelmező állításait a fellebbviteli bíróság mellett működő ügyészségnek a rágalmazás miatti eljárás megfontolása végett. A testület álláspontja szerint a kérelmező elkövette a rágalmazást, azonban úgy döntött, hogy nem emel vádat ellene, mivel a cselekmény kisebb súlyú volt. Az ügyész magánvádlóként eljárást kezdeményezett a kérelmezővel szemben. A fellebbviteli bíróság elítélte a kérelmezőt rágalmazás gondatlan formája miatt, és 4260 finn márka pénzbüntetésre ítélte. Kötelezte továbbá az ügyész részére kártérítés és az eljárás költségeinek megfizetésére. A legfelsőbb bíróság egyetértett a fellebbviteli bíróság indokolásával, a büntetést ugyanakkor mellőzte.

Portin és Lehtimaja bírók a vádlott felmentését támogatták. Különvéleményükben a következő figyelemre méltó érveket hangsúlyozták: a tisztességes eljárás természetéből következik, hogy a védő (amennyiben védence érdeke úgy kívánja) szabadon bírálhatja az ügyész hivatali cselekedeteit anélkül, hogy büntetéssel fenyegetnék. Ez a nyugat-európai jogállamokban az emberi jogok egyik alapvető elve. Ez az elv azonban jelentőségét veszti, ha egy ilyen helyzetben a védő véleménynyilvánítási szabadságát erőteljesen korlátozzák, ezért az ilyen korlátozásokat megszorítóan kell értelmezni. Ennek megfelelően az ügyésznek egy nyilvános ülésen tolerálnia kell a hivatali cselekményeinek – adott esetben éles – kritikáját. Ez az ügyészi pozíció speciális természetéből következik. A két bíró szerint a védőnek joga volt ahhoz, hogy kifejezze e véleményét, az ügyésznek pedig kötelessége volt azt tolerálni.

A strasbourgi eljárásba beavatkozott az Interights,[21] amely nemzetközi példákra támaszkodva azt hangsúlyozta, hogy a vizsgált országok többsége privilegizáltan kezeli a jogászok bírósági képviselet ellátása során tett állításait. Amennyiben korlátozások meg is engedettek, az országok inkább fegyelmi lépések megtételére hajlanak büntetőjogi szankciók alkalmazása helyett. Ahol pedig a büntetőjogi korlátozás megengedett, a gyakorlatban ritkán alkalmazzák azo-

[21] Az International Centre for the Legal Protection of Human Rights nemzetközi emberi jogi, az emberi jogok védelmét előmozdító civil szervezet volt.

kat – általában csak akkor, ha a körülmények extrémek, a szándékosság kimutatható, vagy a kijelentés semmiféle kapcsolatban nincs a felek vitájával. A kormány egyebek mellett arra hivatkozott, hogy az ügyészek is részesei a tág értelemben vett igazságszolgáltatásnak, ezért – éppúgy, mint a bíróságoknak – közbizalmat kell élvezniük.

Megfogalmazódott a kérdés, hogy a bíróságok vonatkozásában kidolgozott szempontrendszer mennyiben alkalmazható az ügyészekre. Az EJEB az ügyész pozícióját úgy is vizsgálta, mint közhivatalt betöltő személyét, és úgy is, mint az igazságszolgáltatás szereplőjéét. Korábbi esetjogának megfelelően rögzítette, hogy a hivatali minőségükben eljáró közhivatalnokok tekintetében a megengedett kritika határai bizonyos körülmények között tágabbak, mint a magánszemélyek esetében, ugyanakkor a közhivatalnokoknak közbizalmat kell élvezniük, ezért szükséges lehet a védelmük a támadó szóbeli megnyilvánulásokkal szemben. Ami az ügyész büntetőeljárásbeli helyzetét illeti, nem osztotta a kormány azon álláspontját, hogy az ügyészeknek a bíróságokhoz hasonló védelmet kellene élvezniük. Az EJEB szerint a részes államokban különbség van a vádlott ellenfeleként fellépő ügyész és a bíróság szerepe között. Ez a különbség pedig azon állítások fokozott védelmét indokolja, ahol a vádlott az ügyészt kritizálja, ellentétben azzal, amikor verbálisan támadja a bírót vagy a bíróság egészét.

Jelentőséget tulajdonított annak is, hogy bár a védő néhány megfogalmazása nem volt helyes, kritikája szigorúan az ügyésznek az adott ügyben a kérelmező védence elleni eljárására korlátozódott. Ebben az eljárási kontextusban az ügyésznek a védőként eljáró kérelmező részéről még a jelentős kritikát is tűrnie kellett volna. További tényező volt, hogy a védő megnyilvánulása a tárgyalóteremre korlátozódott, és nem a médiában jelent meg. Annak megállapítására sem talált alapot a bíróság, hogy az ügyész elleni személyes sértésről *(personal insult)* lett volna szó. Bár a védő nem volt az ügyvédi kamara tagja, és így fegyelmi eljárás alá sem lehetett vonni, működése felett a tárgyaló bíróság felügyeletet gyakorolt. Nem volt nyoma annak, hogy az ügyész a védő kifogásának elutasításán kívül más formában kérte volna a bíróságot arra, hogy a védő megnyilvánulására reagáljon, mint ahogy az eljáró bíróság is csak a kifogás elutasításáról döntött, holott félbeszakíthatta volna a védőt. Ebben az összefüggésben az EJEB hangsúlyozta, hogy inkább a bíróság és a tanácselnök kötelessége, hogy a felek megfelelő magatartását és mindenekelőtt az eljárás tisztességességét biztosítsa, mint hogy a bíróság egy későbbi eljárásban, utólag vizsgálja meg egy fél tárgyalótermi megnyilvánulásának megfelelőségét.

A bíróság érveléséből fontos kiemelni, hogy a védő véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás a 6. cikk által védett tisztességes eljáráshoz való joggal is kapcsolatot mutathat. A fegyveregyenlőség és a *fairness* más összetevői ezért szintén a felek érveinek szabad ütköztetése mellett szólnak. A védő egy

másik eljárási szereplőről alkotott kritikájának utólagos megvizsgálásával kapcsolatos fenyegetés nehezen egyeztethető össze a védő azon kötelességével, hogy ügyfele érdekeit védje. A védő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása ezért egy demokratikus társadalomban csak kivételes esetekben fogadható el szükségesnek.

Összegzés

A fenti ítéletekből kikristályosodik, hogy az EJEB számos körülményt mérlegel: a közlés tárgyát és természetét, a közlő személyét, a közlés célját, a közléssel érintettet és a szankció jellegét. Az EJEB az igazságszolgáltatás működésére vonatkozó szólásokat közérdekűnek tekinti, így azok automatikusan magasabb védelemben részesülnek. A védők esetében a hatékony védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jog indokolja a kritika megengedettségét. Jelentősége van annak, hogy kritikájuk az eljárás során, a tárgyalóteremben, a jogorvoslat keretében, vagy pedig a sajtó nyilvánossága előtt fogalmazódik-e meg.

A rendőröknek magasabb tűrésküszöbbel kell rendelkezniük. Alapvető különbséget eredményez, hogy egy testület működésének általános kritikájáról vagy egy konkrét személy ellen megfogalmazott vádakról van-e szó. A bíróságok ítélkező tevékenysége sem mentes a kritikától, ugyanakkor e körben nemcsak a bírák jó hírnevét, hanem a bíróságok működésébe vetett közbizalmat is oltalmazza az EJEB. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy bár a bírák is közhivatalt töltenek be, státuszuk eltér minden más közhivatalt betöltő személyétől, és esetükben távolról sem alkalmazhatók a politikusokra vonatkozó mércék. Az EJEB az ügyészeket a tág értelemben felfogott igazságszolgáltatás részének tekinti. Bár jogállásukat nem tekinti a bíróságokéval megegyezőnek, elismeri, hogy munkájukban közbizalmat kell élvezniük, ami a véleménynyilvánítási szabadság bizonyos körülmények közötti korlátozását indokolhatja. Az ügyészek személyes és szakmai kvalitásaival kapcsolatos értékítéletek nagyobb védelemre tarthatnak számot.

Mindegyik esetben figyelembe kell venni a közlés célját és azt is, hogy az állítás ténybeli alappal rendelkezett-e. A bíróság egyértelműen kirekeszti a 10. cikk védelmi köréből a hivatali visszaélésekre vagy más bűncselekmények elkövetésére vonatkozó alaptalan vádaskodásokat. A bíróság szerint elsősorban az ügyvédi kamarák és a nemzeti bíróságok vannak abban a helyzetben, hogy megítéljék, milyen beavatkozás szükséges az ügyvédi véleménynyilvánítási szabadságba annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő működése és a jogi hivatások méltóságának védelme is kellően mérlegelt legyen.

Helyzetkép

Vizsgáljuk meg, hogy a tárgyaláson a bíróság, illetve az ügyvédi kamara mit tehet az ügyvéd kifogásolható kijelentéseivel szemben. A tárgyalást vezető bíró (tanácselnök) rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel szankcionálhatja az inkriminált magatartásokat. Rendreutasíthatja az ügyvédet, rendbírságot szabhat ki vele szemben,[22] félbeszakíthatja a védőbeszédet, ha az bűncselekményt megvalósító kifejezést foglal magában, vagy rendzavarást kelt.[23] A tárgyaláson történt, büntető- vagy fegyelmi eljárás alapjául szolgáló rendzavarásról az egyesbíró, illetve a tanács elnöke az illetékes hatóságot vagy a fegyelmi jogkör gyakorlóját tájékoztatja.[24]

A 6/2018. (III. 26.) MÜK szabályzat az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól a következő rendelkezéseket tartalmazza:

> „11.5. Az ügyvédi tevékenység gyakorlójának a beadványa kirekesztő, emberi méltóságot sértő megállapításokat, közléseket nem tartalmazhat."
> „13.1. Az ügyvédi tevékenység gyakorlója tárgyalásai és eljárásai során hivatása hagyományainak megfelelően érintkezik a bíróságok és más hatóságok tagjaival, részükre a kellő megbecsülést és tiszteletet megadja, valamint azt saját hivatásával szemben is elvárja."

Ezeknek az előírásoknak a megsértése fegyelmi vétséget valósít meg. A fegyelmi tanács az ügy ismeretében, felkészülten végzi a feladatát, önmérséklettel és a fokozatosság elvét szem előtt tartva szabja ki a szankciót. 2018-ban a Kúria fontosnak tartotta, hogy megjelentesse azon ítéletét, amelyben a kamarai határozat képezte a per tárgyát. Felismerte az ügy alapjogi jellegét, foglalkozott az Alaptörvény IX. cikkével, és hivatkozott az EJEB megállapításaira. Megragadta az alkalmat, hogy elvi éllel döntsön az ügyvédek véleménynyilvánítási szabadságáról.

Az ügy tényállása szerint az ügyvéd megjelent az önkormányzat Családvédelmi Központjában az ügyfele jogi képviselőjeként, és átadott egy általa írt cikket, amely *A védelembe vétel menete – teendők a szülői elidegenítés megállapítása esetén* címet viseli. Ennek kapcsán az intézmény vezetője és jogásza 2015. március 12-én a Budapesti Ügyvédi Kamarához fordult. Panaszában előadta, hogy a cikk egyes jogszabályhelyek idézésén túl jórészt a családgondozókra és a gyámhivatalokra vonatkozó sértő, becsmérlő kijelentéseket tartalmaz, azt a látszatot keltve, hogy a családgondozók szakmailag alkalmatlanok, agresszívek, nem akarják elvégezni a munkájukat.

[22] 2017. évi CX. törvény a büntetőeljárásról, 439. § (4) bek., 441. § (2) bek.
[23] Uo., 546. § (3) bek.
[24] Uo., 442. § (1) bek.

A fegyelmi tanács szándékos fegyelmi vétség elkövetése miatt fegyelmi intézkedésként figyelmeztetést alkalmazott. A másodfokú szerv helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Az ügyvéd keresetet adott be a másodfokú határozat ellen, amelyet a bíróság elutasított. Ezt követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria egyetértett a kamarai álláspontttal. Lényeges körülmény volt, hogy a felperes egy konkrét ügy kapcsán, megbízója képviseletében, személyesen adta át a cikket a panaszosoknak, ez pedig nyilvánvalóvá tette a cikk rájuk (is) vonatkoztatható kritikáját. Osztotta, hogy ez addig tekinthető elfogadhatónak, amíg az érintett hatóságra, hivatalra nem sértő, és az ügy jogszerű, érdemi rendezését szolgálja. A vizsgált felperesi cikk a megnyilvánulásában jóval túllépte e határokat, a gyermekvédelmi szolgálatra, a családgondozókra, a gyámhivatalokra és a gyámhivatali ügyintézők között lévő nőkre nézve kifejezetten sértő, becsmérlő kijelentéseket fogalmazott meg, szakmai alkalmatlanságukat, agresszivitásukat írta le. A felperes érvelésére reflektálva kimondta, hogy a döntés összhangban áll az EJEB gyakorlatával is, hiszen az EJEB elfogadja, hogy az ügyvédek speciális státusza, központi szerepe az igazságszolgáltatásban indokolja a kamarák által előírt magatartási szabályokat. A felperes az ügyvédi hivatáshoz méltatlan magatartást tanúsított, a Családvédelmi Központ munkatársaival történő kommunikáció során pedig nem adta meg a kellő megbecsülést és tiszteletet a központ munkatársainak.

*Ratio decidendi*ként olvasható a bírósági határozatok gyűjteményében (BH), hogy az ügyvédi tevékenység ellátása során az ügyvéd véleménynyilvánítási joga korlátozott – e korlátozás a szakma sajátosságaiból eredően az erkölcsök, mások jó hírneve vagy jogai védelmének fenntartása érdekében szükséges és indokolt.[25] A BH-ban nem lelhető fel olyan ítélet, amely megállapította az ügyvéd által elkövetett rágalmazást vagy becsületsértést. Ez bizonyítja, hogy 150 éve töretlen az az ítélkezési gyakorlat, amely a közlés jogellenességét kizárja, ha az peres vagy más jogilag szabályozott eljárásban jogosultság, illetve kötelezettség gyakorlása során, az adott eljárás tárgyát képező ügy érdemével összefüggésben történt.

[25] BH2018. 236.

Budai Balázs Benjámin*

Norbi *et Orbi*

Talán ez még nem blaszfémia, de hogyan is köszönthetnélek másként? Főleg úgy, hogy köszöntésem Neked és a világnak is szól. Másfelől jó pár éve, amióta a nagy öregek is elkezdtek lelépdelni a hajóról, Norbi helyett Norbertként kellene rád hivatkozni (mert a többiek is így tesznek). Ha „félszázados" úrnak címeztelek volna, az meg a honvédek szemébe tolt volna szálkát. Szóval sehogy nem jó ez, és egyébként is, annyiszor léptem már rá a lábadra, hogy tényleg kínos volt sokáig. Pedig hidd el, teljesen véletlen volt! (Ráadásul ebbe az ünnepi kötetbe is tudományos munkát vártak volna tőlem.)

Nem indultunk simán. Még a kilencvenes évek végén, amikor – az áldott emlékű – Papp Laci mellett voltál tanársegéd, láttalak először. Órát nem adtál nekünk (azt megtartottad a veszprémi levelezősöknek), de egy-két vizsgát bevállaltál. Én meg – miután benéztem a vizsganapot – bekéredzkedtem volna hozzád vizsgázni, ha már ott vagyok. Úgy hajtottál el, hogy a lábam alig érte a földet. Ott hibáztam először. Pár évvel később, amikor már én is mint tanársegéd motoroztam a Karon, és valamelyik projektben kiosztottam egy „szakértőt", te leszóltál: „Tessék bocsánatot kérni a hölgytől!" Utána még több olyan ügyem volt, amelynek az lett a vége, hogy „Norbi leszólt, hogy tessék bocsánatot kérni". Kialakult egy olyan zsigeri reflexem, hogy amikor megláttalak, tudtam, hogy rosszat tettem, vagy rosszat fogok tenni. Úgy éltem meg első közös tíz évünket, mint egy fejlődő kollegiális kapcsolatot, amely szigorúan monoton pályán halad, csak éppen lefelé. És meggyőződésem, hogy te sem gondolhattad másként.

Aztán valamikor a 2010-es évek elején, még a Ménesi úton, volt egy karácsonyi ünnepség, ahol beszédet mondtál. Ott valami átfordult a fejemben: számomra ott derült ki, hogy Norbi emberből van. Nemcsak Theodor Mommsentől Bibó Istvánig lát, hanem van szentimentális része is, és sok mindent hasonlóan szemlél, mint én (igaz, más-más perspektívából nézzük, és ezt sokszor nehéz volt összehangolni). Aztán egy mozgalmas dekádban álmokat kergettünk, áldozatokat hoztunk, tüzeket oltottunk el és árkokat temettünk be: feladatokat oldot-

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

tunk meg, hogy ne fusson zátonyra a hajó. Nekem utólag vált világossá sok-sok összefüggés, főleg annak fényében, hogy még te is, és én is a taton vagyunk. És ez nyilván nem lehet véletlen, huszon-egynéhány év távlatából.

Azt is észrevettem, hogy a korkülönbség közöttünk „csökkenni" látszik. Talán az élethelyzetünk változása is hasonló életszemléletet eredményez, és ebben a karriert (vagy inkább a tudományos és a szakmai kiteljesedést, pozícióhajhászást) háttérbe szorítja a család, a boldogság és az egészség. Egyre több kellemes meglepetésem és rádöbbenésem van, egyre több hasonlóságot látok kialakulni. És ez tök jó. Mondjuk, te mindig idősebb leszel nálam. (Kiszámoltam, hogy ha ez így megy tovább, te sokkal hamarabb leszel 60 éves, mint én, és ez számomra egészen megnyugtató.)

Azóta az is kiderült már, hogy még viccelődni is tudsz. Káromkodni viszont még nem hallottalak. A legdurvább kifejezésed a „kutyafüle" és a „kutyafája" volt. De szerintem itt is megyünk előre. Várom a következő – és remélem, legalább – 20 évünket, hátha ezen a területen is meglepsz! És egyszer talán az is összejöhet, hogy nemcsak Abbáziáig mentek a nyáron, hanem legurultok Dél-Dalmáciába, hogy tudjak nektek grillezni egy tintahalat.

Ahogy a mondás is tartja: „Az idő múlásával egyre jobb leszel. Kivéve, ha banán vagy!" Boldog születésnapot kívánok neked, és vidám „B" oldalt!

Christián László*

A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem a járványkezelés szolgálatában

Bevezetés

Az állam által gyakorolt büntetőhatalom a jog érvényesülését szolgáló kényszer egyik formája, amely végső soron a fizikai kényszer monopóliumának alkalmazásával is együtt járhat. A büntetőhatalomnak azonban létezik egy különleges területe: a közigazgatás hatáskörébe utalt büntetőhatalom. A közigazgatási büntetőhatalom – a bűnösség, a büntetettség és a szabadságvesztés kivételével – a szankciók minden nemére és a jogsértések minden típusára kiterjeszthető. A büntetőjogon kívüli büntetőhatalom létrehozását a gyorsabb és hatékonyabb jogérvényesítés igénye hívta életre.[1] *Per definitionem:* „A közigazgatási büntetőjog azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntető szankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg."[2]

Hazánkban már a Csemegi-kódex létrehozásának idején ismert elképzelés volt, hogy a kihágás (ma: szabálysértés) lehetne a közigazgatási büntetőjog mint a közigazgatási rendet sértő szabályszegések kategóriája.[3] A kihágások a bűncselekményektől természetükben eltérő, kriminális jellegű tetteket (úgynevezett „kis" bűncselekményeket) és igazgatásellenes normaszegéseket (úgynevezett állampolgári engedetlenségeket) tartalmaztak. A 19. századi magyar jogban a kihágások e kettőssége alapozta meg a közigazgatási büntetőjog eszméjét.[4]

* Rendőr dandártábornok, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar).

[1] Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle,* (2015), 12. 49–68., 49.

[2] Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog.* Budapest, HVG-Orac, 2007. 7.

[3] Tamás András: Közigazgatási felelősség- és szankciófajták. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2020), 3. 276–287., 278.

[4] Kis Norbert: Mérföldkő vagy határkő? Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Magyar Rendészet*, (2016), 3. 81–87., 82.

A közigazgatási büntetőjog elméletének első hazai képviselője Angyal Pál volt.[5] Mint arra Máthé Gábor hivatkozik:

> „E szerint a kihágás rendbontó közigazgatás-ellenesség, amely a bűntetthez hasonlóan jogellenes, a közigazgatás-ellenesség egyben a közigazgatási büntetőjogba tartozó cselekményeket jellemző materiális ismérv. A büntetőjog materiális eleme társadalomra veszélyességet hordoz, de ez a kihágásoknál olyan csekély mértékű, hogy a közigazgatás-ellenességben feloldható. A közigazgatás-ellenesség egyfelől a kisebb fokú társadalomra veszélyesség szinonimája, másrészt pedig a közigazgatás működésének rendjét akadályozó veszélyeztető cselekményeknek az előbbivel azonos mértékű kifejezője."[6]

Az 1980-as évektől a közigazgatási büntetőjogi iskola újra kiemelt helyet kapott a magyar jogirodalomban a szabálysértési jog elméletének és gyakorlatának kritikájaként. A téma kiemelkedő kutatói – Bittó Márta, Papp László, Máthé Gábor, Kis Norbert – a mennyiségi különbségek elméletére alapozva arra keresték a választ, hogy a szabálysértési jogban ténylegesen mennyi büntetőjogi elem kap helyet.[7] Majdan az új szabálysértési törvény 2012-es kodifikációjával a közigazgatási büntetőjog tudományos kérdése új erőre kapott. Kis Norbert szerint e terület szabályozása számos helyen kritikára érdemes, így

- a hazai igazgatási büntetőrendszerben nincsenek világos felhatalmazások a büntető szankcionálás feltételeire;
- jellemző az alacsony szintű normákban történő következetlen szabályozás (miniszteri és kormányrendelet), és a rendeleti represszió számára a törvényes felhatalmazás sokszor hiányzik;
- rendszeressé kezd válni, hogy a hatóságok a joghézagokat „puha szabályozással", belső normák útján pótolják;
- rendszerint nincs szabályozott közigazgatási jogi feltételrendszer a személyek, szervezetek felelősségre vonására, a szankcionálás elveire és kumulációjára.[8]

A szerző e fentiek következtetéseként megállapítja, hogy a jogalkotónak napirendre kellene vennie egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását.[9] A jogalkotó azonban azzal, hogy az új szabálysértési törvény preambulumában kriminális cselekményként nevesítette a szabálysértéseket, lényegében

[5] Angyal Pál: *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése.* Budapest, MTA, 1931.
[6] Máthé Gábor: A kihágás egységes anyagi jogi intézmény. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2020), 3. 98–107., 100.
[7] Nagy Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia,* 2019. február 11., http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere
[8] Kis i. m. (4. lj.) 58., 61.
[9] Uo., 86.

elvetette a közigazgatási büntetőjog szakirodalmának azon tételét, amely szerint a szabálysértés kettős természetű jogintézmény, amely a kriminális (a társadalmi együttélés szabályait megszegő) magatartások mellett úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekményeket is pönalizál (például az engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzését).[10]

A közigazgatási büntetőjoggal foglalkozó tudományos gondolatok egyik központi eleme a hátrányos jogkövetkezmény, vagyis a szankció. A közigazgatási jogalkalmazás egyik meghatározó vetülete a szankcionálás. Az önálló közigazgatási jogi szankciórendszer kialakulása a büntetőjog fejlődéséhez kapcsolható, és a büntetőjogból eredeztethető, a büntetőjogi szankciórendszerből vált le.[11] A közigazgatási büntetőjog kettőssége végeredményben ezekből a sajátosságokból fakad. A közigazgatási büntetőjog egyrészt a közigazgatási joghoz kötődik, ugyanakkor a felelősségre vonás és a szankcionálás a büntető anyagi jog elveinek vonáskörzetében marad.[12]

A közigazgatás és a büntetőjog metszéspontjában elhelyezkedő másik rendkívül sajátos jogi entitás a rendészet, amely így szükségszerűen szoros kapcsolatot mutat a büntető közigazgatással. Bár a közigazgatás büntetőhatalma talán szélesebb hatókörű terület, mint a rendészeti igazgatás,[13] a rendészetnek – amelynek társadalmi rendeltetése ugyanis a közrend és a közbiztonság fenntartása, a megzavart rend helyreállítása[14] – mindenkor meghatározó szerepe van a közigazgatási büntetőjog érvényesülésében.

> „A rendészeti igazgatás […] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt."[15]
>
> „A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek,

[10] Ambrus István: Szabálysértési tényállások és gyakorlatuk a koronavírus-járvány idején. In Ambrus István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog. Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején.* Budapest, ELTE Eötvös, 2021. 13–14.

[11] Christián László: Rendészet, közigazgatás, büntetőjog. In Madai Sándor – Pallagi Anikó – Polt Péter (szerk.): *Sic itur ad astra. Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 115.

[12] Blaskó Béla: Közigazgatás – rendészeti igazgatás – büntetőjog. *Magyar Rendészet,* (2015), 4. 37–55., 47.

[13] Kis i. m. (1. lj.) 51.

[14] Finszter Géza: *Rendészettan.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 26.

[15] Finszter Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 18.

> a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik."[16]

A komplementer rendészeti megközelítésre meggyőződésem szerint egyre nagyobb szükség van a rendészet kihívásainak hatékony kezeléséhez, de általában is igazolható, hogy a közigazgatás működése során is folyamatosan felértékelődik az együttműködés jelentősége. Ezt a kézenfekvő megoldást erősíti a pandémia kapcsán a közigazgatásra nehezedő komplex feladatrendszer is.

A köznyugalmat, közbiztonságot, közrendet, a közösséget, illetve annak tagjait fenyegető veszélyek a természetüknél fogva rendkívül sokrétűek. Az ember közösségi léte óta az egyik legtipikusabb veszélyforrásnak – a tűz mellett – a különféle járványok tekinthetők, amelyek megelőzésére, megfékezésére (például karantén alkalmazása, rendszabályok bevezetése, szemétszállítás megszervezése) már az ókori államok is kiemelt figyelmet fordítottak. Az orvosi és egészségügyi természetű veszélyek elhárítása tehát a klasszikus értelemben vett rendészet egyik legősibb megnyilvánulási formája.[17]

A közigazgatási büntetőhatalom és a rendészet szerepe a Covid–19-pandémia kezelésében

> „A Föld megváltozott. 2070-re népessége hárommilliárd főre csökkent, miután fél évszázad alatt közel hatmilliárd Ember halt meg. Az Ember nem tudott hatékonyan védekezni az évmilliárdos jégtakaróból kiolvadó ősvírusok és szuperbaktériumok okozta tömeges járványokkal szemben. Teljes országok néptelenedtek el az édesvíz hiánya, az éhezés és a kolera miatt."
> (Kis Norbert) [18]

A kutatók 2020 januárjában új humánvírust (SARS-CoV-2) azonosítottak, amely rövid időn belül a világ számos országában elterjedt.[19] Magyarországon az első Covid–19-esetet 2020. március 4-én regisztrálták. Az erősödő járvány miatt gyors és szigorú intézkedések bevezetésére került sor.[20] A magyar kormány köz-

[16] Christián László: Rendészeti szervek. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia,* 2018. szeptember 21., http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek

[17] Sallai János: Az orvos- vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig. *Belügyi Szemle,* (2020), 5. 91–100.

[18] Kis Norbert: *Az Ember utolsó története.* Budapest, Mondat, 2019. 8.

[19] Kumar Dharmendra – Malviya Rishabha – Kumar Sharma Pramod: Corona Virus: A Review of COVID-19. *Eurasian Journal of Medicin and Oncology,* 4. (2020), 1. 8–25., 8.

[20] Oroszi Beatrix et alii: Az epidemiológiai surveillance és járványmatematikai előrejelzések szerepe a pandémiás hullámok megelőzésében, mérséklésében – hol tartunk most, és hová kellene

egészségügyi intézkedései körében megtiltotta a rendezvények tartását, kijárási korlátozást vezetett be, elrendelte a kötelező maszkviselést, a nemzetközi utazások, a vendéglátás és szórakoztatás korlátozását, valamint az iskolák bezárását.[21]

A Covid–19-fertőzések megjelenésére és terjedésére reagálva a kormány az élet- és a vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, valamint a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett 40/2020. (III. 11.) számú rendeletével. A járvány jellegéből adódóan az emberek izolálására, illetve a személyes kapcsolatok korlátozására törekedve – más államokhoz hasonlóan – a kormányzat elsősorban a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, illetve a gyülekezést tiltó, valamint korlátozó rendeleteket hozott.[22] Már a veszélyhelyzet kihirdetését követő napon hatályba lépett az a kormányrendelet, amely a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak külföldre történő kiutazását az adott szerv irányításáért felelős miniszter engedélyéhez kötötte.[23]

A kormányzati intézkedések támogatásához a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Rendészettudományi Kar (RTK) rendőrtisztjelölt hallgatói, illetve a Kar Rendvédelmi Tagozatának beosztott tiszti és tiszthelyettesi állománya, nem utolsósorban kijelölt rendőrtiszt oktatói is hozzájárultak. Az említett tiszti, tiszthelyettesi és tisztjelölti körhöz tartozó személyek egyetemi oktatói, kiképzési vagy éppen tanulmányi kötelezettségeik mellett rendészeti feladatokat is ellátottak. E rendészeti szolgálati közreműködés egyfelől sajátos szolgálati gyakorlatot kölcsönzött mindegyik állománykategória tagjai számára, amely később mind a további tiszti pályafutásban, mind az oktatásban és a tudományos szférában hasznosítható tapasztalatot is jelent, másfelől tettekben is kifejezte az NKE jelszavát: „A haza minden előtt!"[24]

eljutni. *Scientia et Securitas,* (2021), 1. 38–53., 39.

[21] Váradi Balázs: Magyarországi közpolitikai reakciók a koronavírus-járványra 2020 első felében. In Fazekas Károly – Elek Péter – Hajdú Tamás (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör.* Budapest, KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 2020. 214.

[22] Ungvári Álmos – Sabjanics István: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas,* (2021), 3. 288–289.

[23] 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről, 6. §.

[24] Balla József – Christián László – Hautzinger Zoltán: Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 69.

A járványhelyzet idején a rendészeti szervek tevékenysége, illetve a rendészeti eszközök alkalmazása is felértékelődik, sajátos és kiemelt felelősség hárul a rendészeti szervek tagjaira, illetve a rendészeti eszközök alkalmazására.[25] A csoportos megbetegedések időszakában például a kormány rendeletében lehetővé tette, hogy a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzése céljából a fekvőbeteg-szakellátást, illetve a fekvőbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményekbe kórházparancsnokokat rendeljenek ki. A kórházparancsnoki rendszer működtetését – jelentős részben – úgyszintén a rendészeti igazgatás szervezetére bízta a kormányzat.[26]

A rendkívüli jogrend kihirdetését követően a hatékony járványügyi védekezés kiemelt felelősséget telepített az európai államokban az elsők között létrehozott Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzsre (Operatív Törzs), amelynek fő feladatai között szerepelt a helyzet folyamatos értékelése, a kezelést és a megelőzést szolgáló intézkedések kidolgozása, valamint a lakosság naprakész tájékoztatása. Az Operatív Törzs személyi összetételében szintén a rendészet primátusa érvényesült.[27]

A rendészet tehát kulcsszerepet játszik a járványhelyzet kezelésében, de érdemes kiemelni azt is, hogy a pandémia úgyszintén magával hozta az állami büntetőhatalom eszközrendszerének bővítését. A véleménynyilvánítás szabadságának speciális korlátjaként a rémhírterjesztés büntetőjogi tényállásának[28] kereteit bővítette a jogalkotó.[29] Ahogyan arra Koltay András élesen rávilágít témába vágó publicisztikájában:

> „Mindeközben tömegesen terjednek a hamis hírek, a fake news, elsősorban az interneten, de szájhagyomány útján is. Van ezek között ártalmatlannak tűnő (»Ébredni látszik az élővilág – hattyúk Velencében, delfinek Szardínia partjainál«), van kattintásvadász, de talán objektíve ártalmatlan (»1 perce jelentették be: megvan a koronavírus ellenszere!«), és van kifejezetten veszélyes (»A kormány lezárja Budapestet!«). Személyes gyűjtésem egyik darabja az iskolában hallott tipp, amely szerint a vírus máris mutálódott, és eddig elég volt ugyan két méterre állni a másik embertől, ha valaki biztonságban akarta magát tudni, de a mutálódás következtében a vírus már

[25] Uo., 67.

[26] 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről, 1–2. §.

[27] Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. lj.) 71.

[28] A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 337. § (2) bek.: „Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy meghiúsítsa, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

[29] Koltay András: A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res,* (2020), 2. 322–338.

négy métert is »át tud ugrani« (ezért előbb-utóbb mind meghalunk). Ezen hazugságok/tévedések némelyike ma már emberi életeket veszélyeztet, a nyilvános kommunikáció ilyen helyzetben – érintsen bármekkora kört is – egyáltalán nem tét nélküli játszadozás csupán."[30]

A hatóságoknak rémhírterjesztés bűncselekménye miatt csak a járvány kirobbanásának évében (2020-ban) 100-nál több esetben kellett büntetőeljárást kezdeményeznie, egyebek mellett a közösségi médiában közzétett vírustagadó kijelentések és vakcinaellenes posztok miatt.[31] A fentieken túl a helyzet kezelése érdekében új szabálysértési tényállások is születtek. Skorka Tamás tanulmányában részletesen elemzi a veszélyhelyzet kapcsán bevezetett, illetve kiemelt jelentőséghez jutó szabálysértési tényállásokat:[32]

- a veszélyhelyzetre meghatározott magatartások megszegése [46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet];
- a kijárási korlátozással kapcsolatos magatartási szabályok megszegése [71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet];
- a külföldiek beutazásával kapcsolatos szabálysértés [81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet],
- a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása [2012. évi II. törvény, 239. §];
- a veszélyhelyzettel kapcsolatos hamis adatszolgáltatás [85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet];
- a védelmi intézkedésre és a védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosítására előírt magatartási szabályok megszegése [168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet];
- védelmi intézkedés megszegése [2012. évi II. törvény, 239/A. §].

Rendészeti szempontból mindenképp jelentős változást hozott továbbá a kormány azon döntése, hogy a rendőrség 2020. március 1-jétől általános hatáskörű szabálysértési hatóság lett, ezáltal a szabálysértési szakterületen dolgozó állományt a korábban általános szabálysértési hatósági jogkört gyakorló kormányhivatal hatáskörébe tartozó szabálysértési tényállások tekintetében is eljárási kötelezettség

[30] Koltay András: Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Index,* 2020. március 24., https://index.hu/velemeny/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas

[31] Monori Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel I. – Az álhír mint bűncselekmény. *A Médiatudományi Intézet blogja,* 2021. január 28. https://nmhh.hu/cikk/217526/A_szolasszabadsag_korlatozasa_a_buntetojog_eszkozeivel_I__Az_alhir_mint_buncselekmeny

[32] Skorka Tamás: Koronavírus a szabálysértés szemszögéből. *Magyar Rendészet,* (2021), 1. 100–113.

terheli.[33] A rendőrhatóság mellett többletfeladat hárult a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra (NAV) mint rendészeti szervre is. A Covid-járvány elleni védekezéshez kapcsolódó ellenőrzésekben 2020-tól hetente átlagosan 10-13 területi NAV-szerv 200-250 pénzügyőrrel vett részt.[34]

A rendészet pandémiás időszakot érintő kibővült tevékenysége kapcsán külön fel kell hívni a figyelmet az együttműködés felértékelődésére, a komplementer rendészeti rendszer működtetésére. A 2020-as események rávilágítottak arra, hogy a rendészeti szervek tevékenységét kiegészítő, támogató piaci és civil szerveződések tevékenysége a járványhelyzet idején sem nélkülözhető. Gondoljunk csak a járványügyi intézkedések, például a maszkviselés betartásának ellenőrzésére az üzletekben, amelyet a vagyonvédelmi vállalkozások hajtottak végre, vagy a polgárőrök szerteágazó támogató tevékenységére. A járvány terjedését megelőzendő számos önkormányzat korlátozó intézkedéseket vezetett be. Az intézkedések elsősorban a közterületek használatát érintették, de nem volt példa nélküli (lásd Kecskemét) az éjszakai kijárási korlátozás bevezetése sem.

A településenként eltérő megelőző szabályok érvényesítése kapcsán a rendőrség mellett kiemelt szerep hárult az önkormányzati rendészetekre, illetve a helyi polgárőrségre. A válsághelyzet idejére meghozott intézkedések rendészeti vonatkozásai különös jelentőséget kaptak az igazgatásrendészettől a közlekedésrendészetig, a bűnügyi tudományoktól a különös büntetőjogi tényállásokig. Ugyanakkor a pandémiás feladatokat kiváltó okok nemzetközi jellegzetességei miatt különösen nagy hangsúly helyeződött a határ- és az idegenrendészeti eszközökre. Kezdetben a kormány – a schengeni határellenőrzési kódex alapján – ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság közös határán. A külföldiek beutazásának rendkívüli és haladéktalan korlátozása azonnali hatással bírt a társadalmi, a gazdasági, de mindenekelőtt az olyan egyéni érdekekre, amelyeket – a szabályozás nem kellően differenciált volta miatt – legfeljebb a jogalkalmazói gyakorlat tudott megoldani, ezért felhatalmazást kellett adni a rendőrségnek, hogy saját hatáskörben dönthessen arról, hogy a külföldiek beutazhassanak-e az országba a kategorikus tilalom ellenére (például részben ilyennek volt tekinthető, hogy az országos rendőrfőkapitány a szomszédos állam polgárai esetében, valamint a humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehe-

[33] Uo.

[34] *NAV évkönyv, 2020. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020-as tevékenységéről.* Budapest, NAV, 2021. 32.

tőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedési szabályokat határozatban is megállapíthatja).[35]

Számos ország vezetett be olyan intézkedést, amely korlátozta a személyek szabad mozgását, az érintkezést, a határok szabad átjárhatóságát, amely izoláció azonban komoly problémákat vetett fel a mindennapi életben és a gazdaság működésében. Az előbbi probléma orvoslása a bizonyos feltételekkel történő szabad közlekedés visszaállítása volt, az aránytalan intézkedések kivezetésével. Az említett, szabad mozgást lehetővé tevő intézkedések során azonban egyebek mellett kiemelt figyelmet kellett fordítani a járványhelyzet aktuális alakulására, az alapvető járványügyi óvintézkedésekre, így a kontaktusok minimalizálására, a közösségi távolságtartásra, valamint a gazdasági és a társadalmi érdekekre, az egységes európai közös piac életben tartására.[36]

A pandémia hatása a felsőoktatásra – egyetemi vetületek

A felsőoktatási intézmények, így az NKE számára is jelentős kihívásként jelentkezett a járványhelyzet kezelése 2020 tavaszától. A járványhelyzet idején a körülményekhez történő hatékony alkalmazkodás érdekében gyors és feszes kormányzati jogalkotás folyt. Ezt meghaladóan minden bizonnyal egyfajta iránytűnek szánta az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) az ágazati ajánlásait a felsőoktatási intézmények számára, bár sok esetben az egyetemeknek hamarabb kellett lépniük az akut járványhelyzet miatt, mint az ágazati ajánlás rendelkezésre állt volna. Az imént említett ajánlások rendszere, az idegen terminológiával, gyűjtőnéven úgynevezett *soft law* („puha jog") szabályozás nagyon fontos, de talán kevésbé látványos szerepet töltött be a járványügyi védekezés finomhangolásában a közigazgatás teljes spektrumában. A soft law töltötte meg tartalommal, és adott iránymutatást példának okáért az oktatási intézmények számára, különösképpen az online oktatásra történő – pár éve még szinte elképzelhetetlennek tűnő – áttérés és a különböző digitális eszközök bevezetése tekintetében. Az oktatás tekintetében az ITM ágazati ajánlásai mellett külön kiemelést érdemel az Oktatási Hivatal ez irányú „jogalkotó"/jogértelmező tevékenysége, amely számos ajánlás és intézkedés formájában öltött testet.[37]

[35] Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. lj.) 71–77.

[36] Vö. Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív összetevői. *Belügyi Szemle,* (2021), 9. 47–62., 51.

[37] Láncos Petra Lea – Christián László: Domestic Soft Law Regulation During the COVID-19 Lockdown in Hungary: A Novel Regulatory Approach to a Unique Global Challenge. *European Journal of Risk Regulation,* 12. (2021), 1. (különszám). 77–92., 77.

Az Egyetem rektora, Koltay András, 2020. március 6-án rektori utasítást (10/2020.) adott ki az új koronavírus terjedésével összefüggő egyetemi intézkedésekről, amelyben egyebek mellett az NKE Járványügyi Operatív Törzsének (JOT) felállításáról rendelkezett. Az Egyetem különböző szakterületeinek hat vezetőjét és az üzemorvosát tömörítő JOT a járványhullám első időszakában napi rendszerességgel ülésezett. A testület tevékenységének intenzitását jól mutatja, hogy 2020 márciusa és 2021 decembere között mintegy 117 alkalommal került sor járványügyi ülésezésre. A stratégiai döntések megtárgyalása érdekében 2020 őszén a JOT mellett, külső szakértői támogatással és a rektor vezetésével, megalakult a Rektori Járványügyi Irányító Testület. A 2020/2021-es tanévben a JOT Oktatási Albizottsága készítette elő az oktatás rendszerét érintő, a járványnyal összefüggő jelentősebb változásokra vonatkozó javaslatokat, intézkedéseket. A JOT létszáma mostanra kibővült, immár minden egyetemi magasabb vezetőt magában foglal, és jelenleg is a járványhelyzet folyamatos értékelése mellett koordinálja a járványügyi védekezés feladatait, előkészítve a szükséges rektori döntéseket, intézkedéseket. A személyügyi változásokat is figyelembe véve a JOT és a testület munkáját segítő adminisztrációs munkacsoport tevékenységében ez idáig 63 egyetemi vezető és munkatárs vett részt. Az NKE járványügyi testületeiben az Egyetem vezetői napi rendszerességgel egyeztettek, értekeztek, ezáltal nagyon szoros és kiegyensúlyozott munkakapcsolat alakult ki, és a közös felelősségvállalás erősítette a hivatásrendeken átívelő egyetemi összefogást.

Mára elmondható, hogy két év alatt szinte a napi rutin részévé vált a járványügyi védekezés, és igazodva az aktuális pandémiás fejleményekhez, az egyetemek megtanultak együtt élni a helyzettel. A zárások idején azonban világossá vált, hogy mind az oktatók, mind a hallgatók nagyon várták a visszatérés lehetőségét az egyetem campusaira, a személyes találkozást, az egyetemi élet újraindulását. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az oktatók és bizonyos értelemben talán a hallgatók is jelentős lépést tettek a digitális eszközök oktatásba történő bevonása felé, megbarátkoztak az online tér adta lehetőségekkel, módszerekkel, platformokkal, ami hasznos tapasztalatként szolgál. A sors érdekes fintora, hogy éppen a pandémia kirobbanásával egy időben került meghirdetésre az NKE-n a Kreatív Tanulás Program, amely egyebek mellett pont a digitalizációs készségek fejlesztését, az új oktatási módszerek bevezetését tűzte zászlajára.

A szolidaritásnak érzékletes példája a mentálhigiénés támogató szolgálat kialakulása és működése az elmúlt szűk két év során az Egyetemünkön. A Covid–19 okozta vírusfertőzés akut következményei mellett ugyanis egyre több tudományos adat bizonyítja a járvány teljes népességre kifejtett negatív mentális hatásait, így a pszichológiai distressz, a depressziós és szorongásos tünetek, vala-

mint az addiktív viselkedésformák gyakoriságának növekedését.[38] A szakirodalom által „pszichodémiás krízis"-nek nevezett helyzetre reflektálva 2020 tavaszán, a koronavírus-járvány első hulláma során, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar pszichológusainak kezdeményezésére egyetemi oktatók egy csoportja összefogott, és olyan segítő koncepciót dolgozott ki, amely minden egyetemi polgár számára szakértő támogatást nyújt a koronavírus-járvány okozta nehézségek feldolgozásában. A kezdeményezéshez csatlakoztak az NKE lelkészei is.

A szakemberek jóval több mint száz egyetemi polgárnak nyújtottak segítséget az elmúlt időszakban. A járványhullámok számos olyan új kihívással szembesítettek bennünket, amelyek megoldásához szintén szükség lehet a pszichológus kollégák segítségére. A mentálhigiénés támogatás során a szakemberek elsősorban online, szükség szerint személyesen nyújtanak segítséget, betartva a tanácsadás etikai és adatvédelmi szabályait (a szolgáltatás igénybevétele természetesen ingyenes és önkéntes). Ezzel párhuzamosan az intézmény vezetése a járvány idején érzékelte az egyetemi közösség ez irányú igényét, ezért kialakította az egyetemi lelkészségi szolgáltatásokat a református, a katolikus, az evangélikus és a zsidó felekezetekkel együttműködve. A lelkészség állandó helyszínt kapott a Vívóterem épületében, ahol megkezdődtek a rendszeres foglalkozások. Mind a mentálhigiénés, mind az egyetemi lelkészségi szolgáltatások túlmutatnak a pandémia időszakán, és hosszú távon az egyetemi közösséget szolgálhatják.

Mindezek mellett az NKE jelentős mértékben támogatta az országos járványügyi védekezést. Ez többek között abból fakad, hogy az egyenruhás karai – a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, valamint az RTK – állományába tartozó hivatásos oktatók különleges jogrendben mozgósíthatók, amire a pandémiás időszakban több alkalommal is sor került 2020 és 2022 között. Az érintettek számos területen kerültek bevetésre, hangsúlyosan a kórházparancsnoki rendszer működéséből fakadó koordinációs tevékenységet ellátó törzsek munkájában, a határrendészeti feladatok ellátásában, belterületen pedig a közrendvédelmi és egyéb tevékenységekben vállaltak aktív szerepet.

A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel az Országos Rendőr-főkapitányság és az NKE közötti megállapodás alapján[39] 2020. március 12-étől megtörtént az RTK Rendvédelmi Tagozat rendőri szakirányú tisztjelöltjei (301 fő) rendelkezésre állásának biztosítása, a feladat pedig a határellenőrzés ideiglenes visszaállításában történő részvétel volt, ami szolgálatonként 12 órás munkaidőt jelentett ötnapos váltásokkal, váltásonként és személyenként háromszor 12 óra időkeretben, 50-50% nappali és éjszakai

[38] Osváth Péter: A COVID–19-pandémia mentálhigiénés következményei. Hogyan tudunk felkészülni a pszichodémiás krízisre? *Orvosi Hetilap,* (2021), 10. 366–374., 366.

[39] A 34000/4919-3/2019. számon megkötött NKE–ORFK együttműködési megállapodás.

szolgálattal. A feladatellátásra 2020. április 14-étől 2020. június 7-éig került sor: a rendőrtisztjelölt hallgatók 6529 alkalommal összesen 78 348 órát teljesítettek.[40] A tehermentesítés nagyságát érzékeltetve, ezzel a Gyulai Határrendészeti Kirendeltség több mint féléves tevékenységét tudták volna biztosítani a hallgatóink és a kísérő oktatók. Voltak, akik kilenc-tíz alkalommal is részt vettek a szolgálatellátásban Hegyeshalom és Rábafüzes határátkelőhelyeken, de átlagosan hat-hét turnust teljesítettek a hallgatók.

A tisztjelöltek kísérését ellátó – az RTK-hoz tartozó – hivatásos állományú kiképzők és oktatók személyes tapasztalata, illetve a két fogadó megyei rendőr-főkapitányság és a Készenléti Rendőrség vezetőinek visszajelzése egyaránt pozitív volt. A szolgálatellátást a motiváltság és a tenni akarás jellemezte, amelynek eredményeként a fogadó állomány valóban megerősítőként értékelte a hallgatók munkáját. Ezt a megelégedettséget és a feladat-végrehajtásra gyakorolt képességnövelő hatást egyrészt a hallgatói létből fakadó érdeklődés és a „tettvágy", másrészt az általuk képviselt fiatalos, lendületes és vidám hozzáállás is erősítette, amely hozzásegítette őket a sokszor monoton és fárasztó – a fizikai teljesítőképességük határait is feszegető – 12 órás szolgálatok nehézségeinek könnyebb elviseléséhez. A rendőri hivatásrendnél a stressztűrő képesség fejlesztendő kompetencia. Önmagában már a sokszor szinte kezelhetetlenül felduzzadt forgalom irányítása, terelése és az utasok – akár idegen nyelvű – tájékoztatása is olyan feladatként jelentkezett, amelynek megoldása a hallgatók egyéni képességeinek összehangolt, racionalizált alkalmazását igényelte.[41] A honvédtisztjelölteknek ezzel egyidejűleg az egészségügyi intézményekben zajló betegirányítás feladatait is el kellett látniuk.

A pandémia kapcsán nagyon nehéz mérleget vonni – különösen, hogy az még nem ért véget –, ugyanakkor megállapítható, hogy megannyi negatív hatása mellett a járvány számos olyan következménnyel is járt, amelyek pozitívan hatottak a felsőoktatásra és az NKE közösségére. Hivatásos oktatóink és hallgatóink nagyszerűen helytálltak a védekezés frontvonalában, kiélezett helyzetekben, amikor az ország lakosságának többsége az előírásoknak megfelelően az otthonából végezte munkáját. A tisztjelölt hallgatók kiválóan viselték a rájuk nehezedő nyomást. Szintén kiemelendő, hogy az átállás révén bekövetkező éles tesztüzem nagy lökést adott a felsőoktatásban elodázhatatlanul bekövetkező módszertani fordulathoz a képzés online térbe terelésével, a digitális eszközök és új megoldások alkalmazásával.

[40] A Rendészettudományi Kar Rendvédelmi Tagozatának adatai alapján.
[41] Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. lj.) 79–82.

Cs. Kiss Lajos*

Az államtudomány komplexitása és reflexivitása[1]

Problémafelvetés

A magyar államtudomány újjászervezésének jelenlegi szakaszában, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar és az államtudományi mesterképzés megalapítása után, nem változott a tudományfejlesztés meghatározó, iránymutató problémája. Minden egyes előre tett lépés (döntés) – akarva, nem akarva – konkrét választ jelent arra a kérdésre, hogyan gondolkodunk az államtudomány értelméről, helyzetéről, jövőbeli lehetőségeiről. A három alapítás,[2] az államtudományi diszciplína tudományrendszertani elhelyezése és szociáltudományok általi elismertetése elkerülhetetlenné tette az államjelenséget tanulmányozó tudományok egyesítését, a sikeres összehangolás és együttműködés feltételeként az államtudományi alapkutatások megszervezését.[3] E munkálatok számára a „reflexív államtudomány" vezéreszméje határozza meg a követendő irányt. A reflexivitásra való beállítottság és képesség teszi lehetővé, hogy az államtudomány „közös interpretációs horizontra"

* Kutatóprofesszor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Az írással Kis Norbertet köszöntjük 50. születésnapja alkalmából. Az ünnepelt munkásságának, kutatói-oktatói pályafutásának, az „együttműködés egyetemének" (Kis Norbert) megteremtésére törekvő tudományirányító tevékenységének fontos részét képezi a több részprogramot egyesítő államtudományi alapkutatás vezetése. Egy korábbi megfogalmazást idézve: „A 2016-ban kezdődő államelméleti alapkutatás első szakasza 2019-ben hivatalosan-formálisan már lezárásra került, tartalmi értelemben azonban megszakítás nélkül folyik. A »reflexív államtudomány« elnevezéssel kezdeményezett átfogó kutatási program keretében négy, egymáshoz tartalmi-módszertani szempontból szorosan kapcsolódó alapkutatást (államelmélet, kormányzáselmélet, politikatudomány, államtudományi recepciók) egyesít, és az Államértelmezések című könyvsorozat keretében szervezi a létrehozott eredménytermékek (monográfiák, tanulmánykötetek) közlését" (Cs. Kiss Lajos: Államértelmezések és globalizáció. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor [szerk.]: *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 169–170.)

[2] Az államtudomány újraalapításához lásd Cs. Kiss Lajos: Államelméleti helyzetkép. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2017), 2. 4–46.

[3] Az alapkutatás értelmezéséhez lásd a jelen tanulmányhoz fűzött Exkurzust.

emelje „az államjelenség jogtudományi, igazgatástudományi, hadtudományi, rendészettudományi, politikatudományi, szociológiai, történelemtudományi, filozófiai, teológiai nézőpontú elemzéseit", az államot közvetlen vagy közvetett ismerettárgyként vizsgáló diszciplínákat, és bevonja azokat „egy közös tudományos államdiskurzusba".[4]

A reflexivitásra beállított tudományos törekvéseket napjainkban a „multi", az „inter-" vagy a „transzdiszciplinaritás" kifejezésekkel szokás jellemezni. A kifejezéseket előszeretettel használók ezzel gyakorlatiasan arra utalnak, hogy a megismerés tárgyának bonyolultsága – összetettsége (komplexitás) és sokértelműsége (kontingencia) – miatt sikeres kutatás kizárólag több tudomány együttműködésével érhető el. Az állam létezésével együtt járó problémák ugyanis csak több, egymással versengő tudományág különös nézőpontjának diskurzív egyesítésével – a lehetséges tudományos nézőpontok „együttlátásával", „együttgondolásával" (szinopszis) – fogalmazhatók és oldhatók meg. Jóllehet hangsúlyozzák az ilyesfajta tudományos együttműködések szükségességét, ennek szellemében szerveznek kutatásokat, alapítanak intézeteket és doktori iskolákat, írnak tanulmányokat, a normáltudományi kutatás üzemének működtetésével egyidejűleg a „multi-", az „inter-" vagy a „transzdiszciplináris" kifejezésekkel jelölt szemantikai tényállás értelmét, a tudományágak kooperatív kapcsolódását mintegy magától értetődőnek veszik, és tudományelméleti problémaként megoldottnak vagy egyszerűen triviálisnak tekintik.

A magyar államtudomány újraalapításának helyzete azonban, mint azt korábbi írásokban hangsúlyoztuk,[5] olyan elméleti kihívás, amelynek elvileg ki kellene kényszerítenie a reflexivitás (szinopszis) és a komplexitás (kontingencia) fogalmaival körülhatárolt szemantikai tényállás mibenlétéről, jelentéséről, jelentőségéről való együttgondolkodást, egy olyan vitát, amelyben tisztázni lehetne az államtudományt alkotó tudományágak közötti munkamegosztás és együttműködés jellegét, tudniillik azt, hogy itt valójában miről is van szó: multi-, inter- vagy transzdiszciplináris kapcsolódásokról.

[4] Cs. Kiss Lajos – Kis Norbert: Államértelmezések. In Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak, avagy megszelídíthető-e a globalizáció.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 8. Az Államértelmezések könyvsorozatban megjelent, illetve megjelenés előtt álló kötetek: Pongrácz Alex i. m.; Sashalmi Endre: *A hatalom és az állam problematikája Oroszországban 1462–1725 között európai perspektívából.* Budapest, Dialóg Campus, 2020; Szilágyi Péter: *Hermann Heller államelmélete.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020; Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt-recepció a társadalomtudományokban. Harc a szavakért: politikai korrektség és recepció.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022 (megjelenés folyamatban); Techet Péter: *Jog mögötti akarat. Metapozitivista kísérletek a német jogtudományban: Carl Schmitt és Ernst Forsthoff* (megjelenés folyamatban).

[5] Vö. Cs. Kiss i. m. (2. lj.).

A probléma maga természetesen nem új, hiszen a szerződéselméleti formában konstruált kora újkori államelméletek is lényegében arra irányuló kísérletek voltak, hogy az államjelenség komplexitását a természettel szembeállított társadalom, a jog, a politika és a vallás összehangolt nézőpontjaiból fogalmi egységként ragadják meg. Ennek a fogalmi egységnek a leírására szokás alkalmazni a *coincidentia oppositorium* (ellentétek egybeesése) vagy a *complexio oppositorium* (ellentétek kapcsolódása) teológiai-metafizikai eredetű formuláit, amelyek az állam megismerésének eredendően paradox jellegére utalnak. Thomas Hobbes 1651-es korszakalkotó műve már a címében *(Leviathan or Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclessiasticall and Civil)* metaforikusan jelezte az itt felmerülő összes nehézséget. Leviatán, a bibliai tengeri szörny, az állam metaforája, amely megzabolázza a természeti állapot metaforájaként szolgáló szárazföldi szörnyet, Behemótot.

Hobbes összetett metaforája – mint azt a könyv címlapján a Leviatánt ábrázoló híres kép kifejezően szemlélteti – a „nagy állat", a „nagy ember", a „nagy gép", a „halandó isten" lényegi tulajdonságait foglalja szintetikus egységbe,[6] és ezzel nemcsak az újkori-modern állam felépülésének, kormányzásának bonyolultságát fejezi ki, hanem félreérthetetlenül jelzi a tudományos értelmezés nehézségeit is. A megfelelő megszorításokkal tehát mindkét formula az államfogalom konstrukciójának elméleti nehézségeire, az állammegismerés paradox jellegére utal. Ezért nem tekinthető véletlennek, hogy a 20. században, a modern állam fejlődésének harmadik szakaszában, ilyen nehézségekkel kellett szembenéznie Georg Jellinek általános államtanának is az „állam kétoldalúságáról" *(Zwei-Seiten-Theorie des Staates)* szóló elméletében,[7] vagy Niklas Luhmann szociológiai rendszerelméletének.[8] Az állam- és a kormányzáselméleti alapkutatás keretében[9] formálódó államelmélet[10] lényegében erre a kihívásra adott tudományelméleti válasznak is tekinthető.

[6] Vö. Carl Schmitt: *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols*. Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1938.

[7] Vö. Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Julius Springer. 1922. 174–183.

[8] Vö. Niklas Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2002; Cs. Kiss Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása. *Jog – Állam – Politika,* (2010), 3. 3–34.

[9] Az államelméleti alapkutatás programjának összefoglalásához lásd Cs. Kiss i. m. (1. lj.) 171–173.

[10] A kutatási program keretében az államelmélet tantárgy számára, *Reflexív államelmélet* címmel, négy kötetre tervezett tankönyvkomplexum készül: I. Tudományelmélet, II. Tárgyelmélet: államszemantika, III. Tárgyelmélet: szinoptikus államelmélet, IV. Magyar államelmélet.

Komplexitás és reflexivitás

A modernitás alaphelyzetében az államelméletnek, mint általános államtudománynak, több elkülönülő, egymással versengő tudományág – alapvetően a szociológia, a történelem-, a jog-, a politika-, a tág értelemben vett (általános) igazgatás-, a rendészet- és had- vagy a gazdaságtudomány – megismerési érdeklődésének és munkaterületének érintkezési pontján kell ismerettárgyként fogalmilag azonosítania az államjelenséget. Ám ahhoz, hogy képes legyen megbirkózni a tárgy és a megközelítésmódok komplexitásának problémájával, valamilyen módon egyesítenie kell e tudományágakat, amelyek érdeklődése nem kizárólagosan vagy csak részlegesen irányul az államra.[11] E szemantikai tényből az következik, hogy államtudomány csak akkor lehetséges, ha létezik olyan diszciplína, amelyik meggyőzően képes összehangolni és elkülöníteni az állammal foglalkozó tudományágakat, illetve képes kiemelni az egyes, belsőleg erősen specializálódott tudományágakon belül az államtudományi szempontból releváns problémafelvetéseket, nézőpontokat, elemzéseket, ismereteket stb., és ezt a tudást valamilyen módon egységgé is tudja szervezni. Ez a tudományág a hagyomány szerint első közelítésben az államelmélet, elvileg rá hárul a diszciplináris összehangolás és elkülönítés, illetve az egyes diszciplínákon belüli szelekció feladata, az államelméleti diskurzusban játszódik le az államjelenség komplex ismerettárgyként történő azonosítása (leírása), az államtudomány tudományrendszertani pozicionálása és elismertetése.

Ennek alapján abból a feltevésből indulunk ki, hogy az államjelenség komplexitásához igazodó államtudományi kutatás és képzés számára alapvető jelentőségű az államelmélet *reflexív* elméletként történő felfogása és konstrukciója. Feltevésünk szerint ez teszi lehetővé a magyar államelmélet korábban már elemzett dogmatizálódásának, az államdiskurzus autizmushasonlattal jellemzett kommunikatív hanyatlásának leküzdését.[12] Ám abban, hogy a különböző tudományágak megalapozó elméleteinek, így az államelméletnek is, reflexív módon kell felépülnie, semmi új vagy meglepő nincs. Az európai szellemi fejlődésben kialakuló értelmezési formák[13] és konkrét értelmezések számára az antik filozófiai kezdetektől fogva magától értetődőségnek számított, hogy a világ minden megismerését valamilyen formában a megismerő önmegismerésnek, azaz

[11] A reflexív államelmélet által megalapozó tudományágaknak tekintett szociológia (társadalomelmélet), jog-, politika- és történelemtudomány megismerési érdeklődésének nem kizárólagos tárgya az állam.

[12] Ehhez lásd Cs. Kiss i. m. (2. lj.) 12–21.

[13] Az „értelmezési forma" kifejezés a világ mitológiai, filozófiai, teológiai, tudományos, ideológiai megértésének reflexív alapstruktúráit jelöli.

a „gondolkodásról való gondolkodásnak" vagy a „megismerés megismerésének" kell megelőznie.[14]

A reflexivitásprobléma általunk javasolt megoldása szerint a világ megismerése egyszerre a tárgynak és a tárgy megismerőjének a *megismerése,* vagy másként: a megismerés *idegen*vonatkozásának és *ön*vonatkozásának összekapcsolódása, ami szükségképpen az ismerettárgy reflexív megkettőződéséhez vezet. A reflexivitás egyszerű szemantikai tényállásában a két referencia elválaszthatatlan egymástól, kölcsönösen előfeltételezik, létrehozzák, fenntartják egymást. Az államelméletet illetően a reflexivitás kérdésére adott válasz mindig attól függ, hogy a mindenkori világmegértés értelmezési formáinak változásával, a társadalmi-kulturális evolúció folyamatában végbemenő államfejlődéssel *hogyan* módosul a megismerő és a tárgy viszonyának szerkezete, a két pozíció *hogyan* kapcsolódik vagy nem kapcsolódik egymáshoz. Az államelmélet mind a fogalom- és elméletalkotást, mind az államdiskurzus szerveződését tekintve reflexív módon épül fel.

Fogalom- és elméletalkotás. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy az államtudományi kutatás és oktatás szükségletei, államelmélettel szemben támasztott elvárásai, illetve követelményei világosan jelzik, hogy a reflexivitás nem a kutató önkényes döntésének következménye, és nem is pusztán a teoretikus képzelőerő terméke. Az egyik követelmény szerint az államelmélet feladata első közelítésben a „mi az állam?" kérdés helyes értelmezése és megválaszolása. Ez hagyományosan – de félreérthető, esszencialista álláspontra utaló kifejezésekkel – az állam mibenlétének, lényegének, természetének megismerését jelenti, egyszerűen azt, hogy az államelmélet feladata az államtudományi megismerés tárgyának, az államjelenségnek a teljes leírása, amely a *megnevezés, azonosítás, elméletalkotás* műveleti egysége.[15] Ez elsődlegesen egy olyan kritérium meghatározását követeli

[14] A reflexív megismerés tudatfilozófiai problémafelvetését, illetve formáját Immanuel Kant a következőképpen fogalmazta meg: „*Transzcendentálisnak* nevezek minden olyan ismeretet, amely nem magukkal a tárgyakkal foglalkozik, hanem a tárgyakra irányuló megismerésünk módjával, amennyiben ez a megismerés *a priori* lehetséges. Az ilyen fogalmak *rendszerét* nevezném *transzcendentális filozófiának*" (Immanuel Kant: *A tiszta ész kritikája*. Ford. Kis János. Budapest, Atlantisz, 2009. 69.). Itt szükséges megjegyezni, hogy a reflexivitás általunk javasolt funkcionalista felfogása, a modern filozófia és szociológia *cselekvés-* és *nyelv*elméleti fordulatához kapcsolódva, szakít a tudatfilozófiai megközelítésekkel. „A »reflexió« már nem a megismerés szubjektumának *(Erkenntnissubjekt)* az ügye, amely objektiváló módon vonatkozik önmagára. A nyelv előtti, magányos reflexió helyére a diskurzus és a cselekvés kommunikatív cselekvésbe beépített rétegződése lép" (Jürgen Habermas: *Der philosophische Diskurs der Moderne. Zwölf Vorlesung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1985. 375.).

[15] Az „állam" kifejezés a szó és fogalom megkülönböztetése. A *megnevezés* során az „állam" szó jelentését a használat térbeli-időbeli-kulturális összefüggésében etimológiai megközelítésben határozzák meg a következő kérdésekre válaszolva: a szó mikor, hol, hogyan keletkezett, minek a megnevezésére vezették be, kik milyen összefüggésekben, miért és hogyan használták, stb.

meg, amely lehetővé teszi az „állami" és a „nem állami" konszenzusképes megkülönböztetését, annak meghatározását, hogy a szociális jelenségek bonyolult, egymásba rétegződő hálózataiban mit tekintünk államhoz tartozó jelenségnek, és mit nem. A funkció- és típusfogalmak, illetve a részelméletek kidolgozásával teljes leírásra törekvő államelméletnek be kell tudni mutatnia az államintézmény rendeltetését, szerkezetét, keletkezését és fejlődését, működési módját, specifikus hatásterületeken való érvényesülését. Ez utóbbi vonatkozásban az államelmélet mint *tárgy*elmélet – elsősorban az államfunkciók és -célok fogalmi kifejtésének összefüggésében – magában foglalja a társadalom munkamegosztás-szerűen elkülönült funkcionális részterületeihez[16] való állami kapcsolódások szerkezeteinek tipizáló leírásait is.

A másik követelmény szerint az államelmélet feladata az államtudományi megismerés feltételeinek, kiindulópontjának, módszerének a meghatározása, valamint a tudományrendszertani pozicionálás és elismertetés. Ennek megfelelően a *tudomány*elméletként felfogott államelmélet az államtudományi megismerés megismerése, vagy másként: az államtudományi kutatás logikájának a kifejtése, valamint igazoláselméleti összefüggésben az államtudományok létjogosultságának megindokolása, összefoglalóan válasz a „mi az államelmélet?" kérdésre.

Az államelméleti megismerés két iránya, illetve problémasíkja reflexív módon kapcsolódik egymáshoz. A tárgyelméleti vizsgálódás előfeltétele az államtudományi megismerés mibenlétének előzetes tisztázása, azaz válasz „mi az államelmélet?" kérdésre. A tudományelméleti vizsgálódás előfeltétele a tárgy (állam) előzetes fogalmi meghatározása, azaz válasz a „mi az állam?" kérdésre. A kölcsönös előfeltételezésben és vonatkozásban megnyilvánuló reflexivitás tényállása

Az *azonosítás* az államfogalom jelentésének közelebbi meghatározása, a rendeltetés, a keletkezés és a felépülés nézőpontjaiból az államjelenség első leírása, amely a megalapozás, a kifejtés és az igazolás műveleteivel dolgozó *elméletalkotás* előfeltétele és kiindulópontja.

[16] Az állam funkciói, céljai, feladatai, konkrét teljesítményei révén valamilyen formában és intenzitással a társadalom valamennyi funkcionális részterületéhez – tehát a politika és jog nem állami struktúráihoz, valamint a gazdasághoz, a valláshoz, a művészethez, a tudományhoz, a képzéshez (nevelés-oktatás), a magánszférához (család, intimitás), a sporthoz – kapcsolódik. Az államelmélet (és a politikatudomány) e kapcsolódásokat, illetve ezek mintázatát az állami funkciók és célok mentén szerveződő szakpolitikák és hatásterületek komplementer fogalmaival írja le. A mai modern állam „totális" abban a köznapi értelemben, hogy a szociális integráció és rend fenntartása érdekében az állam minden társadalmi-kulturális területtel kapcsolatba kerül a szabályozott beavatkozás, a támogatás, a korlátozás módján, vagy átfogóan: a funkcionális területeket elválasztó határok, illetve a területek autonómiáját nem fenyegető kapcsolódások jogrend általi garantálása révén. A mindennapi életnek hasonlóképpen magától értetődő ténye a modern állam „totális" jellege, amely abban nyilvánul meg, hogy az állam szabályozásai és tevékenysége révén sokféle formában érinti és átfogja az állampolgárok, az „alattvalók" életét a születésüktől halálukig. Az állam totalitásigényének értelmezéséhez lásd Cs. Kiss i. m. (1. lj.) 177–180.

alapvető az államelméleti megismerés természetének, a modern államelmélet konstrukciójának megértése szempontjából.[17] A modern államelmélet tehát csak akkor képes az általánosságra, az igazságképes megismerésre, egyáltalán a tudományosságra támasztott igényét igazolni, ha egyidejűleg a tárgy (államjelenség) és a tárgy megismerésének (államtudományok) elméleteként, azaz egyszerre tárgy- és tudományelméletként épül fel.[18] Ezt tekintjük a reflexivitásfogalom *alap*jelentésének, ehhez kapcsolódik a reflexivitás másik jelentése.

Államdiskurzus. A reflexivitás követelményének megfelelni képes államelmélet annak eleven bizonyítéka, hogy a tudományágak és -területek versengésében nem lehet monopolizálni az államjelenség megismerését. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy az államot vizsgáló tudományok közül egyik sem képes egyedül, azaz a saját nézőpontját, megismerési illetékességét abszolutizálva és a versengő álláspontok igazságigényét elvitatva az államjelenség teljes leírására. Az állam a történelemtudomány számára „történelmi", a jogtudomány számára „jogi", a szociológia számára „szociális", a politikatudomány számára „politikai", a gazdaságtudomány számára „gazdasági", a kultúra- vagy civilizációkutató tudományok számára „kulturális" vagy „civilizációs" jelenségként van adva, illetve sajátos megismerési problémaként feladva. A versengő nézőpontok csak az államjelenség részleges leírását teszik lehetővé, önmagában egyik sem tud megfelelni a reflexivitásból eredő követelményeknek.

[17] Az államelmélet a megismerés alanya (államtudomány) és tárgya (állam) között reflexív kapcsolatot hoz létre azzal, hogy mindkettőt az ön- és az idegenvonatkozás egységeként és kapcsolódásaként, azaz kettős értelemben komplex (kontingens) szociális képződményként fogja fel. A reflexivitás követelményének eleget tevő tudomány- és tárgyelmélet kifejtése – jóllehet a megalapozások eltérő nézőpontjaiból – egyaránt előfeltételezi az államfogalom előzetes meghatározását, ami ráirányítja a figyelmet a két megismerési forma kapcsolódásának körforgásszerűségére, vagy Luhmann kifejezését átvéve, a *reentry* (ismételt belépés a megkülönböztetésbe) szemantikai tényére.

[18] Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy az államelmélet – fejlődéstörténeti és társadalmi kontextushoz kötöttsége folytán – csak modern lehet, mivel általános államtudományként az újkori fejlődésben létrejött európai szuverén államok tudományos önértelmezéseiből alakult ki. A történelmi államok tudományos önértelemzéseinek leírására az „államtan" kifejezést használjuk, azaz a később kifejtendő értelemben különbséget teszünk az egyes történelmi államfejlődésekben kialakult különös államtanok és az államelmélet között. Az általunk használt értelemben államelméletről a szociológiai társadalomelmélet problémasíkjára történő átlépéssel lehet csak beszélni. Az államprobléma értelmezési síkjainak differenciálódása és átrendeződése az európai államtani hagyomány szociológiai fordulatában játszódott le; vö. Cs. Kiss Lajos: Államértelmezések: államtan és államelmélet. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Labor est etiam ipse voluptas.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 237–253.

Az államelméleti megismerés akkor tarthat igényt teljességre *és* igazságra, ha képes figyelembe venni és az elemzésbe bevonni az állam minden megjelenési és tevékenységi formáját, vagy Jellinek megfogalmazására utalva: ha kiterjed az államintézmény minden oldalára, azaz minden konstitutív szerkezeti elemére és működési (funkcionális) sajátosságára, ha képes e sajátosságokat az állam minden konkrét történelmi formáját lényegileg jellemző általános tulajdonságokként fogalmilag megragadni és elméletformában kifejtetni. Az államelmélet akkor támaszthat sikerrel igényt az igazságra, ha képes a versengő tudományos megfigyelők sajátos nézőpontjait és megismerési teljesítményeit egy közös elméleti horizonton konszenzusképesen összehangolni, vagyis képes az államról szóló tudományos diskurzus megszervezésére és fenntartására, ezzel önmaga folyamatos kritikai ellenőrzésére.[19]

Az államelmélet így értett reflexivitása képezi a lehetőségfeltételét az ismerettárgy teljes – az állam minden konkrét történelmi formájára érvényes – leírásának, tehát annak, hogy az államelmélet valóban el tudja érni az általánosság tudományosan bizonyítható szintjét. Ez a reflexivitás fogalmának *második* jelentése. Mindebből az következik, hogy nem létezhet – és tegyük hozzá, soha nem is létezett – „egyetlen" államtudomány. Az államtudományról mint olyanról kizárólag többes számban beszélhetünk, mint a szociáltudományokon belül elkülönülő tudománycsoportról, amely az általános államtudomány (államelmélet) és az általános igazgatástudomány (közigazgatás-elmélet) mint központ köré rendeződik.[20]

[19] Az államról szóló diskurzusban a tudományágak közötti versengés szükségképpen a kompetenciavita formáját ölti. A kompetenciaviták alapproblémája és tétje, hogy az állam és az államtudomány értelmére irányuló kérdések felvetésére és megválaszolására tulajdonképpeni értelemben melyik tudományág képes és jogosult, illetve melyik szerzi meg és sajátítja ki az értelmezés monopóliumát. Mint látni fogjuk, az értelmezési monopóliumát megindokolni képes és azzal konszenzusképesen rendelkezni tudó államelmélet feladata – vagy tudományetikai nézőpontból fogalmazva: tudományelméleti küldetése – éppen e kompetenciavita mérséklése, kiegyenlítése lesz. Az értelmezési monopóliummal való rendelkezés racionalitása végső soron az államdiskurzus depolitizálásának sikerétől függ.

[20] A reflexív államelmélet tudományelméleti feladata az *általános* államtudomány (államelmélet), az *általános* igazgatástudomány és az általuk integrált *különös* államtudományok (történelemtudomány, szociológia, jog-, politika-, gazdaságtudomány stb.), illetve *speciális*, az állam létérdekeihez közvetlenül – a legitim erőszak-monopólium érvényre juttatásán keresztül – kapcsolódó államtudományok (rendészeti és hadtudományok) közötti viszonyok tisztázása. Az államelmélet e feladat teljesítésével járulhat hozzá az államtudományi egyetem szerkezetének, az egyes karok és intézetek kutatási programjainak és tanterveinek összehangolásához, fejlesztéséhez. Az általános igazgatástudomány és az államelmélet viszonyához lásd Koi Gyula: *A közigazgatási nézetek fejlődése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2014; Pongrácz Alex: Az államelmélet válsága Carl Schmitt és Magyary Zoltán munkássága alapján. *Államtudományi Műhelytanulmányok,* (2017), 3.

Az államtudományok önállóságát és különállását, valamint az egyes tudományágak között létrejövő megismerési együttműködések, diskurzuskapcsolatok emergens jellegét a tudományelméletként felfogott államelméletnek kell bizonyítania és részben biztosítania. A bizonyítási teher a reflexív jellegből következik, és arra kényszeríti az államelméletet, hogy eleve dinamikus legyen, azaz eleven, folyamatosan működő kutatási programként létezzen. A kutatási program formájában való létezés dinamikája mind a kutatás, mind a képzés irányban indokolt elvárásokat támaszt az államelmélettel szemben. Az államtudományokon belül törekednie kell az egyes diszciplínák kutatási programjainak folyamatos kritikai összehangolására, a tudománycsoporton kívüli más, az államjelenség valamely részvonatkozását kutató tudományokkal való rendszeres együttműködésre.[21] Az államelmélet az államtudományi képzés számára rendszeres formában összefoglalja és prezentálja az állammal és az államtudománnyal kapcsolatos alapvető tárgyelméleti és tudományelméleti ismereteket, amelyeket az oktatási alkalmazás során a hallgatókkal folytatott diskurzusokban folyamatosan felülvizsgál, továbbfejleszt, és visszavezet a kutatási-oktatási folyamatba.[22]

Mivel az államelmélet a problémáit csak részben meríti a saját hagyományából, és kutatási impulzusait alapvetően a tudományon kívülről fogadja be,[23] nem szabad elveszítenie kapcsolódását a tág értelemben felfogott államdiskurzushoz sem. Ebben a vonatkozásban elsődleges feladata a világos és egyértelmű különbségtevés a versengő, egymásra rétegződő *tudományos* és *politikai* államértelmezések között, azaz a demarkációprobléma konszenzusképes megoldása. Ehhez kapcsolódik a fordítási probléma megoldása, amely két dolgot jelent. Az államelméletnek hozzá kell tudni járulni egyfelől az államtudományi ismereteknek a szakértői diskurzusok műveleti nyelvére és cselekvési programjaira történő „lefordításához", másfelől a konkrét államélet gyakorlati problémáinak a tudományos megismerés számára releváns problémafelvetésekké történő „átfordításához".

Az államelmélettel szemben támasztott elvárások, a számára kijelölt feladatokkal együtt járó diskurzus- és együttműködési kényszer jelzik, hogy tudományrendszertani szempontból eredendően sajátos *köztes helyzet*ben van, így pozíciója

[21] Ehhez kapcsolódik az államértelmezések történelmi szemantikájában a kiegyenlítés feladata, amely a tudományos, filozófiai és teológiai államfelfogások számára közös „problématudat" kialakításában, a közöttük folyó diskurzus feltételeinek a megteremtésében áll.

[22] Az államelmélet reflexív felfogása egy folyamatban levő alapkutatásban formálódik, így oktatási felhasználása sem egyszerűen ismeretátadás, hanem a szó eredeti értelmében kutatás.

[23] Erre szolgál szemléletes példaként az úgynevezett globalisták és szuverenisták között folyó vita az Európai Unió államiságáról (szövetségi állam kontra államok szövetsége), a jogállam meghatározásáról, az Uniót alkotó nemzetállamok alkotmányos identitásáról, az uniós intézmények demokratikus legitimitásának hiányáról stb.

is csak az államtudományi diszciplínák „között", illetve „felett" képződő diskurzív terekhez rendelve határozható meg. A *köztesség*ként meghatározott diszciplináris pozíció tehát eleve a legnagyobb fokú reflexivitásra kell hogy kényszerítse az államelméletet.

Az államelmélet feladata

Államtudományról csak többes számban, mint a szociáltudományok elkülönült, körülhatárolható csoportjáról lehet beszélni. Ebből az következik, hogy az államtudomány értelemkérdésének („mi az államtudomány?") megválaszolása során a kérdező pozíciójának és értelmezési jogosultságának tisztázása jelenti az első tudományelméleti problémát, a feladat tehát a kérdezésre-értelmezésre jogosult tudományág kijelölése. A német–osztrák államtani hagyományt követve amellett érvelünk, hogy ez a jogosultság az államelméletet mint általános államtudományt illeti meg. Az igazoló érvek közül kettőt tartunk különösen meggyőzőnek: az egyik érv az államtudományi megismerés (diskurzus) sajátosságára, a másik a kérdezés helyzetére vonatkozik.

1. Az államtudományok tudománycsoportján belül bármelyik tudomány – jog-, politika-, igazgatás-, történelem-, gazdaság- vagy szervezettudomány, szociológia vagy speciális államtudományok – nézőpontjából fogalmazzák is meg a „mi?" típusú értelemkérdést, szükségképpen *előzetes* államelméleti reflexiót hajtanak végre azzal, hogy a saját, ezért különös nézőpontjukból vagy kifejezetten meghatározzák az állam fogalmát, vagy hallgatólagosan előfeltételeznek egy ilyen fogalmat. A saját különös nézőpontjaikhoz kötött államtudományok azonban nem tudnak általánosítható és kiterjeszthető választ adni a tárgyelméleti alapkérdésre („mi az állam?"), nem képesek az államjelenség teljes leírására. Ez a szemantikai tény jelzi, hogy az államtudományok létezése ki kell alakítsa az elméleti vizsgálódás, az államtudományi megismerés olyan formáját, amely képes a tárgyat a diszciplináris pozíciókon és különös nézőpontokon felülemelkedve, a fogalmi elvontság és általánosság legmagasabb szintjén megragadni.

Az állammegismerés ilyen szintű általánosságára képes államtudomány az államelmélet (államtan), amelynek kérdezési-értelmezési jogosultsága a modern európai államtudományi diskurzusokban jött létre, és amelynek szükségét másfél száz éves hagyomány igazolja. Ahhoz, hogy megfogalmazza és megválaszolja az államtudományok értelmére irányuló kérdést, az államelméletnek a következő feltételezésből kell kiindulni: az államtudományt alkotó egyes tudományágaknak – kiváltképp, ha már rendelkezésre áll a három alapítással megteremtett intézményi-szervezeti feltételrendszer – elvileg képesnek kell lenniük arra, hogy

közösen megteremtsék egy olyan *ideális* diskurzus feltételeit,[24] amelynek a célja a diszciplináris részkutatásokat orientáló államfogalom, illetve elméleti keret konszenzusképes meghatározása.

Az ideális diskurzusban való részvétel alapvető feltétele, hogy a részt vevő tudományágak képesek legyenek zárójelbe helyezni *(epokhé)* a saját különös nézőpontjaikat, és át tudjanak lépni az államelméleti megismerés (diskurzus) általánosságának síkjára. A diskurzus résztvevői a vitába bocsátkozással bizonyítják, hogy *a) ugyanazt* a tárgyat vizsgálják; *b)* készek részt venni a közös elméleti-fogalmi keret kialakítását célzó diskurzusokban; *c)* elismerik az államelmélet kérdezési-értelmezési kompetenciáját, elfogadják az államelméleti nézőpont és vizsgálódás megkerülhetetlenségét; *d)* érvényesnek tekintik a tudomány és a nem tudomány (politika, jog, vallás, gazdaság, művészet, intim szféra) közötti értelemhatárok megvonását szabályozó demarkációs elvet, amelynek meghatározása, pontosabban a demarkációprobléma megoldására tett javaslat kidolgozása elsődlegesen az államelmélet feladata.

Az államtudományok művelésére létrehozott egyetemeken csak az ilyen jellegű diskurzus teszi lehetővé a diszciplináris nézőpontok kritikai összehasonlítását, a megközelítések, problémafelvetések, fogalomhasználatok kölcsönös ellenőrzésével és korrekciójával a diszciplináris-terminológiai zűrzavar elkerülését, a kutatási eredmények kölcsönös hasznosítását stb. Ehhez kapcsolódóan a jelen helyzetben talán legfontosabb teljesítmény, hogy a szükségképpen egyoldalú, részleges államleírások hiposztazálásának és abszolutizálásának az elkerülésével megakadályozzák az államdiskurzus szintjeinek, fajtáinak összekeveredését és ezzel az államtudomány átpolitizálódását. Ez utóbbira intő példával szolgálnak az államjelenség jogtudományi leírásai, amelyek az államot egyoldalúan jogállamként, az államelméletet igazoláselméletként határozzák meg, és a tudomány és a politika közötti határok elmosásával, relativizálásával, tudatosan ideológiai küldetést vállalva a politikai küzdelmek résztvevőivé válnak.[25]

2. Az államelméleti megismerés dogmatizálódásának korábban bemutatott tudománytörténeti helyzetében[26] az államtudományok a saját különös nézőpontjukból pusztán arra képesek, hogy a kritikai gondolkodást és kérdezést bénító mantraként ismételgessék az államjelenség komplexitását elfedő háromelemű fogalmat (hatalom, terület, nép) és a jogállamformulát. Az államtudományok ezzel maguk is az államlényeg elfeledésének a médiumaivá, a dogmatizálódás

[24] Az eljárás részben analóg az úgynevezett demarkációprobléma megoldásával, a tudomány és nem tudomány (politika) közötti értelemhatárok megvonását szabályozó ideális diskurzus konstrukciójával; vö. Cs. Kiss Lajos: Carl Schmitt-recepció és a demarkációprobléma. *Politikatudományi Szemle,* (2021), 3. 85–117.

[25] Vö. Cs. Kiss i. m. (2. lj.).

[26] Vö. Cs. Kiss Lajos: *Reflexív államelmélet.* I. Kézirat, 2021. Előszó. Előzetes megjegyzések.

beteljesítőivé váltak, így nem várható tőlük semmilyen, a helyzet megváltoztatására irányuló impulzus vagy kezdeményezés.

A felhozott két érv szerint a kérdezőnek az államelméletnek *kell* lennie. Az államelmélet az önmagára, azaz a saját értelmére irányuló kérdezésben („mi az államelmélet?") meghatározza az államtudományokat a többi szociáltudománytól elkülönítő ismérveket, leírja az államtudományok jellemző tulajdonságait, ezáltal általános államtudományként igazolja önmagát.[27] Az államelmélet kérdezési-értelmezési kompetenciájának kötelező ereje logikai-funkcionális és tudományetikai jellegű. Az itt kifejtett értelemben az államelméleti és az államtudományi megismerés azonos és különböző. Azonban a kellő világosság, a két megismerési forma (szint) kapcsolódási módjának tisztázása érdekében különbséget kell tenni az államelmélet (megismerés) fogalmának tág és szűk jelentése között.

Tág jelentésében az államelméleti megismerés az államtudományi megismerés megismerése, amely a következő kérdésekre keresi a választ:

a) Milyen *érdek*ektől függ az államtudományi megismerés, és milyen *cél*ok vezérlik?

b) Melyek az államtudományi megismerés *lehetőségfeltételei*?

c) Milyen formában és módon van adva *ugyanaz* a tárgy (államjelenség) az egyes államtudományok számára?

d) Mi jellemzi az államtudományi ismereteket, milyen kritérium alapján különíthetők el más szociáltudományi ismeretektől?

e) Az államtudományi megismerés milyen értelemben racionális? Milyen mértékben és módon tekinthető az igazság kiderítésének, illetve ismeretek pragmatikus alkalmazásának? Létezik-e haladás az államtudományokban?

Az államelmélet a megismerési érdekre és célra, a megismerés lehetőségfeltételeire, tárgyára, módszerére, racionalitására, fejlődésképességére irányuló kérdések megválaszolásával képes átfogni, közös diskurzusban egyesíteni, ezzel összemérhetővé és csatlakozóképessé tenni a különböző, egymással versengő államtudományok specifikus megismerési módjait és teljesítményeit, végső soron sajátos államértelmezéseit. Az államelméleti válaszok tisztázzák a tudománycsoport számára azokat az ismeretelméleti-módszertani feltételeket, amelyek alapján a jogtudós, a politológus, a történész, a szociológus a saját tudományágának részleges pozí-

[27] Az államelmélet általánossága egyfelől a különös, illetve a speciális államtudományokhoz, másfelől az államtanokhoz való viszony értelmezésének a problémáját veti fel; vö. Cs. Kiss i. m. (18. lj.). Jellinek tudományrendszertani felfogásával szemben amellett érvelünk, hogy az államelmélet általánosságát nem lehet pusztán az államelméleti megismerés *belső* megkülönböztetésének, az általános és a különös államtan különbségének tekinteni.

ciójából és sajátos nézőpontjából ugyanazt a tárgyat (ti. az államot), ugyanazon módszertani alapon (ti. értelemmegértésen alapuló interpretációs eljárásokban), a tudományrendszeren belül ugyanabban a diskurzusban (ti. az államdiskurzusban) ismeri meg.

A tág jelentésben a két megismerési forma (szint) viszonya első közelítésben az egyetemes és a részleges, illetve az általános és a különös megkülönböztetéseivel írható le.[28] Az államtudományok tudományrendszertani helyének meghatározására az a), b), c), d) és e) kérdésekre adott tudományelméleti válaszok alapján lehet kísérletet tenni. Az államelmélet metaelméleti pozícióját (nézőpontját) leíró és igazoló tág jelentés egyúttal a tudományelméleti kötelezettség megindokolása és feladatkijelölés. Az államtudomány ismeretelméleti-módszertani, tudományrendszertani problémáinak megoldása, az államtudományokat egyesítő megalapozó diskurzus feltételeinek a konszenzusképes meghatározása az államelmélet feladata.

Szűk jelentésében az államelméleti megismerés az értelemkérdések diskurzusainak összekapcsolására: az államelmélet megalkotására, tudományelméletként és tárgyelméletként történő kifejtésére vonatkozik. Az államelméleti megismerés szűk felfogása a reflexív államelmélet kidolgozását jelenti, amely ugyancsak metaelméleti nézőpontból megoldható problémát jelent.

Következtetés

Ezzel a reflexivitásprobléma tárgyalásában elérkeztünk ahhoz a ponthoz, ahol megválaszolható az államproblémát kutató tudományok diszciplináris kapcsolódásának jellegére vonatkozó kérdés. Az államelmélet, önmeghatározásának összefüggésében, *integratív* tudományként fogja fel az államtudományt, amely több klasszikus szociáltudományt egyesít a *közös megismerési érdeklődés*ük *(Erkenntnisinteresse)* alapján az úgynevezett megalapozó diskurzusban. A tudománycsoport kooperatív egységét egyfelől az államprobléma elméleti megoldásában, másfelől a tudományos eredmények alkalmazott, szakértői tudásként történő hasznosításában való közös érdekeltség teremti meg. Ez a résznézőpontok, megismerési célok, kutatási tárgyak meghatározásán és összehangolásán túlmenően megköveteli az integráció közös problémahorizontjának, közös nyelvének, közös

[28] Az államtudományi megismerésben az egyetemes és a részleges megkülönböztetése a megismerési pozíciókat, illetve nézőpontokat, az általános és a különös (egyes) megkülönböztetése a fogalomalkotás absztrakciós szintjeit írja le; a versengő tudományági megismerések egységét, az „ugyanazt", az adott korszakban létező történelmi államhoz való kötöttség teremti meg, amely leginkább az egzisztenciális alaphelyzet fogalmával értelmezhető; vö. Cs. Kiss i. m. (18. lj.).

módszertanának, közös koncepcionális kereteinek a kialakítását, közös részkutatási programok tervezését és végrehajtását.

Ebből az következik, hogy az államtudományi integráció nem multi-, hanem interdiszciplináris jellegű együttműködésen alapul, mert nem nézőpontok, problémafelvetések, kutatási programok stb. puszta egymásmellettiségéről, nem a kutatási eredmények egyszerű kicseréléséről vagy közös megbeszéléséről van szó, hanem konkrét együttműködésről a kutatási programok, területek, munkafolyamatok tervezésében, közös megoldási stratégiák kidolgozásában stb. Az államtudományok interdiszciplináris együttműködését a korábban kifejtett értelemben megindokoló és szabályozó államelmélet metaelméleti státusából – tudniillik abból a tényből, hogy az államtudományon belül, de a különös diszciplínákhoz képest kívül, egyfajta köztes helyzetben van – az következik, hogy az államtudomány *transzdiszciplináris* tudománycsoportként szerveződik meg.[29]

Exkurzus

Az alapkutatás a tudományos kutatás, a kritikai diskurzusokban szerveződő kutatói együttműködés szükségszerű formájaként a normáltudományi megismerés megszokott menetéhez tartozik.[30] Ez az állítás azonban csak akkor, tudniillik azzal a feltétellel, illetve megszorítással érvényes, ha az adott diszciplína vagy tudománycsoport a saját tudományfelfogásában elköteleződik a folytonos önellenőrzésre és önkorrekcióra beállítódott reflexív megismerés eszméjének. Az alapkutatás feladata, hogy olyan problémákat vessen fel, olyan módon kérdezzen, olyan nézőpontokat körvonalazzon a reflexív megismerés számára, amelyek bizonyos tudománytörténeti helyzetekben kérdéssé teszik a tárgyról – jelen esetben az államtudományról és az államról – való gondolkodásunk, fogalmaink, ismereteink, diskurzusaink helyességét, tudásunk magátólértetődőségét.

Az alapkutatás indítéka és célja a rendelkezésre álló aktuális tudás igazságértékével, bizonyosságával, a fogalmak „valóságtartalmával", az elméletek magyarázóerejével, az alkalmazott tudománymódszerek, a nyelvhasználat helyességével kapcsolatban kialakult meggyőződések, hitek kritikai felülvizsgálata és korrekciója. Ezzel az alapkutatás folyamatos kérdezésre, vitára és önellenőrzésre kényszerít, új ötleteket vet fel, új kutatási impulzusokat ad, megtöri a monotóniát, ébren tartja a kutatói kíváncsiságot. Az alapkutatás mindig az adott tudományág – jelen esetben az államelmélet, valamint a csatlakozó és a részelméletek – alapjára

[29] Ehhez részletesen lásd Kaiser Tamás: Az államkutatás helye a társadalomtudományok rendszerében. *Államtudományi Műhelytanulmányok,* (2016), 1. 1.
[30] Vö. Uo., 1–18.

irányuló megismerést jelent, és annak a modernitás alaphelyzetéből keletkező tapasztalatnak és meggyőződésnek a kifejeződése, hogy a világról való minden tudásunk viszonylagos, eredendően kontingens. Ennek megfelelően az államtudományi megismerésnek a „mindig másként is lehetséges" horizontján kell tájékozódnia, és tudatában kell lennie, hogy az általa szerzett tudás normális esetben sem lehet abszolút vagy végérvényes. Az értelmezési lehetőségek elvi végtelensége, az értelmezési formák (filozófia, teológia, tudomány, ideológia) és a konkrét értelmezések perspektivizmusa és szakadatlan versengése miatt ugyanis soha nem lehetnek biztosak abban, hogy valóban megfelelően definiálják az állam, a politika, a jog, az alkotmány, a hatalom, az uralom (igazgatás), a legitimitás, a legalitás, a szuverenitás, a gazdaság stb. fogalmait. Ezért az államtudományt alkotó tudományok egzisztenciálisan érdekeltek abban, hogy az adott tudományág megalapozásának problematizálásával, az alapra irányuló kérdések újrafogalmazásával, azaz alapkutatás formájában, *belül*ről is folyamatosan mozgásban tartsák a megismerés gépezetét, és megakadályozzák a megismerés dogmatizálódását, a kritikával és a tudományon kívüli valósággal szembeni immunizálódást. Az alapkutatás belülről kényszeríti kételyre és kérdezésre, új módszerek, fogalmak, alkalmazási lehetőségek kidolgozására a normáltudományi kutatást, amely ezáltal képes megfelelni a tudományon kívüli és belüli érdekekből következő elvárásoknak.

A lényeget illető további kérdés a következő: mi a viszonya az alapkutatásnak a tudományt érintő *külső,* gyakorlati kihívásokhoz, amelyek a „pusztulás terhe mellett" kényszerítik a tudományos megismerést új problémák felvetésére, folyamatos kérdezésre, problémamegoldások, azaz elméletek és modellek kidolgozására? A természettudományok esetében a belső és a külső kihívások közötti összefüggés világos, az alapkutatások megkerülhetetlenségét és fontosságát nem szokás és nem is lehet megkérdőjelezni. Ez különösen nyilvánvaló az élettudományi-orvostudományi kutatásoknál, ahol eleve a pusztulás terhének tudatában folyik a megismerés. Nem véletlen tehát, hogy az újkori kezdetektől fogva[31] a természettudományos kutatások iránt egyértelmű, általános és konszenzusképes társadalmi-politikai érdekeltségek fogalmazódnak meg, ami megmutatkozik a tudományra fordított erőforrások elosztásában vagy az akadémián belül a természettudományok és a szociáltudományok reprezentációjának

[31] Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy a modern állam keletkezése az újkori tudományfejlődés szempontjából is döntő strukturális esemény volt. Az állam, a saját önfenntartásának érdekében, nem pusztán új tudományokat hívott életre, hanem fokozatosan megteremtette a modern tudományok fejlődésének, a tudás áthagyományozásának intézményi-infrastrukturális feltételeit.

arányaiban. A természettudományokban vitathatatlan az alapkutatások státusa, nélkülözhetetlenségük és fontosságuk magától értetődő.[32]

A szociáltudományok[33] iránti társadalmi-politikai érdekeltséget illetően már korántsem ilyen egyértelmű a helyzet.[34] Ez pedig annak a ténynek tudható be, hogy a szociáltudományokban a pusztulás terhének tudatában végzett kutatás mint indíték és igazolási elv másként jelenik meg, az alapkutatások elkerülhetetlenségének és fontosságának problémája eleve másként vetődik fel. A szociáltudományi kutatásokban nem az ember fizikai-biológiai-materiális létezésének, hanem az ember mint értelemmel bíró szellemi lény társadalmi, történelmi, kulturális létezésének a fenyegetettségéről van szó. Ez utóbbi, hangsúlyozottan a dolog természeténél fogva, egyfelől az embernek az önmaga – pontosabban: az emberek egymás – általi fenyegetettségét jelenti, másfelől versengő értelmezések tárgya, azaz eleve beleágyazódik a világ nyilvános értelmezésének monopóliumáért folytatott szellemi harcba, a világmegértés mitikus értelmezéseitől kezdődően a modern ideológiákig.

Az államtudományok esetén még inkább sajátos a helyzet, mivel a megismerés tárgya, az állam (minden állam) eleve a pusztulás terhe általi fenyegetettségben létezik. Az állam (minden állam) számára – a háborút és a békét átmeneti egyensúlyban tartó *status quo* paradox helyzetében – saját totalitásának kifejlesztése[35] jelenti az egyetlen lehetőséget, hogy cselekvő- és hatóképességét (hatalmát) fenntartsa és fokozza. Ez a végső feltétele annak, hogy az államok versengésében biztosítani tudja az általa történelmileg integrált társadalom és kultúra létezési feltételeit. Az állam alapvető rendeltetése, hogy a saját önfenntartása – azaz funkcióinak teljesítése, a szociális integráció és rend feltételeinek biztosítása – által megakadályozza az adott társadalom és kultúra felbomlását, hanyatlását, pusztulását.[36] Az állam működéséhez (önfenntartásához) szükséges szellemi erőforrások

[32] A fizikában (lásd például CERN), az asztronómiában (például Hubble, James Webb űrtávcső), az űrkutatásban, a genetikai kutatásokban stb. hasonlóan szoros és egyértelmű az összefüggés.

[33] A természettudományokkal szemben a szocialitást az értelem *(Sinn)* fogalmával azonosító, az értelmet és a megértését *(Sinnverstehen)* a megismerés tárgyaként és módszereként előfeltételező tudományokat a szociáltudomány kifejezéssel jelöljük. Jóllehet a természettudományok számára is evidens előfeltétel a világ természeti dimenziójának (jelenségek, törvényszerűségek) nyelvi megnevezése, azonosítása, magyarázó leírása, valamint a kutatás végtelen kiterjeszthetősége, azonban nem „értelmet" ismernek meg.

[34] Az állítás különösen az államtudományokra igaz, ahol az alapkutatás szükségességének megindokolása az államelméletre háruló tudományelméleti feladat.

[35] Vö. Cs. Kiss i. m. (18. lj.).

[36] Az önálló államiság nélküli társadalmak és kultúrák pusztulási folyamatának szemléletes modelljéül szolgál a meghódított Tibet helyzete a kínai nemzetállamban. Az autochton tibeti kultúra és társadalom addig marad fenn, amíg rendelkezik az önálló állami-politikai integrációra való képességével, amely potenciálisan politikai fenyegetést jelent a megszállók számára.

közül az alkalmazható tudományos tudást elsősorban az államtudományoknak kell biztosítaniuk.[37] Erre a tényállásra tekintettel vitathatatlan tény és elvárás, hogy az államtudományokra szükség van, következésképp az államelméletre is, még ha diszciplináris megnevezése és pozicionálása más országokban, például az angolszász államokban, eltérő.

Az állam és az államtudomány tényszerű együttlétezése és egymásrautaltsága jóllehet magától értetődő, a magyar államtudományok, ezeken belül az államelmélet konkrét helyzete azonban minden vonatkozásban az alapproblémák újragondolására és ezzel alapkutatásra kényszerít.[38] Államelméleti alapkutatás nélkül nem lehet meggyőzően elhatárolni egymástól az államdiskurzus szintjeit és fajtáit, kiváltképp annak tudományos és nem tudományos formáit, nem lehet megoldani a diszciplináris elkülönülések és összehangolások problémáját, összességében enélkül nem történhet érdemi előrehaladás sem a magyar, sem az európai államdiskurzusban.

A politikai integrációra való képesség fokozatos elveszítésével párhuzamosan szívódik fel a tibeti kultúra és társadalom, és válik zárvánnyá, pontosabban: rezervátummá a kínai államon belül. Az autochton *(indigen)* népek „emberi jogaira" való hivatkozások eminensen politikai igények megfogalmazásai, az önálló politikai létezésre, az államalkotó képesség megőrzésére és érvényre juttatására való törekvések kifejeződései. A másik szemléletes példát a kurdok helyzete jelenti a török államban.

[37] Ehhez lásd a „jó állam – jó kormányzás" kutatásokat: Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés, 2015*. Budapest, NKE, 2015; Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés, 2016*. Budapest, Dialóg Campus, 2016; Kaiser Tamás (szerk.): *Jelentés a Jó Állam Véleményfelmérésről, 2016*. Budapest, Dialóg Campus, 2016; Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességéig)*. Budapest, Dialóg Campus, 2016; Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége.* II. Budapest, Dialóg Campus, 2015; Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés, 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés, 2019*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.

[38] Vö. Cs. Kiss i. m. (2. lj.).

Csikány Tamás*

A ludovikások zalacsányi szép napjai

Egyetemünk 2021 végén sikeresen megvásárolt egy képeslapsorozatot, amely a Magyar Királyi Honvéd Ludovika Akadémia gazdag történetének egy kis, de annál beszédesebb szeletét mutatja be.[1] A lapok egy korhangulatot közvetítenek, felvillantják a ludovikások viselkedési kultúráját, a társadalmi elfogadottságukat. Egy példa, amelyből általánosítani aligha lehet, de megmutatja, hogy milyen – érzelmesnek is nevezhető – kapcsolat alakulhatott ki egy „terepfelvételi" ludovikás csoport és egy helyi birtokos családja között. Azt, hogy az érintett ludovikás csoport valóban térképvázlatok készítése céljából járt egy zalai településen, egyértelművé teszi Bozó Pál százados 1907. augusztus 18-i levele Malatinszky Ferenc zalacsányi földbirtokosnak: „A terepfelvételi »csányi« csoport egy évvel a válás után szívélyes üdvözletét meneszti hozzátok. Kézcsók és üdvözlet."[2] A képen 19 fiatal hadnagy látható, akiket e napon – I. Ferenc József születésnapján – avattak hadnaggyá. Az akadémiaparancsok 1906-ban vezetett gyűjteményében ráakadtunk egy szervezési intézkedésre,[3] amely szerint a Ludovika másodéves „akadémikusainak" terepfelvételi gyakorlaton kell részt venniük több zalai településen, köztük Zalacsányon. E terepfoglalkozás alkalmával ismerkedhettek meg a leendő tisztek a Malatinszky családdal.

A terepfelvételi gyakorlat a tüzér akadémikusok szerint nem más, mint „a bajtársi érzést oly magas fokra emelő tömegkirándulás, hogy a lelkek és rajzok teljesen eggyé válnak".[4] E foglalkozás valódi célja azonban az volt, hogy az akadémikusok megtanulják a pontos térképvázlat készítésének módját, a tereptárgyak

* Dandártábornok, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar).

[1] A lapok megtekinthetők a Nemzeti Közszolgálati Egyetem honlapján megtalálható Közszolgálati Tudásportál Ludovika Gyűjteményében, a „Malatinszky Ferenc" név alatt.

[2] E levelezőlap nincs az egyetem birtokában, egy aukciós ház oldalán leltem fel, https://axioart.com/tetel/budapest-1907-zalacsany-i-katonak-fotos-kepeslap-zalacsany?search=malatinszky

[3] Hadtörténelmi Levéltár. Tanintézetek. V. 6. M. Kir. Ludovika Akadémia. Könyvek 134. Akadémia parancsok 1906.

[4] Az aks. tüzérosztály III. évf. akadémikusai: *Borbála Helikon 1940*. Budapest, Ludovika Akadémia, 1940. 28.

magasságának, egymástól való távolságának, irányának mérését és ábrázolását egyezményes jelekkel, hogy mindenki számára egyértelmű legyen. Ebben a korban és sokáig azután is a parancsnokok a térképek mellett vagy helyett ilyen vázlatokon vezették a harcot. Az általunk megtalált intézkedés 1906. július 24-én került parancsba, eszerint a másodéveseknek július 28-tól augusztus 15-ig kellett terepfoglalkozáson részt venniük. Az intézkedéshez mellékelt vázlat szerint az akadémikusok és kísérőik Budapestről Balatonszentgyörgyig együtt utaztak, ahol kettéváltak, egyik részük – az akkor még üzemelő – vonattal Zalacsányra és Zalaszentgrótra, a másik Keszthelyre utazott. Ez utóbbiak innen Alsópáhokra, Karmacsra és Zalaszántóra mentek tovább.

Az akadémikusok négy csoportban dolgoztak, mindegyik csoporthoz beosztottak két közkatonát. Az indulás előtti napon kellett a tereptan tanteremben a műszereket, az írószereket, a térképeket és a nyomtatványokat átvenni, a könyvtárban pedig a szükséges tankönyveket. A katonák nyugta ellenében vételeztek „ágyfelszerelést", evőeszközöket, asztalkendőket, szalvétát, törlőkendőket és cipőtisztító felszerelést, amelyeket azután csoportonként egy-egy nagy ládába csomagoltak, ezeket kocsikra rakták, és fogadott szállítók vitték ki a déli vasútállomásra. Az akadémikusok e napon orvosi vizsgálaton vettek részt, majd összekészítették a személyi poggyászaikat, a kísérő tisztek pedig pénzelőleget vettek fel a kiadásokra. Másnap reggel az akadémikusok alakzatban, gyalogosan vonultak ki az állomásra, a csomagjaikat kocsikon vitték utánuk.

A terepmunkák végzéséről nem rendelkezett az intézkedés, azt a tanárokra bízták. Az viszont bizonyos, hogy az akadémikusoknak az elvégzett munkáról számot kellett adniuk, mégpedig dolgozatok formájában. Ezeket visszaérkezés után Zulawszky Elemér százados gyűjtötte, mégpedig a következőket:

> „a. Minden akadémikusrészleg a mellékletekkel külön borítékban, az egész csoport pedig egy nagyobb megfelelő borítékba csomagolva. b. A nagy háromszögelő lap és a háromszögtani pontok leírását tartalmazó, a szaktanár által kiadott adatok. c. Az akadémikus szelvények az otthoni munka szabályai szerint kidolgozott terepvázzal, a domborzat irónnal teljesen kicsíkozva. d. A növényzet pont és írásoleáták teljesen kidolgozva. A magassági pontok az oleátába bevezetve. e. Magasságmérő könyvek (teljesen kiszámított és kiegyenlített magasságokkal). f. Az áttekintő lapon az akadémikus osztályzata. g. A harctéri futólagos tájrajzok (minden szelvényhez kettő)."[5]

Azt tudjuk, hogy az akadémikusok tábori kihelyezések, terepgyakorlatok során keresték a kapcsolatot a helyi családokkal, akik számára megtiszteltetés volt vendégül látni őket. Ezt támogatták a tanárok is, hisz ilyen alkalmakkor is lehetett a társadalmi érintkezés, viselkedés szabályait gyakorolni. Mivel 1907-ben avatták

[5] Hadtörténelmi Levéltár i. m. (3. lj.).

őket tisztté, 1906 nyarán éppen a másodévet fejezték be, tehát a fenti intézkedés rájuk vonatkozott.[6] A gyakorlat lezajlott, ennek részleteit nem ismerjük, de a későbbi levelezésből kiderül, hogy az akadémikusok többször megfordultak a Malatinszky-házban, ahol jó, szívélyes kapcsolat alakult ki a családtagokkal és az ott megforduló személyekkel. Ezen eseményeket egy fotográfus megörökítette, és az elkészült képek tanúsága szerint a vidám találkozók közös étkezésekkel, beszélgetésekkel teltek, amelyeket esetenként zene is kísérhetett. Néhány akadémikus szinte baráti kapcsolatot alakított ki a család gyermekeivel.

A terepfelvételi gyakorlat után az akadémikusok elmentek szabadságra, majd innen bevonulva azonnal egy levelezőlapot küldtek Zalacsányra Malatinszky Ferencnek. A levél szövege a következő: „A bevonulás után el nem mulaszthatjuk, hogy a kedves családi kört, hol kellemes napokat töltöttünk, legszívélyesebben üdvözöljük! Budapest, 1906. szeptember 21." Az aláírók névsorban Bíró László, Bogdánffy Béla, Chatel Jenő, Dinnyés Zsigmond, Franyó Zoltán, Gliga Tibor, Hanke Tibor, Karner János, Kerner Géza, Koós Miklós, Mayer Miklós, Scossa Gyula, Szabó Lajos, Szappanos István, Székely Jenő, Sztankóczy Péter, Wolnhoffer Emil és egy kiolvashatatlan név, valamint Bozó Pál százados.

Malatinszky Ferencet és családját is illik bemutatnunk, mielőtt rátérnék a levelekre és íróikra. Alsómalatinai Malatinszky Ferenc 1863-ban született Tapolcán, amely akkor Zala vármegyében feküdt. A jezsuiták kalksburgi és kalocsai gimnáziumában tanult és nevelkedett, majd a magyaróvári gazdasági akadémián végezte főiskolai tanulmányait. A diploma megszerzése után a tilaji és a zalacsányi birtokán élt és gazdálkodott. Művelt, több nyelvet beszélő ember volt. Zala vármegyében több tisztséget töltött be, így tagja volt a megye törvényhatósági bizottságának, alelnöke a vármegye állandó választmányának és közigazgatási bizottságának. Elnökévé választotta a Keszthelyi Takarékpénztár, alapító és választmányi tagja volt a nagykanizsai Zalavármegyei Takarékpénztár Részvénytársaságnak. A Balatoni Szövetség zalai alelnökeként jelentősen hozzájárult a vidék fejlődéséhez. A gazdasági főtanácsosi címet 1922-ben nyerte el, majd öt évvel később Zala megye törvényhatósági bizottsága a felsőház tagjává választotta.[7] Malatinszky 1890-ben szánta rá magát a házasságra, és vette el a sármelléki Bogyay Jolánt, akinek édesapja szintén Zala egyik tekintélyes földesura és közszereplője, országgyűlési képviselője volt. Házasságukból két gyermek született, az ifjabb Ferenc – történetünk „Pubija" – 1892-ben, és Alice

[6] Az 1897. évi XXIII. törvénycikk szerint ugyanis a Ludovika Akadémia ekkor három évfolyammal működött.

[7] Haeffler István (szerk.): *Országgyűlési almanach az 1931–36. évi országgyűlésről.* Budapest, Magyar Távirati Iroda, 1931; Lengyel László – Vidor Gyula (szerk.): *Magyar országgyűlési almanach. 1931–1936.* Budapest, 1931. Felsőház. XI. Törvényhatóságok (vármegyék és városok) által választott felsőházi tagok. Malatinszky Ferenc. 449.

a következő évben, akit a családja és az akadémikusok Mimának neveztek. Ferenc a császári és királyi haditengerészetet választotta szolgálati helyéül, ahol fregatt-, majd sorhajóhadnagyi rendfokozatot ért el. A világháborúban szerzett sebesülésébe 1923. október 13-án, 31 évesen halt bele. Alice-ről annyit tudunk, hogy 1917. november 12-én férjhez ment egy bizonyos Trsztyánszky Géza honvéd huszárfőhadnagyhoz.[8]

A család és a ludovikások között kialakult kapcsolatot jól mutatja a „képeslapáradat", amely azonban sajnos csak egyoldalú. A Malatinszky családhoz érkezett lapok egy része maradt meg számunkra, a családtagok által írt levelek közül egyet sem ismerünk. Az ezekben foglaltakra azonban esetenként találunk utalásokat. Az első ismert levelet, illetve képeslapot Koós Miklós akadémikus írta „Ő Nagysága Malatinszky Ferencné úrasszonynak" 1906. augusztus 24-én a következő szöveggel: „Kezeit csókolja Koós Miklós akad." A képen a családtagok és az akadémikusok láthatók, illetve egy cigányzenekar, mindannyian fényképezéshez beállva. Az akadémikusra nagy hatással lehettek a család gyermekei, illetve a családnál lévő gyerekek, mert e napon még Pubinak és Pipinek is írt, ez utóbbi kilétét nem sikerült felfednünk: „Kis barátait szeretettel üdvözli Koós Miklós akadémikus." E lap képes oldalán egy nagy asztalnál láthatók a gyerekek és az akadémikusok, illetve még néhány személy. Másnap Koós akadémikus Mima nevére címezve is küldött egy lapot „sok szívélyes üdvözlettel" szöveggel. E lapon az akadémikusok zászlóval feldíszített szekereken láthatók.

Közben Malatinszkyné is írhatott egy lapot, mert erre ugyancsak augusztus 25-én Bogdánffy akadémikus válaszolt:

> „Kedves Nagyságos Asszonyom! Olyan örömöt okozott nekem a kedves csányi levelező lap, hogy nem is próbálom megköszönni, mert kellőképpen úgy sem tudnám sem szóban, sem írásban. Szegény kis Pubi csak hogy jobban van! Kérem Nagyságos Asszonyom feledhetetlen családjának üdvözletemet átadni, a Nagyságos Asszony kezeit csókolja hálás tisztelője."

E lap szintén egy nagy asztalnál mutatja a társaságot, az asztalfőn egy nagymamával. Bogdánffy a beteg Pubinak is írt e napon Szamosújvárról:

> „Aranyos Pubikám! Mihamarabb teljes egészség! Többet ne halljam rossz híredet, hogy betegeskedel. Siettem volna jobban, de látod édes lelkem a Gliga Pista lova rugdalózott az úton s így megkésve érkezem, de remélem, ezt nem veszed rossz néven. A legtöbbet a csányi képekből csak az intézetbe küldhetek sajnálatomra, mert a művész úr csak keveset küldött, nem amiket rendeltem. De kipótolom. Csány mindig eszembe van, de nem csak eszembe, hanem… Különben ölellek és csókollak számtalanszor, B. Béla."

[8] Ferenc gyászjelentése: https://dspace.oszk.hu/handle/20.500.12346/189273#, Alice házassága: https://mandadb.hu/dokumentum/908501/KeszthelyiHirlap19171118.pdf

A képen lóháton Gliga és Bogdánffy akadémikusok láthatók.

Időrendben a következő két levelet Wolnhoffer akadémikus írta, ráadásul ugyanaznap, augusztus 27-én, és mindkettőt a nagyságos asszonynak. A borsodi Múcsonyban kelt egyik levél egy udvarias formulát tartalmaz: „Mindig örömmel emlékszem vissza az itt eltöltött kellemes-szép napokra", míg a másiknak már fontos a tartalma: „Tegnap írta a kapitány úr, hogy a közös lovassághoz beosztottak, ami nagy örömömre szolgált. Feri bátyámnak a legszívélyesebb üdvözleteket küldöm Borsodból." Az első lapon az akadémikusok láthatók étkezés közben egy szépen megterített asztalnál, a másik pedig a már ismert csoportképet mutatja.

Egy augusztus 27-én kelt képeslappal nehéz mit kezdenünk. A kép két akadémikust ábrázol, a másik oldalon a házigazdának címezve a következő szöveg olvasható: „Nem sokára viszontlátom Keszthelyt... Szóval többet. Kézcsókjaimat jelentve, igaz tisztelettel. Budapest, augusztus 27., Pista." István nevű akadémikusról nem tudunk, talán egy kísérő tanár lehetett. A következő ismert képeslapot 1906. augusztus 29-én írta Bandi, akiről szintén nem tudunk semmit, András keresztnevű akadémikus az egész évfolyamban nem volt. Talán így becézték valamelyiküket. Ez a Bandi a „Nagyreményű" Mimának írta a következőket: „Levelüket megkaptam. Jobban van-e már a Pubi? Már 31-én megyek vissza az intézetbe. Most a napokban voltunk a Papával Csúzon. Magát és a Pubit üdvözli Bandi." Csúz egy felvidéki kis falu, bizonyosan erről lehetett szó. A kép már ismerős, ezen is a szekéren ülő akadémikusok láthatók, csak erre egy rövid szöveget is írtak, amelyből megtudhatjuk, hogy a Zalacsányhoz közeli Szöllősi pusztán tett látogatást örökíti meg.

Augusztus 30-án egy újabb levelező lapjával találkozunk, ezúttal Dinnyés honvéd akadémikus írt a házigazdának: „Megemlékezése jeléül kézcsókja és üdvözlete mellett kedves Feri Bátyánknak hálás tisztelője." A levél Nagytagyoson kelt, amely talán Nagytagyospuszta lehet Környe mellett. A kép egy akadémikust ábrázol, minden bizonnyal éppen az írót, Dinnyés akadémikust. A következő levél szeptember 4-én kelt: „Kedves Ferkó! Rendkívül sajnálom, hogy kedves meghívásotoknak eleget nem tehetek, magam is szerettem volna titeket látni, de valami lappangó láz gyötör, s oly rosszul érzem magamat, hogy jobbnak láttam itthon maradni – majd máskor. Kedves Ngysnak kezeit csókolom, a gyerekeket és Téged szívből üdvözöl híved, B. Pali." Eszerint a család szeptemberben már meg is hívta magához Bozó századost. Bizonyára csak neki szólt a meghívás, hisz a többiek a szabadságukat töltötték. A kép a századost ábrázolja egy hátaslovon ülve.

Úgy tűnik, Bogdánffy akadémikusra mély benyomást tett a tizennégy éves Mima, mert szeptember 5-én e sorokkal kedveskedett neki: „Kedves kis Mima! Szinte hihetetlen, hogy annyira el voltam foglalva, hogy még írásban sem mehettem el Csányba, csak gondolatban. De gondolatban annyiszor voltam, hogy

nincsen annyi fényes csillag az égen, mint ahányszor... !!! Különben kis kacsóit milliószor csókolom s üdvözlöm." Bogdánffy akadémikus természetesen saját magáról küldött egy elegáns képet. De talán, hogy ne lógjon ki a lóláb, hősünk a testvéröcsnek is írt egy hosszabb levelet:

> „Kedves Pubikám! Lev. lapodat köszönöm, rendkívül örvendtem neki. Hány nap még a világ? Nekem még két hetem van. A vakáció alatt el voltam foglalva. ½ 6 órakor reggel már a kaszárnyában voltam a huszároknál, 7 óráig pótlovat lovagoltam, 7 órától újoncokat oktattam, még egy ezredparancsnoki szemlét is kiállottam, Mindenki azt hiszi, hogy be vagyok osztva ide. Na de szervusz aranyos Pubi, minden lehető jót kívánok, Nagymamád és kedves szüleid kezét csókolom, titeket szívből üdvözöl Bogdánffy."

A kép bizonyára a Malatinszky kúria belső udvarán készült, rajta az akadémikusok, középen a házigazdapár és még két civil. Az akadémikus az egész családot megtisztelte, ugyanis Malatinszkynak is írt egy lapot, de arra csak annyit írt, hogy: „A nagyságos Asszony kezeit csókolva, kedves Feri bátyámat üdvözlöm. Tisztelője, Bogdánffy." A kép ezúttal ismét a szőllősi kiránduláson készülhetett, de ezen egy hintó is látható a szekerek mellett. Persze mindegyiken nagy magyar zászló.

Az októberi első levelet ismét Bozó százados írta. Ebből az derül ki, hogy a Malatinszky házaspár látogatást tervezett Budapestre, amelyről értesítette az akadémikusi csoportot. „Nagyságos Malatinszky Ferenc úrnak 1906. okt. 3. Nagy lázban várták a fiúk Őngát, én azonban nem sajnálom, hogy eddig nem jött, mert erős hűlés következtében rosszul voltam, most már jobban vagyok, és előre is örvendek titeket láthatni. Szívélyes üdvözlet és kézcsók, Bozó Pali. Bp. 1906. X/3. Ferenc napra minden jót." A látogatás tehát késett vagy elmaradt, ezt nem tudjuk. A kép érdekes: rajta a százados egy asszonnyal, aki karon ülő csecsemőt tart, két kislány és két fiú látható (egyikük talán alreál iskolás).

A következő levél talán megfejti azt a rejtélyt, hogy ki lehet az alreál iskolás. Úgy tűnik, hogy Bozó százados magával vihette a fiát, Leventét is a terepfelvételre. A fiút 1916-ban avatták hadnaggyá, ekkor tehát valóban honvéd alreál iskolába járhatott. A Leventétől származó lap címzéséből azt is megtudhatjuk, hogy az ifjabb Ferenc a Pipi becenevű társával immáron bevonult a bécsi Theresianum nevelőintézetbe „zögernek". „Kedves Pipi és Pubi! Sokszor gondolok reátok, milyen jó volt Csányban együtt játszani. Most már én is iskolába járok. Mindkettőtöket csókol barátotok, Bozó Levente." A másik oldalon „Szívélyes üdvözlet, Bozó százados". A kép egy akadémistát ábrázol, mellette fehér lovon egy fiúcskát.

Az utolsó szöveges levél Bozó Pál századostól származik 1907. május 14-éről. A százados Malatinszkynak a következőket írta: „Kedves barátom! Már furdal a lelkiismeret, hogy kedves leveledre oly régen nem válaszoltam, de mindig vártalak, mert Kálmán mondta, hogy feljössz. Mi újság nálatok, hogyan álltok egészség dolgában? Őngnak kézcsókomat, mindenkinek üdvözlet, ölel híved, Bpali." A kép egy lovon ülő tisztet ábrázol, aki mögött kétsoros vonalban akadémikusok masíroznak. A megvásárolt képeslapok közül több üres vagy azonosíthatatlan személyektől származó lap található. Közös bennük, hogy egy kivétellel akadémikusokat ábrázolnak étkezés, lovaglás, társalgás közben, egy munka, vagyis terepfelvétel alatt készült, de több képen is egyszerűen a fényképezéshez pózoló személyt láthatunk.

Érdemesnek gondoljuk a következőkben néhány akadémikus további útját felvillantani. A legsikeresebb katonai karriert Koós Miklós mondhatta magáénak, aki 1885-ben született Budapesten. Itt végezte iskoláit, az Evangélikus Gimnáziumban érettségizett, és rövid kitérő után, amelyet jogi tanulmányok miatt tett, a katonai hivatást választotta. A Ludovika Akadémiára 1904-ben jelentkezett. Az első tiszti beosztása 1907-ben Pozsonyba szólította a 13. honvéd gyalogezredhez, ahonnan négy év után visszakívánkozott, és vissza is helyezték az akadémiára. Azonban a Nagy Háború első évében tanárjelöltként neki is harctéri szolgálatra kellett elvonulnia. Itteni helytállását mutatják kitüntetései, megkapta a bronz katonai érdemrendet a katonai érdemkereszt szalagján, majd a Katonai Érdemkereszt 3. osztályát hadidíszítménnyel és kardokkal. Sebesülése után ismét a Ludovikán folytatta a pályafutását, immáron tanárként. A háború után elhagyta az Akadémiát, és 1920-tól nyugdíjba vonulásáig Horthy Miklós kormányzó szárnysegédje, majd 1928-tól első szárnysegédje volt. Ez idő alatt számtalan kitüntetést kapott, 1927-ben a vitézi címet is megítélték neki, 1940-ben elismerték a „nemességét", és ettől kezdve használta a békei előnevet. 1943-ban nyugdíjba vonult, majd a következő év szeptember 11-én a várban lévő szolgálati lakásában főbe lőtte magát. Nős volt, felesége, Kautsch Mária két fiúval, Imrével és Miklóssal ajándékozta meg. Az önkéntes halált valószínűleg feleségének betegség miatti hosszú szenvedése és korai halála miatt választotta, de bizonyára szerepet játszott ebben az ország reménytelen helyzete, az összeomlás.[9]

Franyó Zoltán akadémikus nem írt levelet, vagy legalábbis nem tudunk róla. El volt foglalva új barátaival, Kosztolányi Dezsővel, Babits Mihállyal, Juhász Gyulával és Ady Endrével. A *Magyar Szemle* az évi, 1906. október 25-ei számában jelent meg első verse, *A nyár halála*.

[9] Lásd Bangha Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920–1944*. Budapest, Európa, 1990. 392.; a *Rendeleti Közlöny a Magyar Királyi Honvédség számára* vonatkozó számai.

A sápadt tarlón lomha ködök ülnek…
Meghal a nyár! Hűvösebb lesz az Élet.
Ma elrohan a csókok asszonyától
S az Őszbe száll a legbetegebb lélek.

Meghalt a nyár! Alusznak mind a vágyak!
Álomba dűlt álomvalóság minden…
Az Asszony is, a csókja is csak álom;
A durva Élet messze űz ma innen.

Egy álom volt a legtüzesebb óra,
Egy forró nyárnak minden forró csókja!
A legszentebb, beteljesült Álom.

A sápadt tarlón őszi álmok ülnek...
A vézna vágyak halkan összedűlnek. …
Az Asszony sajgó zokogását hallom…

E sorokat talán a csányi szép napok ihlették, de erre aligha találunk igazolást. Az viszont bizonyos, hogy a következő év szeptember 1-jén Franyó hadnagy a császári és királyi 61. (Morawetz) gyalogezrednél kapott beosztást Temesváron.

Franyó Kismargitán született 1887-ben. A soproni Honvéd Főreáliskoláról érkezett a Ludovikára, és azt el is végezte, bár egyre kevesebb lelkesedéssel. Hadnagyként már jobban érdekelte az irodalom, mint a katonai szolgálat. A helyőrségében irodalmi társaságot hozott létre, de végül megunva a szolgálatot, 1910-ben kilépett a seregből. A hivatásos irodalmi tevékenységét az aradi *Függetlenség* szerkesztőjeként kezdte, közben írásai jelentek meg a *Huszadik Század*ban, a *Nyugat*ban, a *Pesti Napló*ban és a *Népszavá*ban egyaránt. Az I. világháború őt is beszippantotta, a galíciai hadszíntérről írt tudósításaiból állította össze *A kárpáti harcokról* című, 1915-ben megjelent kötetét. A háború során sebesülten Bécsbe került, ahol felgyógyulása után a hadilevéltárban teljesített szolgálatot. Egy rövid olasz kitérőt követően, már a háború befejezése után, Budapesten telepedett le, és a forradalom híveként szerkesztője lett a *Vörös Lobogó* című lapnak. A Tanácsköztársaság alatt Lukács György munkatársaként a közoktatásügyi népbiztosság tisztviselője volt. A „dicsőséges" napok után Bécsbe emigrált, ahol az egyetemen keleti nyelveket tanult, közben pedig írt. A hazatérés – amely ekkor már Romániát jelentette – 1923-ig váratott magára. Aradon, majd Temesváron szerkesztett irodalmi folyóiratokat, közben szerteágazó műfordítói munkát végzett. Az újabb világégés után már többnyire csak fordítással foglalkozott, nyugati nyelvekből, oroszból, románból, arabból és kínaiból egyaránt. Magyar költőket, köztük József

Attilát fordított németre, ez utóbbit oly sikerrel, hogy még Thomas Mann is gratulált neki. Műfordító munkásságáért 1969-ben Herder-díjat kapott. 1978-ban hunyt el Temesváron.

Az örmény származású Bogdánffy Béla akadémikus volt az egyik legszorgalmasabb levelező. Őt tisztté avatás után a kolozsvári 21. honvéd gyalogezredhez helyezték, ahonnan azonban hamarosan, 1910-ben próbaszolgálatra átkerült a marosvásárhelyi 9. huszárezredhez.[10] Egy tiszttársa szerint gyengén lovagolt, „csúnya ülése" volt, de elméletben sokat tudott. Az I. világháborút végigharcolta először szakasz-, majd századparancsnokként. Szintén az előbb idézett tiszt jegyezte le róla, hogy a legénység nagyon szerette. A hozzájuk fűződő viszonyt jól tükrözi az a megható levél, amelyet a *Pesti Hírlap* közölt le 1916-ban.

> „Egy századparancsnok levele. Aradról jelentik: Bogdánffy Béla századparancsnok, aki a polgári életben aradmegyei főszolgabiró,[11] egy hősi halált halt őrmesterének atyjához a következő levelet intézte: Igen tisztelt uram! Szeretett, kedves, jó fiuknak, az én legkedvesebb alantasomnak szomorú, de dicső sorsáról már értesítették mások. Nekem lett volna talán kötelességem, de higgye el, annyira megrázott az eset, hogy nem voltam képes rá. Összegyűjtött holmiját magamnál őriztem, és most, hogy szabadságra hazajöttem, alkalmam van önhöz eljuttatni. A mellékelt csomagban küldöm leveleit, imakönyvét, lámpáját, zsebkését, egy bőrtárcát, benne hatvan korona papírpénzzel, két darab orosz és két darab német bankjeggyel, és egyéb apróságait, azonkívül az igazolványi réztokját és az arany vitézségi érmét. A nagy ezüst vitézségi érmet vele együtt temettem el. Eleste után Turynka mellett, az erdő szélén, közel ahhoz a helyhez, ahol hősi halált halt, magam személyesen temettem el, és szülei helyett is imádkoztam érte. Ez mindjárt 24-én, eleste napján történt. Pár napra rá koporsót csináltak, abban helyezték el, és a turynkai templom kertjébe temették; sirját kereszttel jelölték meg. Ilyen nagy fájdalomban természetesen nem is próbálom önöket vigasztalni. De legyenek a legnagyobb fájdalmukban is büszkék hősi halált halt fiukra, mert kevés hozzá hasonló volt talán az egész hadseregben. Nekem is büszkeségem és szemem fénye, volt, de az ilyen nagy háborúban el kell készülve lennünk a legnagyobb fájdalmakra, mert a haza a legnagyobb áldozatokat követeli tőlünk. Szegény elérte azt, amit csak érhetett, és én boldog voltam, ha neki időnkint örömet szerezhettem, úgy hogy most, hősi halála után, nem maradtunk adósa. Fiatalon őrmester lett, I. osztályú ezüst és arany vitézségi érmet szerzett, ami keveseknek jutott osztályrészül, és ami a legszebb kitüntetés. Június 23-án este tudtam meg, hogy megkapta az aranyérmet; rögtön gratuláltam is neki – és szegény, már másnap elesett, mielőtt még viselhette volna a kitüntetését. Isten őrizze meg önöket a jövőben minden fájdalomtól, és adjon jelen szomorúságukban vigasztalást. Isten áldja meg mindnyájukat. Maradok igaz tisztelettel Bogdánffy Béla honvédhuszárfőhadnagy, az 1. század parancsnoka."

[10] Koszta István: *Huszártörténet.* Csíkszereda, Pro-Print, 2008. 58.

[11] Az újság alighanem összetévesztette a két Bogdánffyt, a mi hősünk nem volt főszolgabíró, viszont e néven valóban szerepel az 1908-as címtárban egy szolgabíró, https://adt.arcanum.com/hu/view/TisztiCimtar_1908/?pg=85&layout=s

Bogdánffy a háború után különböző beosztásokban szolgált, majd az 1930-as évek vége felé az ódalmandi csikótelep parancsnoka lett. Innen vonult nyugdíjba. Az egykori huszártiszt hosszú életét 1957-ben fejezte be.

Dinnyés Zsigmond akadémikus nevét szintén megtaláljuk a levelezők között. Pályafutása során elsősorban katonai, pontosabban parancsnoki erényeket csillogtatott. Avatás után a nagyszebeni 23. honvéd gyalogezredhez került, de három évvel később már a verseci 7. gyalogezrednél találjuk. Fiatal tisztként az I. világháború harcaiban század-, majd zászlóaljparancsnokként kellett megmutatnia, hogy milyen felkészítést kapott a Ludovikán. A helyzetét nehezítette, hogy már a háború első hónapjaiban népfelkelő alakulatot kellett vezetnie, amely az 1886. évi XX. törvénycikk szerint is csupán kiegészítő eleme volt a haderőnek. Ettől függetlenül Dinnyés százados ezen „öreg, kiszolgált" katonákat is úgy vezette, hogy egymás után kapta a kitüntetéseket. Parancsnoka az első elismerésre már 1914 végén felterjesztette a 7. gyalogezredtől a II/2. népfelkelő hadtápzászlóaljhoz vezényelt századparancsnokot, aki:

> „Kiválóan teljesített egy század parancsnokaként a Brestovi melletti csatában, Groikától keletre, Szerbiában 1914. XII. 7-én. Lelkesen vezette századát a rohamtámadáshoz, elfoglalta az állását, és kitartóan tartotta azt a túlerővel szemben. December 9-én átvette egy zászlóalj 3 meggyengült századának parancsnokságát, amely elvesztette parancsnokait, és energikusan tartotta őket a helyükön, míg az egész csoport meg nem kapta az általános visszavonulási parancsot. Azóta eltelt hat hét alatt a fenti zászlóalj parancsnokhelyetteseként a dunai biztosító csapatoknál, nehéz körülmények között szolgált. Jelenleg mint zászlóaljparancsnok teljesít szolgálatot fáradhatatlan buzgalommal és példamutató bátorsággal."[12]

A javaslat hadidíszítményes 3. osztályú katonai érdemkeresztre szólt, amelyet I. József császár 1915. október 16-án jóvá is hagyott.[13]

A következő felterjesztésre nem sokáig kellett várni. Carl Divizioli alezredes 1916. szeptember 20-án írta a következőket: „Az ellenség előtt vitéz magatartásának elismeréséül: Az ezen hó 15-én Oláhtyúkosnál vívott ütközet alkalmával, amikor az ellenség túlerővel szemben az Olton átkelt, a zászlóaljával az órákig tartó heves támadásokat feltartóztatta és ez által az ellenségnek az elrendelt visszavonulásáig nagyon nagy veszteségeket okozott."[14] E tettért az uralkodótól „legfelsőbb dicsérő elismerés" járt. A következő hőstettre ismét nem sokat kellett várni. Október 15-én az alezredes a következőket írta: „Ezen hó 11-én és 12-én megtett 30 kilométeres menet után a zászlóaljával az Ojtozi-szorosnál lévő Magyaroson

[12] Hadtörténelmi Levéltár, Tiszti kitüntetési javaslatok, 4172.
[13] *Rendeleti Közlöny a Magyar Királyi Honvédség számára*, Személyes Ügyek, 1915. november 20.
[14] Hadtörténelmi Levéltár, Tiszti kitüntetési javaslatok, 13841.

álló túlerejű erős ellenséget megtámadta és kiemelkedően ügyes vezetés révén az ellenséget megfutamította. Ennek során nagyon nagy veszteséget okozott neki, és a zászlóalj 1 löveget, 1 lőszereskocsit, 1 géppuskát a lőszereskocsijával, sok fegyvert szerzett és számtalan hadifoglyot ejtett."[15] Ezt a dandárparancsnokság is megerősítette, így nem volt akadálya, hogy Dinnyés százados a következő év áprilisában megkapja a Vaskorona-rend 3. osztályát a hadidíszítménnyel és a kardokat „díjmentesen".[16]

A háború után Dinnyés százados, miután igazolták, hogy nem játszott szerepet a forradalmakban, Környén élt, majd 1924-ben – már nyugállományú őrnagyként – Balassagyarmaton. Három év múlva vitézi címet és birtokot kapott. Minden bizonnyal gyermektelen maradt, mert 1939-ben bekövetkezett halála után a birtok visszaszállt a rendre.

A Ludovika Akadémián folyó képzés céljai között az Osztrák–Magyar Monarchia időszakában éppúgy, mint a két világháború között szerepelt, hogy a leendő tisztek a társadalom elismert, példamutató tagjai legyenek. És ez nem csupán a szakmai felkészültségükre, a haza védelme iránti elkötelezettségükre vonatkozott, hanem általános műveltségükre, megjelenésükre, modorukra, a társasági élet szabályainak betartására éppúgy, mint az alárendeltek tiszteletére. Véleményünk szerint a fenti példák jól illusztrálják, hogy miként érhették el e célokat a Ludovika épületeinek falain kívül is, a mindennapi kiképzés során, olyan helyzetek kialakításával vagy kihasználásával, amelyek lehetőséget teremtettek a leendő tisztek számára a társadalmi kapcsolatok kialakítására és ápolására. Ha az akadémikusok nem viselkednek a család által támasztott elvárásoknak megfelelően, aligha alakulhatott volna ki a tanulmányunk témáját adó levelezés.

[15] Hadtörténelmi Levéltár, Tiszti kitüntetési javaslatok, 17031.
[16] *Rendeleti Közlöny a Magyar Királyi Honvédség számára*, Személyes Ügyek, 1917. április 7.

Dávid Lilla*

Gondolatok a kényszermunka szabályozásáról egy tíz évig tartó kizsákmányoló kötelék kapcsán

A modern kori rabszolgaság

A „modern kori rabszolgaság" kifejezést hallva inkább gondolunk mélytengeri halászhajókon dolgozókra – ahol az elszigeteltség szinte fizikailag is lehetetlenné teszi az ellenőrzést, beavatkozást –, mint a naponta látott hajléktalanra, a szellemi fogyatékkal élő léggömbárusra vagy a szomszédnak dolgozó mindenesre. Migráns munkások akár éveket is eltölthetnek egy hajón anélkül, hogy segítséget tudnának kérni[1] – egy áldozat 22 évig élt így a családjától távol, kapcsolattartási lehetőség nélkül.[2] Ha kellően távoli a példa, akkor az együttérzésen kívül nincs más dolgunk. Azonban egyre több esetben kell rácsodálkoznunk, hogy ez nincs így.

A modern kori rabszolgaság gyűjtőfogalomként olyan kizsákmányoló helyzetekre, kapcsolatokra utal, amelyeket az érintett nem tud visszautasítani, amiből nem tud kilépni fenyegetés, erőszak, kényszer, megtévesztés és/vagy bármilyen hatalommal való visszaélés miatt.[3] A modern kori rabszolgaság két fő ágát a 2017-es Global Estimates of Modern Slavery (GEMS) a kényszermunkában és a kényszerházasságban jelöli meg. A kényszermunkát további három kategóriára osztja, ezek az állam által végrehajtatott kényszermunka, a kizsákmányoló kényszermunka, valamint a felnőttek szexuális kizsákmányolása és a gyermekek kereskedelmi célú szexuális kizsákmányolása.[4] 2016-ban legalább 40,3 millió embert kényszerítettek akarata ellenére munkavégzésre vagy házasságkötésre: 24,9 millió fő volt kényszermunka áldozata, és 15,4 millió fő élt kényszerházasságban.[5] A munkára kényszerített áldozatok közül 16 milliót a magánszektorban

* Adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

[1] International Labour Organization – Walk Free Foundation: *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.* Geneva, International Labour Office, 2017. 34.

[2] Uo., 35.

[3] Uo., 9.

[4] Uo., 17.

[5] Uo., 9.

foglalkoztattak,[6] a rendelkezésre álló adatok alapján a munkára kényszerítettek 24%-a háztartási munkát végzett. Az adatok szerint a koldulásra kényszerítettek aránya volt a legalacsonyabb (4%).[7]

A modern kori rabszolgaság szinonimájaként téves a kényszermunkát használni.[8] A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Kényszermunkáról szóló 1930. évi egyezménye a kényszermunkát olyan munkaként vagy szolgáltatásként határozta meg, amelyet valamilyen hátrány kilátásba helyezésével valósíttatnak meg, és amelyre a munkát végző személy nem önként vállalkozott.[9] A kényszermunka és a rabszolgaság fogalmának összevetéséből levonható a következtetés, miszerint lényegében minden kényszermunkát végző ember rabszolga, mégsem minden rabszolgaságban élő személy kényszermunkás, mivel a rabszolgaság nem mindegyik formája irányul munkacélú kizsákmányolásra.[10]

Magyarország is részt vett a munkacélú kizsákmányolás minden formájának beazonosítását és felszámolását célzó közös akcióban,[11] amelyet az Europol szervezett 2021. május 31. és június 6. között a tagállamok területén. Az összesítések szerint a kizsákmányolás formái közül a 2020-ban ismertté vált ügyekben a szexuális kizsákmányolás (59%) és a munkacélú kizsákmányolás (21%) aránya a legmagasabb. A munkacélú kizsákmányolás[12] elleni küzdelmet számos körülmény nehezíti,[13] így például a sértettek tájékozatlansága, beleegyezése vagy beletörődése, és a társadalom – sokszor információhiányból eredő – részvétlensége, jóváhagyása.

[6] Uo., 10.

[7] Uo., 32.

[8] Barabás Ildikó et alii: *A munkacélú kizsákmányolás megelőzésének és az áldozatok segítésének lehetőségei.* Budapest, Konszenzus Alapítvány Budapesti Szervezete, 2019. 23.

[9] A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kényszermunkáról szóló 1930. évi 29. számú egyezménye, 2. cikk.

[10] Barabás et alii i. m. (8. lj.) 23. Az emberkereskedelem pedig „egy lehetséges, de nem kizárólagos útja annak, ahogy egy ember rabszolgaságba kényszerül. […] Az emberkereskedelem leggyakoribb célja a kényszermunka, a kényszerházasság, a szervkereskedelem és a prostitúció." Uo.

[11] Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda: Európai közös akció a munkacélú kizsákmányolás felszámolása érdekében. *Rendőrség,* (2021. június 16.). https://bit.ly/3JHM7QI

[12] A releváns fogalmak nemzetközi és hazai sokszínűségének problémájára utal Balogh Krisztina – Windt Szandra: A munkáltatással összefüggésben elkövetett emberkereskedelem jellemzői elméleti és gyakorlati szempontból. *Belügyi Szemle,* 70. (2022), 2. 259–275, 261.

[13] A sajátosságokról részletesen lásd Barabás et alii i. m. (8. lj.).

Egy tíz évig tartó kizsákmányoló kapcsolat

Sokat segíthet a felvilágosításban Tuza-Ritter Bernadett *Egy nő fogságban* című dokumentumfilmje,[14] amely betekintést nyújt egy modern kori rabszolgának nevezhető nő életébe. Az operatőr – és egyben rendező – eredetileg más témában készített egy filmet, amelynek kapcsán megismerte Edit történetét. Amikor felismerte a helyzetét, engedélyt kért az Editet foglalkoztató nőtől, Etától a további forgatásra. Fizetség ellenében így másfél évig kísérte figyelemmel Edit sorsának alakulását – ennek összegzését láthatjuk a dokumentumfilmben. A felvételek főként Editet mutatják, aki egy jómódú családi házban vezette a háztartást, kiszolgálta a családtagokat, ellátta az állatokat, valamint napi 12 órát dolgozott egy gyárban. Negyvenkét éves korától ötvenkét éves koráig volt a családnál; 2015 novemberében megszökött. Amikor Etát kérdezte Tuza-Ritter, hogy fizet-e Editnek a munkájáért cserébe, ő azt mondta, hogy „ugyanúgy van itt, mint én", „úgy van itt, mintha otthon lenne".

Egyértelművé válik, hogy elhitte: az, hogy Editnek szállást, minimális élelmet adott, az bármire feljogosította. Ezt ő nem tartotta kizsákmányolásnak, hiszen Edit szerinte annyi kávét és cigarettát fogyaszthatott, amennyit akart. Látjuk, ahogy Edit elkészítette és felszolgálta az ebédet, de ő nem ehetett a családtagokkal. A maradékokból evett a többiek után. A gyárban kapott fizetését minden hónapban Etának adta, nála sosem volt pénz. Részletesen be kellett számolnia arról, hogy mit csinált, amíg egyedül volt. A házat csak engedéllyel hagyhatta el, de a munkahelyére egyedül közlekedett, a munkaidő lejártakor visszatért a házba. Bántalmazták is, de a kamera csak verbális agressziót, megalázó bánásmódot rögzített: „de nyomorult nő vagy te, sose leszel más!". A munkát végtelen alázattal, szorgalommal, igyekezettel végezte – el is hangzott Etától a csodálkozással teli elismerés: „bírsz te mindent", „te Atom Anti vagy?".

Edit legkisebb lánya korábban szintén Etánál lakott, de nem tűrte tovább, hogy őt is kihasználták, szabadságát korlátozták, inkább nevelőotthonba került. Edit nem tudta meglátogatni, mert vasárnap is dolgoznia kellett. Edit kilátástalannak érezte helyzetét. Nem csak úgy érezte, de meg is kellett tapasztalnia, hogy nincs, aki segítsen neki. A kérdésre, hogy miért nem ment el eddig, azt válaszolta: „mert nincs hova mennem, […] nincs aki segítsen". Tuza-Ritter hívta fel Edit érdekében a rendőrséget. Azt a tájékoztatást kapta, hogy nem tudnak segíteni,

[14] Magyarországon megnyerte a legjobb dokumentumfilm díját 2018-ban, és külföldön is számos díjjal jutalmazták.

ha az áldozat nincs bezárva, vagyis van lehetősége arra, hogy szabadon elhagyja a házat. Edit hívta fel az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálatot – az ő válaszuk az volt, hogy csak akkor tudnának segíteni neki, ha családtag bántalmazta volna.[15] Editben a munkásszállóra költözés lehetősége is felmerült, számolgatta, mennyi maradna annak kifizetése után a gyári keresetéből.

Tuza-Ritter támogatásával végül egy alkalommal – amikor úgy tűnt, hogy csak a munkahelyére indult – végleg elhagyta a házat. Kevés készpénzen és a rajta lévő ruhákon kívül semmit nem tudott magával vinni. Iratait sem találta meg – azokat Eta tartotta magánál. „Erős vagyok én, csak valaki legyen mellettem, aki segít" – mondta Edit. Egy szorgalmas, igyekvő, a munkát becsülő nőről van szó, akinek ahhoz is segítség kellett, hogy megszülessen benne az elhatározás, hogy ki akar lépni e kapcsolatból. Az áldozatok közül ilyen folyamatos, kitartó támogatás valószínűleg nagyon keveseknek adatik meg. A fenti cselekmények minősítése előtt elengedhetetlen a vonatkozó törvényi tényállások áttekintése.

Az emberkereskedelem és a kényszermunka szabályozásának alakulása

A modern kori rabszolgaság és a munkacélú kizsákmányolás fogalma helyett a továbbiakban a kényszermunka és az emberkereskedelem törvényi tényállása és azok viszonya vizsgálandó. Szabályozásuk több lépcsőn keresztül érkezett el a hatályos tényálláshoz. A jogalkotó a nemzetközi és az uniós instrumentumokra nem minden esetben reagált maradéktalanul és az elvárt tempóban.[16] Már az 1926. évi rabszolgaság elleni egyezmény – amely meghatározta a rabszolga-kereskedés és a rabszolgaság fogalmát[17] – kriminalizációs kötelezettséget keletkeztetett.[18] Az emberkereskedelem tényállásának módosítását, további elkövetési magatartások és módok büntetendőségét tette szükségessé az Egyesült Nemzetek Határon Átnyúló Szervezett Bűnözés elleni Egyezményének az emberkereskede-

[15] Az OKIT honlapján már külön szerepel, hogy az emberkereskedelem áldozatainak is célzott segítséget tudnak nyújtani, közvetíteni.

[16] Ennek kritikai elemzéséről részletesen lásd Hollán Miklós: Az emberkereskedelem büntetni rendelése a nemzetközi instrumentumok tükrében. *Állam- és Jogtudomány,* 48. (2007), 2. 273–287.

[17] 1. cikk 1. bek.; 1. cikk 2. bek.

[18] A rabszolga-kereskedelem kriminalizálására vonatkozó magyar jogalkotói kötelezettség teljesülése a becikkelyezéstől még 65 évet váratott magára. lásd Hollán i. m. (16. lj.) 275.

lem, különösen a nők és a gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló kiegészítő jegyzőkönyve. Elengedhetetlen megemlíteni a 2002/629/IB tanácsi kerethatározatot, valamint az annak felváltásáról szóló, 2011. április 5-i 2011/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet is, amely már tágabban értelmezi az emberkereskedelem fogalmát, így a kizsákmányolás egyéb formáit is magában foglalja.[19]

Sem az emberkereskedelem, sem a kényszermunka tényállását nem szabályozta hatálybalépésekor az 1978. évi IV. törvény a Büntető törvénykönyvről (régi Btk.). Az 1998. évi LXXXVII. törvény iktatta be az emberkereskedelem tényállását,[20] valamint a személyi szabadság megsértése tényállásába egy második bekezdést, amely a munkavégzésre kényszerítést büntetni rendelte, de csak abban az esetben, ha emberkereskedelemmel összefüggésben megszerzett és a személyi szabadságától megfosztott sértett személyi szabadságának megfosztását tartotta fenn az elkövető, és a sértettet munkavégzésre kényszerítette. A 2001. évi CXXI. törvény nem hozott változást a kényszermunka vonatkozásában, de bővítette az emberkereskedelem elkövetési magatartásait és minősített eseteit. A munkavégzés „végett",[21] majd munkavégzés „céljából"[22] történő elkövetés az emberkereskedelem minősített eseteként szerepelt mindaddig, amíg a 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről (Btk.) nem szabályozta a kényszermunka tényállását. A Btk. hatálybalépésekor emberkereskedelemért azt is büntetni rendelte, aki mást kizsákmányolás céljából eladott, megvásárolt, elcserélt, átadott, átvett, toborzott, szállított, elszállásolt, elrejtett vagy másnak megszerzett.[23] Ekkortól kényszermunkáért felelt az,[24] aki mást annak kiszolgáltatott helyzetét kihasználva, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel munkavégzésre kényszerített.[25]

A 2020. évi V. törvény egybefoglalta az emberkereskedelem és a kényszermunka tényállását. Ennek indokaként a jogalkotó a kényszermunka és az emberkereskedelem céljainak és motivációinak jelentős átfedését jelölte meg: kiszolgáltatott helyzetet feltételez, amelyre építve az elkövető a passzív alany emberi méltóságát, cselekvési szabadságát semmibe véve, tartósan előny szerzésére

[19] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

[20] 1998. évi LXXXVII. törvény a büntető jogszabályok módosításáról, 175/B. §.

[21] 1998. évi LXXXVII. törvény, 175/B. § (2) bek. *c)* pont (hatályos 1999. március 1-jétől).

[22] 175/B. § (2) bek. *c)* pont (hatályos 2002. április 1-jétől).

[23] 192. § (2) bek.

[24] 193. § (1) bek.

[25] 193. §.

törekszik.[26] A Btk. 192. § (2) bekezdése[27] két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni azt, aki mást rendszeres előny szerzése céljából munkavégzésre, munka jellegű tevékenység végzésére, egyéb szolgáltatásra vagy jogellenes cselekmény folytatására kényszerít erőszakkal vagy fenyegetéssel. Ezenkívül azt is bünteti a törvény, aki e célból e munkára, tevékenységre, szolgáltatásra, jogellenes cselekményre megtévesztéssel, hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve, vagy a kiszolgáltatott helyzetét kihasználva bírja rá a sértettet. Vagyis a 2020. július 1-jétől hatályos tényállás szerint – a korábbi munkavégzésre kényszerítéshez képest – a kiszolgáltatott helyzetet kihasználva munkavégzésre történő rábírás is tényállásszerű lehet.[28]

A törvény egyszerűsítette, átláthatóbbá tette a minősítő körülményeket,[29] emelte az alapesetek büntetési tételeit.[30] A Btk. hatálybalépésekor az emberkereskedelem tényállásában megfogalmazott kizsákmányolási célzatot is konkretizálta a jogalkotó. A 192. § (2) bekezdése már a rendszeres előnyszerzési célzatot nevesíti.[31] A 192. § (3) bekezdésében felsorolt elkövetési magatartások célja a (2) bekezdésben meghatározott cselekmény megvalósítása. A (3) bekezdés – amelynek büntetési tétele megegyezik a (2) bekezdésével – a (2) bekezdés részben *sui generis* előkészületi, részben *sui generis* bűnsegédi alakzata.[32] A szabályozásnak a munkavégzésre kényszerítés szempontjából releváns változásait vázolja az alábbi táblázat.

[26] 2020. évi V. törvény, részletes indokolás a 9. §-hoz.

[27] Hatályos 2020. július 1-jétől.

[28] A módosításnak a védendő személyi körre gyakorolt szűkítő hatásáról ír Huszár Julianna: Emberkereskedelem újragondolva – a 2020. július 1-jén hatályba lépett rendelkezések hatékonysága ügyészi szemmel. *Belügyi Szemle,* 70. (2022), 2. 305–325. 310.

[29] A szabályozást koherensebbé és átláthatóbbá tevő jogalkotói szándék Huszár szerint nem valósult meg maradéktalanul; Uo., 324.

[30] 2020. július 1. napjától bűncselekménynek minősül az emberkereskedelem és a kényszermunka sértettje munkájának, munka jellegű tevékenységének, egyéb szolgáltatásának vagy jogellenes cselekményének igénybevétele vagy felhasználása is. 192. § (8) bek. *a)* pont.

[31] Az előny nemcsak anyagi haszonban, hanem más személyes jellegű előnyben is állhat – ilyen lehet a háztartási szolgaság; lásd Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez,* 192. §. Budapest, Wolters Kluwer.

[32] Uo.

1. táblázat. *A kényszermunka szabályozása büntető törvénykönyveinkben*

Emberkereskedelem	*Forrás*	*Kényszermunka*
–	Régi Btk. hatályos 1979. 07. 01-től	–
Emberkereskedelem, 175/B. §, (1) Aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatás fejében átad, átvesz, más személyért elcserél, illetve e célra másnak megszerez, bűntettet követ el… (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt […] c) munkavégzés végett…	Megállapította: 1998. évi LXXX-VII. tv. hatályos 1999. 03. 01-től	Személyi szabadság megsértése, 175. §, (2) Aki emberkereskedelemmel összefüggésben megszerzett és a személyi szabadságától megfosztott sértett személyi szabadságának megfosztását fenntartja, és a sértettet munkavégzésre kényszeríti, bűntettet követ el…
175/B. §, (1) Aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatásként átad, vagy átvesz, más személyért elcserél, úgyszintén, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállásol, elrejt, másnak megszerez, bűntettet követ el… új minősített esetként: pl. munkavégzés céljából	Megállapította: 2001. évi CXXI. tv. hatályos 2002. 04. 01-től	–
Emberkereskedelem, 192. §, (2) Aki mást kizsákmányolás céljából elad, megvásárol, elcserél, átad, átvesz, toboroz, szállít, elszállásol, elrejt vagy másnak megszerez, […] büntetendő.	2012. évi C. tv., hatályos 2013. 07. 01-től	Kényszermunka, 193. §, (1) Aki mást annak kiszolgáltatott helyzetét kihasználva, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel munkavégzésre kényszerít, […] büntetendő.
Megállapította: 2020. évi V. tv. hatályos 2020. 07. 01-től		
Emberkereskedelem és kényszermunka, 192. § (2) Aki mást rendszeres előny szerzése céljából munkavégzésre, munka jellegű tevékenység végzésére, egyéb szolgáltatásra, vagy jogellenes cselekmény folytatására a) megtévesztéssel, a sértett nevelésével, felügyeletével, gondozásával, gyógykezelésével kapcsolatos, illetve a sértettel kapcsolatban fennálló egyéb hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve, vagy a sértett kiszolgáltatott helyzetét kihasználva rábír, vagy b) erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerít, bűntett miatt […] büntetendő. (3) Aki mást a (2) bekezdésben meghatározott cselekmény megvalósítása érdekében toboroz, átad, átvesz, elad, megvásárol, elcserél, ellenszolgáltatásként átad vagy átvesz, másnak megszerez, szállít, elszállásol, elrejt, bűntett miatt […] büntetendő.		

Forrás: a fenti jogszabályok alapján a szerző szerkesztése

Kulcsfogalmak

A kizsákmányolás, a kiszolgáltatott helyzet és a tényleges vagy elfogadható választási lehetőség megkerülhetetlen, egymásra épülő, egymás nélkül értelmezhetetlen fogalmak.

Újkori rabszolgák, csicskáztatás

Míg a modern kori rabszolgaság fogalma a kényszermunkát és a kényszerházasságot foglalja magában,[33] addig büntető törvénykönyveink a munkavégzésre kényszerítést a személyi szabadság megsértése, a kényszermunka és az emberkereskedelem tényállása keretében rendelték büntetni. A Btk. indokolása a csicskáztatásról és az újkori rabszolgaság jelenségéről a kiszolgáltatott személy megalázása kapcsán tett említést: „Egyes elkövetők attól sem riadnak vissza, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő embertársaikat újkori rabszolgaként tartsák, velük alantas munkát – úgynevezett csicskáztatást – végeztessenek."[34]

Kizsákmányolás

Az emberkereskedelem és a kényszermunka elemzéséhez nélkülözhetetlen, ősfogalmi elem a kizsákmányolás,[35] amely mindig célként szerepelt a magyar szabályozásban,[36] sosem elkövetési magatartásként. Fogalmát a Btk. használta először. Értelmező rendelkezése az emberkereskedelem vonatkozásában a kiszolgáltatott helyzetbe hozott vagy helyzetben tartott sértett e helyzetének kihasználásával előny szerzésére törekvésként definiálta a kizsákmányolást.[37] A 2011/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikk 3. bekezdése szerint a „kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy -szolgáltatásokat – a koldulást, a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot

[33] *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* i. m. (1. lj.) 17.

[34] A 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről, részletes indokolás a 225. §-hoz.

[35] Az Egyesült Nemzetek égisze alatt Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a Nemzetközi Szervezett Bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvének 3. cikk *a)* pontja alapján *(for the purpose of exploitation).*

[36] A kizsákmányolási célzatot 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig tartalmazta az emberkereskedelem tényállása.

[37] 2012. évi C. törvény, 192. § (8) bek. (hatályos 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig).

és a szolgaságot is ideértve –, a bűncselekményhez kapcsolódó kizsákmányolást és a szervek kivételét".[38] A 2020. évi V. törvény nem tartotta meg a kizsákmányolás fogalmát, a kiszolgáltatott helyzet viszont szerepel a tényállásban.[39]

Kiszolgáltatott helyzet

A kiszolgáltatott helyzet[40] értelmezéséhez a 2011/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikk (2) bekezdése hívható segítségül: „[a] kiszolgáltatott helyzet olyan helyzet, amelyben az adott személy tényleges vagy elfogadható választási lehetőség hiányában kénytelen alávetni magát az adott visszaélésnek." Az irányelv alkalmazásában különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személynek tekintendők legalább a gyermekek, de más tényezők – az áldozat neme, egészségi állapota, fogyatékossága, az, hogy várandós-e – szintén figyelembe vehetők.[41] Fontos felismernünk, hogy az adott konkrét személy *számára* ne legyen elfogadható alternatíva. Életkorát, egészségi állapotát, családi helyzetét, de akár lakóhelyét is szem előtt tartva dönthető el e kérdés. Közömbös, hogy a passzív alany miért vagy kinek a magatartásával összefüggésben került ebbe a helyzetbe. A kiszolgáltatott személy ilyen helyzetét megteremtheti az elkövető, de az lehet egy már eleve fennálló adottság is.

A kiszolgáltatottság elkövető általi megteremtésére szolgál például a következő eset. A Kúria a terheltet két rendbeli kiskorú veszélyeztetése bűntett és két rendbeli folytatólagosan elkövetett testi sértés vétsége mellett bűnösnek mondta ki két rendbeli kényszermunka bűntettében.[42] A terhelt élettársával közösen nevelte annak az előző házasságából származó gyermekeit. A gyermekek apja kamionsofőrként kezdett dolgozni, így a gyermekek nevelése mostohaanyjukra, a terheltre maradt – viszonyuk megromlott. A gyermekek 2013-tól[43] – ekkor 13 és 16 évesek voltak – 2015 márciusáig a fűtetlen előszobában, gumimatracon aludtak, a fürdőszobát nem használhatták, előfordult, hogy naponta csak egyszer kaptak enni. A terhelt minden házimunkát a kiskorúakkal végeztetett.

[38] 2011/36/EU irányelv (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, 2. cikk 3. bek.

[39] 2012. évi C. törvény, 192. § (2) bek.

[40] E fogalom értelmezési problémáira, irányaira mutat rá Huszár i. m. (28. lj.).

[41] 2011/36/EU irányelv, (12) bek.

[42] Kúria Bfv.III.1.171/2019/19. számú ítélet.

[43] Ebben az évben lépett hatályba a kényszermunka tényállása (2013. július 1.), amely szerint büntetendő más munkavégzésre kényszerítése erőszakkal vagy fenyegetéssel vagy kiszolgáltatott helyzetének kihasználásával.

Ők vágták, hordták a fát, valamint a kertet teljes egészében ők művelték – sokszor kora hajnaltól locsoltak, gyomláltak, és csak este mehettek be a házba. Ha nem végezték el a kiadott házimunkát, a terhelt rendszeresen, sérülést okozó módon bántalmazta őket.

A sértettek életét a fenyegetettség érzése és a kiszolgáltatottság határozta meg. A család szolgálójaként megaláztatásban és pszichés gyötrésben is részük volt. A gyermekek a terhelt nevelésére, felügyeletére bízott személyek voltak, és a terhelt magatartása következtében[44] teljes egészében kiszolgáltatott helyzetbe kerültek.[45] Kiszolgáltatottságuk nemcsak egzisztenciális, hanem személyi jellegű is volt. Nem volt lehetőségük kitörni ebből a helyzetből, érdekérvényesítő képességük hiányában, többszörösen is kifogásolható életkörülményeik ellenére, kénytelenek voltak mostohaanyjuk fennhatósága alatt maradni és végezni a kiadott munkát.[46]

Amennyiben a kiszolgáltatott helyzet az elkövetőtől függetlenül alakul ki, az azt jelenti, hogy más felé kiszolgáltatott a sértett. Ideális esetben ez az állami ellátórendszer, amelynek hosszú távú célkitűzései között szerepelnie kell a kiszolgáltatottság felszámolásának, mérséklésének, amennyiben az lehetséges – akár gyógyítás, oktatás, munkáltatás formájában. Abban az esetben, amikor ennek lehetőségével a sértett – tovább már – nem kíván élni, és eleve fennálló kiszolgáltatott helyzetén hagyja az elkövetőt élősködni, számíthat e helyzete „befagyasztására": az elkövető mindent meg fog tenni, hogy e helyzet ne változzon.

Ez történt abban az esetben, amikor a rendszeres előny azáltal realizálódott az elkövetők számára, hogy a hajléktalan, családi és társadalmi kapcsolatokkal, jövedelemmel nem rendelkező, alacsony intellektusú és/vagy testi fogyatékos, és ekként önmagukat még csak alapszinten eltartani is csak korlátozottan képes kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek a terheltek elvárásai szerint koldultak. A sértettek fizikai korlátaikat túllépve, az időjárási viszontagságok ellenére azért tettek eleget a terheltek elvárásainak, mert tisztában voltak vele, hogy ha nem így tesznek, visszakerülnek az utcára. Egyikükön olyan fagyási sérülések keletkeztek, amelyek amputációhoz vezettek. A terheltek a sértettek által koldulással megszerzett teljes keresményhez hozzájutottak, szociális járadékukat vagy annak egy részét szintén elvették tőlük. Csekély ellenszolgáltatásként élelmet és szerény körülmények között lakhatást biztosítottak számukra. Az, hogy a sértetteknek saját rendelkezésükre álló pénzük egyáltalán nem maradt, kizárta, hogy e kiszolgáltatott helyzetükből kitörhessenek.[47] Azonban kiszolgáltatott helyzetben voltak

[44] Annak ellenére fogalmaz így a Kúria, hogy az irányelv szerint a gyermekek eleve különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek tekintendők.

[45] Kúria Bfv.III.1.171/2019/19. számú ítélet.

[46] Debreceni Ítélőtábla Bhar.I.307/2019/4. számú ítélet.

[47] BH2020. 30.

a terheltekkel való kapcsolatba lépés előtt is. Korábban azért nem jutottak hozzá a nekik járó járadékokhoz, mert nem tudták azt igényelni, utána azért nem – vagy azért jutott kevesebb nekik –, mert elvették tőlük.

Felmerül a kérdés, hogy hogyan változna a helyzetük minősítése, ha ugyanannyit, ugyanolyan körülmények között koldulnának, mint korábban, és ebből származó keresményüket adnák át a nekik szerény szállást, élelmet biztosítónak. Ugyanúgy kiszolgáltatott helyzetben lennének, de azt nem használná ki senki, nem zsákmányolnák ki őket. Még abban az esetben is így lenne, ha segítséget nyújtanának a sértetteknek járó juttatások megszerzéséhez, és részben vagy egészben abból biztosítanák ellátásukat. Erre a helyzetre is igaz lenne, hogy a szerény szállást, egyszerű ellátást nem fogadnák el, ha nem lennének kiszolgáltatott helyzetben, de ilyenkor nem egy élősködő kapcsolatról lenne szó. Nem használná ki a kiszolgáltatott helyzetüket senki, nem kizsákmányolás céljából szállásolnák el őket, nem vetnék alá magukat visszaélésnek.

Tényleges vagy elfogadható választási lehetőség

Az irányelv szerint a kiszolgáltatott helyzetben lévő személynek nincs tényleges vagy elfogadható választási lehetősége, ezért kénytelen alávetni magát a visszaélésnek. Kérdésként merült fel, hogy az említett koldultatott személyeknek, vagy a mostohaanyjuk által dolgoztatott gyerekeknek volt-e tényleges, elfogadható választási lehetősége, amelynek tudatában kiléphettek volna az általuk hosszabb-rövidebb ideig „elfogadott", „elszenvedett" helyzetből. Ha azt mondjuk, hogy volt, akkor nem voltak kiszolgáltatott helyzetben. Ha lett volna, de nem tudtak róla, akkor az számukra nem volt ténylegesen fennálló, valódi választási lehetőség.

A gyakran szándékosan elszigeteltségben tartott emberek számára egy-egy telefonszám megszerzése, egy telefonhívás lebonyolítása sem egyszerű, de legtöbbször információ hiányában a segítség létéről sem tudnak.[48] A legális alternatíva ismeretének hiányában sokszor nincs mérlegelési lehetőségük a sértetteknek, nem tudnak róla, hogy mihez képest „választják" azt, amit elfogadnak. Sajnos azonban az is előfordul, hogy annak megtapasztalása után ítélik meg úgy, hogy annál kedvezőbbet nyújt a terhelt. A lehetőségeik ismertetése lenne a minimum,

[48] „Ezért szeretnénk összeállítani egy tájékoztató füzetet, és akár élelmiszereken, tejes dobozokon is megjelenhetne a felhívás, hiszen a rabszolgaként tartott emberek el-eljárnak postára, boltba a gazdájuk ügyében, de ha ki sem mozdulhatnak a házból, az élelmiszer akkor is bejut a háztartásba." Tuza-Ritter Bernadett említette e kezdeményezést egy vele készült riportban. László Dóra: „Na, ez a nem semmi, anyukám!" – *Egy nő fogságban,* avagy a film utóélete. *Képmás,* 2019. június 14. https://kepmas.hu/hu/na-ez-a-nem-semmi-anyukam-egy-no-fogsagban-avagy-a-film-utoelete

és sajnos sokszor a maximum is, amit minden helyzetben meg kellene, lehetne tenni. Ha azonban egy kiszolgáltatott helyzetben lévő személynek azt kell eldöntenie, hogy az ugyan embertelen körülmények közötti, de például függőségét biztosan kiszolgáló kapcsolatból – alkohollal vagy akár kábítószerrel való ellátás is előfordul ezen esetekben – kilépjen-e, és egy hajléktalanszállón vagy az utcán folytassa életét, ahonnan eleve menekült, akkor nem valószínű, hogy a kilépést választja. A koldultatott hajléktalanoknak az élelem mellett napi több liter bort, cigarettát biztosítottak.[49] Nemcsak egy idős, reményvesztett személy, hanem egy iskolázatlan, sokszorosan megalázott, sérült önbecsülésű fiatal esetében is előfordulhat, hogy többször fel kell tenni neki a kérdést, fel kell ajánlani a segítséget ahhoz, hogy megfontolja, érdemes-e élnie vele.

Az irányelv szerint az emberkereskedelem áldozatának a tervezett vagy megvalósított kizsákmányoláshoz adott beleegyezése nem vehető figyelembe, ha a felsorolt elkövetési módok bármelyikét alkalmazták: kényszer, fenyegetés, megtévesztés, hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés.[50] Az állam és az elkövető felelőssége tehát nem a sértett beleegyezésén múlik, hanem azon, hogyan válaszoljuk meg a kérdést: volt-e tényleges vagy elfogadható választási lehetőségük az érintetteknek. Ha azt mondjuk, hogy nem volt, mert rosszabb helyzetbe kerültek volna, ha nem fogadják el a kizsákmányoló feltételeit, és az állam által nyújtott szolgáltatásra szorultak volna, azzal az állam felelősségét is kimondjuk. Ha azt mondjuk az állami segítségre – arra, amihez képest a sértett inkább teret enged az elkövetői visszaélésnek –, hogy elfogadható választási lehetőség volt, akkor azzal magát a kiszolgáltatott helyzetet kérdőjelezzük meg, elfogadjuk a sértett beleegyezését. Ha nincs kiszolgáltatott helyzet, akkor azzal nem is lehet visszaélni, nem tényállásszerű e vizsgált cselekmény.

Ahhoz, hogy az állam a „visszaélőt", az élősködőt büntetni tudja, bizonyos esetekben be kell ismernie, hogy amit nyújt, az elfogadhatatlan. Közismert tény például, hogy hatalmas különbség van a hajléktalanok számára elérhető nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások között. A hajléktalanok általában tudják, hogy melyek azok, amelyekhez képest az utcán nagyobb biztonságban vannak. Amikor elfogadjuk, hogy az a hajléktalan, akinek az átmeneti szállás az egyetlen alternatívája, kiszolgáltatott helyzetben van, mert az a szállás nem elfogadható választási lehetőség számára, akkor ítéletet mondunk az ott nyújtott szolgáltatásról, segítségről, lehetőségekről is. Amikor az állam e szolgáltatásokat nyújtja, akkor elfogadhatónak kell tartania ezeket, hiszen az Alaptörvény[51] szerint Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás

[49] BH2020. 30.

[50] 2011/36/EU irányelv, 2. cikk (4) bek.

[51] Magyarország Alaptörvénye, XXII. cikk.

feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. De ahhoz, hogy például a hajléktalanok kiszolgáltatott helyzetével visszaélőket büntethesse, el kell ismernie, hogy elfogadhatatlan, amit nyújt.

A kizsákmányolás céljából elszállásoltak munkavégzésre kényszerítése/rábírása

Az elszállásolás szállásra történő elhelyezést jelent – ami ideiglenes is lehet.[52] A kizsákmányoló kapcsolatokban ez gyakran kezdetben, egyszer valósul meg. Ezzel törekszik az elkövető a sértett bizalmát megnyerni, elhitetni vele, hogy pártfogásába veszi. Abban az esetben, amikor a terhelt és a családja költözött be a sértetthez, és őt hónapokon keresztül szolgasorban tartották, fel sem merült az emberkereskedelem megállapíthatósága: a bíróság kényszermunka bűntettében mondta ki bűnösnek a vádlottat.[53] Azokban az esetekben azonban, amikor a sértetteket kizsákmányolás céljából elszállásolták, majd ténylegesen ki is zsákmányolták, 2013. július 1. és 2020. június 30. közötti elkövetési idő esetén felmerült a kérdés,[54] hogy emberkereskedelem, vagy kényszermunka állapítható-e meg.

A tényállások viszonyát jól példázza a következő – részben már ismertetett – tényállás.[55] Az elkövetők hajléktalanokat toboroztak és költöztettek magukhoz könnyű munkát és ellátást ígérve nekik. Ígéretük ellenére koldulásra bírták vagy kényszerítették őket, ennek érdekében szállították is őket. Segítettek a sértetteknek a szociális juttatások megszerzésében, az ahhoz szükséges feltételek megteremtésében, de a járadékok összegét teljesen vagy nagyrészt elvették tőlük. Magyarországon, valamint Ausztriában és Németországban is koldultatták a sértetteket, majd a pénzt naponta elvették tőlük. Az emberkereskedelem bűntettének[56] második alapesetét követte el, aki kizsákmányolás céljából mást toborzott, szállított, elszállásolt. A célzatként értékelt kizsákmányolás ebben az esetben realizálódott. Az elkövetők a kiszolgáltatott helyzetben tartott sértettek e helyzetének kihasználásával előnyt szereztek – nem csak törekedtek erre, cselekményeik mégis emberkereskedelem bűntettének minősültek.

[52] *A magyar nyelv értelmező szótára*. Szerkesztette az MTA Nyelvtudományi Intézete, www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B

[53] EBD2019. B.7. (az ítélet már a Btk. rendelkezései alapján született, de az elkövetési idő a 2020. évi V. törvény hatálybalépését megelőző volt).

[54] A Btk. hatálybalépése után, de még az emberkereskedelem és a kényszermunka tényállásainak összeolvadása előtt.

[55] BH2020. 30.

[56] Btk., 192. § (2) bek. (hatályos 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig).

Már szintén a 2012. évi Btk. alapján állapította meg a bíróság az elkövető felelősségét a következő esetben.[57] A sértettek hajléktalanok voltak. Évekig tartó függő helyzetbe kerültek a nekik ellátást ígérő vádlottól. A vádlott őket 2007 és 2013 novembere között embertelen körülmények között, villany és víz nélküli koszos pajtában, bódéban helyezte el. Egyikük szállásában még rágcsálók is voltak. Az ígért napi háromszori étkezést sosem kapták meg. Vizet a patakból vagy a lovak itatójából kényszerültek fogyasztani. Feladatuk állatgondozás, favágás, hulladékvas-gyűjtés és -rendezés volt, ami kora reggeltől késő estig kitöltötte a napjukat. A vádlott agresszíven viselkedett velük, a munka el nem végzése esetére veréssel fenyegette őket. Többször előfordult, hogy ellenkezésük esetén bántalmazta is őket. A vádlott szerint bármikor távozhattak volna. A sértettek szerint valóban lett volna lehetőségük a távozásra, de tartottak a vádlottól és annak rokonságától, így nem merték megkísérelni a szökést.

A bíróság a 2020. évi V. törvény módosításainak hatálybalépését megelőző szabályozás alapján, a Btk. 192. § (1) bekezdésébe ütköző, és a (2) bekezdése szerint minősülő, sértett sanyargatásával elkövetett kényszermunka bűntette miatt ítélte el a vádlottat. E hajléktalanok kizsákmányolás céljából történő elszállásolása 2013 júliusa előtt történt – a 2002. április 1. és a 2013 júniusa közötti időszakban az elszállásolás ilyen esetekben nem, csak akkor volt tényállásszerű, ha például más eladása, megvásárlása érdekében történt.[58]

A Btk. hatálybalépésétől kényszermunkaként[59] a kiszolgáltatott helyzet kihasználásával, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel történő munkavégzésre kényszerítést rendelte büntetni. Az ilyen célú elszállásolást követően ez a kizsákmányolási célzat realizálását jelentette. A célzat tényleges realizálása, a munkavégzésre kényszerítés mint elkövetési magatartás nem volt megállapítható ilyen esetekben, még akkor sem, ha az évekig tartó kapcsolatot nem az elszállásolás, hanem a folyamatos munkára kényszerítés határozta is meg. A kényszermunka – a fentiekhez hasonló helyzeteket tekintve – hatálybalépésének pillanatától háttérbe szorult az emberkereskedelemhez képest.[60] Büntetlen utócselekménynek minősült a munkára kényszerítés, ha előtte az elkövető el is szállásolta a sértettet kizsákmányolás céljából.[61] A célzat realizálása a büntetés kiszabása körében volt értékelhető.

A 2020. évi V. törvény összevonta a kényszermunka tényállását az emberkereskedelemmel, mégis ezzel tette egyenrangúvá az elkövetési magatartásaikat. Felszabadította az elszállásolás után történő kizsákmányolást, munkára kényszerítést

[57] Győri Ítélőtábla Bhar.41/2016/8. számú ítélet.
[58] Btk., 175/B. § (hatályos 2002. április 1-jétől 2013. június 30-ig).
[59] Btk., 193. § (hatályos 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig).
[60] Btk., 192. § (hatályos 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig).
[61] Nagykommentár i. m. (31. lj.), a 2013. július 1-jétől 2020. június 30-ig hatályos szakaszokhoz.

az emberkereskedelem keretében a pusztán az elszállásolás céljának realizálódásaként történő minősítés alól. Először a törvény a kényszerítést vagy rábírást szabályozza, majd előrehozott büntetőjogi védelmet keletkeztet a (3) bekezdésben: azt is büntetni rendeli, aki a (2) bekezdés megvalósítása érdekében például toboroz, szállít, elszállásol. A hatályos törvény alapján tehát életszerűbb az emberkereskedelem és a kényszermunka – kényszermunka jellegű, vagyis a – (2) bekezdés szerinti megállapítása az ahhoz hasonló esetekben, mint amilyen a hajléktalanokat koldultatók cselekménye volt: rendszeres előny szerzése céljából elszállásolás, majd koldulásra rábírás vagy kényszerítés. A kényszermunka jellegű alakzat *sui generis* előkészületi, bűnsegédi alakzatáért felel az, aki a (2) bekezdésben meghatározott cselekmény megvalósítása érdekében például elszállásol. De aki az elszállásolást követően a két ismertetett esethez hasonló elkövetési magatartást is megvalósít, az az emberkereskedelem és a kényszermunka „kényszermunka jellegű" alakzatáért, rábírásért vagy munkára kényszerítésért felel a 192. § (2) bekezdése alapján.

Edit története

A kérdés az, hogy Eta megvalósította-e az emberkereskedelem vagy a kényszermunka tényállását 2015 novemberéig. A filmbeli jelenetek a Btk. hatálybalépése utáni időből származnak. Edit a kórházban ismerkedett meg Etával. Korábbi munkahelyén is bántalmazták, kiverték az összes fogát. Eta ennél jobb körülményeket ígért és biztosított is a számára, ezért is volt nehéz felismernie, hogy ismét bűncselekmény áldozatává vált. Eta kizsákmányolás céljából történő elszállásoló cselekménye akkor, amikor megtörtént – egyszer, a kapcsolatuk elején – 2013. július 1. előtt, nem volt büntetendő. 2002. április 1-jétől 2013 júniusáig az elszállásolás csak abban az esetben volt tényállásszerű, ha például más eladása, megvásárlása érdekében történt.[62] Eta 2013 júliusa előtti cselekménye sem emberkereskedelemként, sem a munkavégzésre kényszerítést értékelő személyi szabadság megsértése minősített eseteként nem minősíthető.

Edit a hajléktalan, iskolázatlan, munkavégzésre kilátással, képességgel nem rendelkező sértettekhez képest nem tűnik kiszolgáltatott helyzetben lévőnek – de csak hozzájuk képest nem tűnik annak. 2013 után is kiszolgáltatott helyzetben volt. A munkavégzésre nem erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítették, hanem egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetét kihasználva. Ha lett volna tényleges vagy elfogadható választási lehetősége, akkor nem vállalja azt, hogy lányával beköltözik, majd tíz évig ott marad egy olyan családban, ahol szolgaként bánnak vele. „Egyébként rengeteg munkásszállót és hajléktalanszállót felhívtunk, mind

[62] Btk., 175/B. §.

tele volt"[63] – mondta Tuza-Ritter az Edit elhelyezésével kapcsolatban felmerülő problémákra utalva.[64] Élelmet, szállást és cigarettát kapott, de egész nap dolgoztatták, lealacsonyító kifejezésekkel illették, munkahelyén szerzett fizetését és iratait elvették tőle, annyi pihenőidőt sem engedélyeztek számára, hogy meg tudja látogatni a lányát, és engedély nélkül nem léphetett ki a házból. Eta cselekménye 2013 júliusától minősíthető kényszermunkának – ekkor is csak azért, mert a kizsákmányolás céljából történő elszállásolás még ezt megelőzően történt. Amennyiben a kizsákmányolás céljából történő elszállásolás is 2013 júliusa után történt volna, akkor emberkereskedelemnek minősült volna a cselekménye.

A segítségnyújtás buktatói: a felismerések hiánya

Akkor a legnehezebben kezelhető a helyzet, ha a sértett sem ismeri fel/be áldozati helyzetét. Előfordul, hogy a sértettek még az eljárás tartama alatt is felkeresik a terhelteket, hogy *tőlük* kérjenek segítséget.[65] Mindebből arra következtethetnénk, hogy a „szabadulásuk" után rosszabb sors vár rájuk ahhoz a helyzethez képest, amelyből szabadítani törekednénk őket. Előfordul, hogy az elkövető is a szociális ellátórendszer részének képzeli magát, és meg van győződve saját jótékony szerepéről. Ha e kapcsolat résztvevői tisztában vannak saját szerepükkel, de a társadalom nem ismeri fel a helyzetet, vagy felismeri, de nem ítéli el, azzal beleegyezését adja hozzá. Az is lehet, hogy elítéli, de nem tesz semmit, illetve ha tesz is valamit, az nem tud célt érni, mert a sértett azt visszautasítja, vagy esetleg olyan formában kísérlik meg a segítségnyújtást, hogy az még sanyarúbb helyzetbe sodorja őt.

A cél az lenne, hogy minden objektíve áldozatnak minősülő személynek többször fel tudják ajánlani a segítséget. Van, akiben a változtatási szándék előtt még meg kell hogy szülessen saját helyzetének a felismerése is. Sokszor egy évek óta tartó függőségi viszonyból kell kiszakadni, ami bizalmatlanná teszi őket a változásokkal és az újabb, ismeretlen kiszolgáltatottsággal szemben. Ráadásul sokszor ez a kapcsolat az egyetlen, amely a létezésüket, a valahová tartozásukat igazolja, az egyetlen társas közegük. Edit számára megfelelő választási lehetőség jelent meg, segítséggel párosulva, de ha Tuza-Ritter nem forgat vele másfél évig, és nem beszélget vele rendszeresen, nem biztatja, és nem ajánlja fel a segítségét, akkor nem – vagy nem akkor – érett volna meg az elhatározás benne sem. Hogy

[63] László i. m. (48. lj.).
[64] A segítségnyújtásról, így például a Baptista Szeretetszolgálat tevékenységéről részletesen lásd Barabás et alii i. m. (8. lj.)
[65] BH2020. 30.

a segítség minden rászorulóhoz elérjen, társadalmi érzékenyítésre van szükség. A jogalkotó ingerküszöbével együtt a társadalomé is lejjebb kell hogy kerüljön, hiszen a lehetséges segítség becsatornázásában, irányításában, a sértettek beazonosításában kulcsfontosságú a közvetlen környezet hozzáállása.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete tagállamai által 2015-ben elfogadott fenntartható fejlődési célok között a nyolcadik a tisztességes munka és a gazdasági növekedés.[66] E nyolcadik pont egyik részelemeként fogalmazták meg a kényszermunka, a modern kori rabszolgaság és az emberkereskedelem felszámolását.[67] Az ez irányú törekvések nem függetleníthetők a többi céltól, így egyidejű és hatékony fellépés szükséges különösen a szegénység és az éhezés felszámolása, az egészség, a jólét, a minőségi oktatás és a nemek közötti egyenlőség megteremtése terén.

Az uniós tagállamoknak ösztönözniük kell az emberkereskedelem áldozataival foglalkozó civil szervezeteket, és szorosan együtt kell működniük velük a politikai döntéshozatal, a tudatosság növelését célzó kampányok, a kutató és oktató programok, a képzés, valamint az emberkereskedelem elleni intézkedések hatásainak ellenőrzése és értékelése terén.[68] Nem baj, ha a segítség, az alkalmi megoldás nem, vagy nem csak az államtól érkezik.[69] Hazánkban ezenkívül legalább ilyen fontos célkitűzés kell legyen az ellátórendszeren keresztüli elfogadható(bb) választási lehetőségek kínálata. A megelőzés szempontjából azonban a legfontosabb felismerés, amely nélkül parttalan a küzdelem a jelenséggel szemben: sokakat azok közül, akiket öt-tíz év múlva kívánunk majd „kimenteni", most lehetne megvédeni, visszatartani, felvértezni. A tarisznyájukat most kellene megtölteni olyan útravalókkal – főként önbecsüléssel, tudással –, amelyek birtokában nem lehet elfogadható alternatíva számukra egy kizsákmányoló kapcsolat.

[66] 2030 Agenda for Sustainable Development, www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda

[67] Decent work and economic growth, www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth

[68] 2011/36/EU irányelv, 6. bek.

[69] Az emberkereskedelem elleni küzdelemben részt vevők hiányos ismereteire, együttműködésük akadályaira hívta fel a figyelmet Kubisch Károly: Az emberkereskedelem tárgyi súlyának társadalmi megítélése. *Magyar Rendészet,* 16. (2016), 1. 77–95.

Deli Gergely*

A kocsma, a birkózók és az állami beavatkozás

Kis Norbertnek, a „Nagy Szabályozónak" egy, a jogszabályok redisztribúciós hatásaival foglalkozó tanulmánnyal szeretnék kedveskedni születésének ötvenedik évfordulója alkalmából. Minden jogszabálynak vannak céljai és „mellékhatásai" is, és ebbe a körbe beletartozhatnak a szándékolt vagy nem kívánt redisztributív hatások is. A neoklasszikus iskola álláspontja szerint a redisztribúció bármilyen kívánatos szintje olcsóbban megvalósítható adózással, mint jogszabályokkal.[1] Behaviorista szempontból azt a kérdést tesszük föl, hogy jobb-e, ha a vagyoni újraelosztás optimális mértéke az adózáson keresztül valósul meg, és nem redisztributív hatású jogszabályok segítségével. Ezzel kapcsolatban két fő állítást fogalmaznak meg. Az egyik a természetes személyek bizonytalan események észlelésére vonatkozó sajátos, kognitív tulajdonsága, a másik pedig az úgynevezett *mental accounting,* vagyis a mentális könyvvitel. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az ember a különféle kiadásokat pszichésen eltérő módon értékeli.[2] A viselkedési közgazdaságtan alapján azzal lehet érvelni, hogy ha ezen kognitív sajátosságok miatt az érintettek alábecsülik a redisztributív hatású jogszabály költségét, akkor emiatt kisebb mértékben csökken a munkakedvük ahhoz a hatáshoz képest, amit az előre kalkulálható és évente biztosan bekövetkező adózás okozna.[3]

A jogi szabályokhoz fűződő redisztribúciós hatások vonatkozásában tanulságos elemeznünk egy Ulpianustól ránk hagyományozódott szöveget:

> „De ha (a szakértő bíró) valamely tisztességtelen helyen történő megjelenést ír elő, például egy kocsmát vagy egy bordélyt, ahogy Vivianus mondja, nem kétséges, hogy büntetlenül ellen lehet ennek szegülni: ezt a véleményt Celsus is megerősíti *Digestá*jának második könyvében. Ezzel kapcsolatban elegánsan veti fel azt a kérdést, hogy ha a hely olyan, ahol a pereskedők egyike tisztességes módon nem tud megjelenni, a másik

* Rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).

[1] Lásd Steven Shavell: *Foundations of Economic Analysis of Law.* Cambridge, Harvard University Press, 2004. 648.

[2] Lásd Christine Jolls: Behavioral Economics Analysis of Redistributive Legal Rules. *Vanderbilt Law Review,* 51. (1998). 1654–1677., 1658. és 1669.

[3] A különböző adózási modellekkel kapcsolatosan lásd Edward J. McCaffery: Cognitive Theory and Tax. *UCLA Law Review,* 41. (1994), 7. 1874–1886.

> pedig igen, és nem megy el az, aki a saját megbecsülésének sérelme nélkül oda tudna menni, az pedig elmegy, aki tisztességtelenül tud odamenni, vajon a megállapodás szerinti büntetés kifizetendő-e, mintegy a nem teljesített cselekmény miatt. És helyesen véli, hogy nem szedhető be [a büntetés]: abszurd lenne ugyanis, ha a parancs az egyik féllel szemben érvényesülne, a másikkal szemben pedig nem."[4]

A forrás szerint, ha egy szakértő bíró *(arbiter)* a feleket a per lebonyolítása céljából valamely tisztességtelen helyre, például kocsmába[5] vagy bordélyba hívja össze, felszólítását büntetlenül figyelmen kívül lehet hagyni. Ezzel önmagában nincs is semmi probléma. Mi van azonban akkor, ha a bíró által kijelölt hely olyan, hogy azt az egyik fél minden további nélkül felkeresheti, a másik azonban nem, mivel az rá nézve méltóságon aluli volna?[6] Ebben az esetben kérdésként merülhet fel, hogy meg kell-e fizetnie az idézés figyelmen kívül hagyása miatt járó büntetést annak a személynek, aki nem jelent meg a helyszínen, holott azt megtehette volna, annak ellenére, hogy a másik, akire nézve az adott hely felkeresése tisztességtelen cselekménynek minősült, megjelent a kijelölt helyszínen. Ulpianus végül is Celsusszal egyetértve nemleges választ ad erre a jogkérdésre. Álláspontját azzal indokolta, hogy abszurd lenne, ha a jog egy parancsa az egyik féllel szemben érvényes lenne, a másik féllel szemben pedig nem.

Azaz a római jogesetben nem egy jogszabály gazdasági redisztribúciós hatásával találkozunk, hanem egy jogi norma „erkölcsi disztribúciós semlegességével". E felfogásban a norma hatása csak azonos lehet a felek vonatkozásában. Mindez annak ellenére igaz, hogy a perben álló két fél minden bizonnyal két eltérő rangú társadalmi osztály tagja lehetett.[7] Egyikük valószínűleg szenátori rangú volt, a másik pedig lovagrendi vagy plebejus. Erre utal, hogy az egyikük szabadon látogathatta az erkölcstelennek minősülő helyet, a másik pedig nem. A társadalmi különbség miatt a két személy vagyoni helyzete is eltérő lehetett. Így ha az alacsonyabb rangú személynek meg kellett volna fizetnie a meg nem jelenésért kiszabott összeget, az egyrészt neki jobban „fájt" volna, másrészt következményeit tekintve egyfajta, az anyagival ellentétes irányú erkölcsi redisztribúcióval is

[4] Ulpianus: D. 4, 8, 21, 11.

[5] A forrás a latin *popina* kifejezést használja, amely a Kr. u. 2. századtól kezdődően hírhedt ügyletkötő helyszíneket jelentett. Lásd Nicolas Monteix: Baking and Cooking. In John Wilkins – Robin Nadeau (szerk.): *Companion to Food in the Ancient World.* Oxford, Wiley-Blackwell, 2015. 212–223., 222.

[6] Az ilyen erkölcstelen hely, *locus inhonestus* kapcsán lásd Pietro G. Guzzo – Vincenzo Scarano Ussani: Corpora quaestuaria e locus inhonestus sulla prostituzione a Pompei nel I secolo D. C. *Ostraka,* 15. (2006), 1. 47–74.

[7] Így Thomas A. J. McGinn: *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome.* Oxford, Oxford University Press, 1989. 329. McGinn tévedhet akkor, amikor a forrásban közelebbről meg nem határozott helyet bordélyként azonosítja. A szöveg e része a megnevezett példáktól (kocsma és bordély) különböző helyekre látszik utalni.

együtt járt volna. Mivel a szankciós fenyegetettség hatására a jövőben mindkét fél megjelenne a megjelölt, tisztességtelen helyen, a szenátori rangú fél erkölcsi megítélése erodálódna, a másik, alacsonyabb rangú személy szokásai pedig mintegy jogi megerősítést nyernének. Ezt az „erkölcsi redisztribúciót" akadályozta meg a jogtudósok azon döntése, hogy az anyagi szankciót nem engedték érvényesülni.

Ha a római jogászok ellentétes értelmű döntést hoztak volna, a szankciót a szenátori rangú személynek is meg kellett volna fizetnie, ha nem jelenik meg a számára rangon aluli helyen. Hiszen a szankció vagy ugyanúgy érvényesül mindkettejükkel szemben, vagy egyikükkel szemben sem alkalmazható, a döntés tenorjával összhangban. Ez azonban rá nézve nem csupán anyagi veszteséget, hanem a tisztességén esett foltot is jelentene, ami a másik félnél nem jelentkezik. Az azonos nagyságú *poena* (büntetés) így nem azonos mértékben sújtaná a két felet, ha nem csak a szűken vett gazdasági hatásokat vesszük figyelembe.

A döntés paradoxona abban áll, hogy a jogi normának tulajdonított, a felekre nézve egyenlő normatív hatás lényegében a felek közötti társadalmi különbségek megszilárdítását szolgálta. Hiába vonatkozott a megjelenésre történő felszólítás mindkét félre ugyanúgy, ha hatásában az osztálykülönbségek megszilárdítását szolgálta. A jogtudósok bírói parancsot lerontó döntése végeredményben az ellen hatott, hogy a csak alacsonyabb rangú személyek által látogatható helyszíneket kizárja a pereskedés lehetséges színterei közül. További érdekesség, hogy az osztálykülönbség, illetve az erkölcsi státusz problematikája a büntetésben kifejezésre jutó anyagi szankcióval állt kapcsolatban. A forrás az erkölcsi, pontosabban a társadalmi szempont fontosságát hangsúlyozza az anyagival szemben. Nem engedi a pénzügyi szankciót érvényesülni, ha az erkölcsi értékromlással jár.

Más esetekben is megfigyelhetjük, hogy a rómaiak nagy figyelmet szenteltek az erkölcsi redisztribúciónak, akkor is, ha az alapul fekvő, elsődleges hatás anyagi természetű volt. Szemükben nemcsak a pénznek, hanem az erkölcsnek is volt határértéke. Nem volt közömbös, hogy az erkölcsi ranglétrán ki melyik fokon áll. A pusztán az anyagi redisztribúcióra fókuszáló modern megközelítések azzal a nemkívánatos mellékhatással járhatnak, hogy erkölcsi externáliáikat az egész társadalom lesz kénytelen megfizetni. A következőkben a felek közti árképzésbe történő állami beavatkozás modern és római jogi modelljeit vizsgáljuk meg.

Az állam az árképzésbe leginkább három okból, antropológiai, erkölcsi és hatékonysági-elosztási megfontolások miatt szólhat bele. Ezen alapok azonban nem válnak mind következetesen jogalappá, azaz nem minden elvileg lehetséges és esetlegesen indokolt regulációs potencialitás lesz jogszabályi aktualitássá. Az állami rezsim többnyire fragmentált marad. Valószínűleg ez nem feltétlenül baj. Nyomós okunk van ugyanis azt feltételezni, hogy a szabályozási hiátus révén a jog meg tud valamit őrizni a piaccal szembeni rugalmasságából. Az a rendszerszintű hátrány, amely a jogot a piaccal szemben a dolgok természeténél fogva

jellemzi, a hiányos szabályozás révén kerüli el a merev tervgazdálkodás kudarcát. A következőkben röviden áttekintjük a természetes piaci árképzésbe történő művi jogi beavatkozás történetének főbb csomópontjait az intrúzió jogcíme szempontjából.

Az első jogalap, amely révén a jog az intrúzió lehetőségét vindikálta magának a felek spontán és egyébként szabad árképzésébe, erkölcsi volt. Egy már említett Ulpianus-fragmentum, de más, például egy Paulustól mindjárt idézésre kerülő forrásszöveg tanúsága szerint is a szerződő felek adásvétel esetén a vételár tekintetében egymást kölcsönösen rászedhették.[8] Azaz nem volt akadálya annak, hogy az eladó a dolgot drágábban adja el, vagy a vevő olcsóbban vásárolja meg annál, mint amit az megért.[9] Az eladó az általa vételre kínált dolgot feldicsérhette, a vevő számára viszont megvolt a lehetőség arra, hogy annak értékét kisebbítse. Mind az eladónak, mind a vevőnek nyitva állott az út a másik fél kijátszására.[10] A neoklasszikus közgazdaságtan segítségével igen egyszerű megmagyarázni ezt az engedményt: csak a másik eladási, illetve vételi árra vonatkozó hajlandóságának kipuhatolásával biztosítható,[11] hogy az adott áruban rejlő többletérték egyenlő módon oszoljék meg a felek között. Ha az eladó már 50-ért is eladná az árut, amit a vevő akár 100-ért is megvenne, az üzlet bármely 50 és 100 közötti áron létrejöhet. Azonban egyenrangú felek csalárdságot el nem érő alkufolyamata megszülheti azt a 75-ös vételárat, amely az áruban rejlő 50-es többletértéket egyenlő arányban osztja el a felek között.[12]

Mint két azonos fajsúlyú birkózó, a felek egymást „körbetáncolva" kitapogathatták a másik rezervációs árát.[13] Azaz az egymás kijátszására vonatkozó római jogi engedmény végeredményben a társadalmi stabilitást, a vagyoni különbsé-

[8] Ulpianus: D. 4, 4, 16, 4.

[9] Ulrich von Lübtow: De iustitia et iure. In Heinrich Mitteis (szerk.): *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte.* Weimar, Böhlau, 1948. 458–565., 500.

[10] Paulus: D. 19, 2, 22, 3. Lásd mindazonáltal Földi András: *A jóhiszeműség és tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig.* Budapest, ELTE, 2001. 116., 23. lj., és az ott idézett további szakirodalmat.

[11] E folyamat pszichológiai hátteréről lásd Henrik Kristensen – Tommy Gärling: Determinants of Buyers' Aspiration and Reservation Price. *Journal of Economic Psychology,* 18. (1997), 5. 487–503., 490.

[12] Az árelméletről lásd Josef Windsperger: Die Preisbildung. Die „Lücke" in der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Theorie. *Journal für Betriebswirtschaft,* 62. (1992), 2. 104–126., 107. skk.

[13] Andreas Wacke: *Circumscribere*, gerechter Preis und die Arten der List. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung,* 94. (1977). 184–246., 184. skk.; Andreas Wacke: *Gloria* und *virtus* als Ziel athletischer Wettkämpfe. und die Unbescholtenheit der Athleten sowie die erlaubten Sportwetten nach römischen Rechtsquellen. In Peter Mauritsch – Christoph Ulf (szerk.): *Kultur(en). Formen des Alltäglichen in der Antike. Festschrift für Ingomar Weiler zum 75. Geburtstag.* Graz, Leykam, 2013. 193–236., 60., 204. lj.

gek befagyasztását szolgálta, mintegy a *iustitia commutativa* jegyében.[14] Innen érthető Cicero rosszallása, aki helytelenítette Mucius Scaevola eljárását, amikor az többet fizetett egy ingatlanért az eladó által kért vételárnál. Cicero ugyanis tisztában volt vele, hogy az állam vagyonát polgárai vagyonai alkotják, ezért ha valaki még akár jó szándékból vagy nagylelkűségből is megrövidíti önmagát, azzal egyúttal az államot rövidíti meg.[15] Ugyan az állampolgárok összvagyona változatlan marad, a vagyon polgárok közötti elosztása egyenlőtlenebbé válik, ami instabilitást okozhat.

Lényegében tehát a másik kijátszása nemcsak megengedett, hanem bizonyos értelemben kívánatos is volt, ezért minősíti Ulpianus az ilyen cselekményt természettől fogva megengedettnek.[16] Éppen ezen kitétel miatt tarthatjuk elégtelennek azon magyarázatokat, amelyek a másik kijátszásának lehetőségét kizárólag a szerződési szabadság elve alapján kívánják megmagyarázni.[17] Továbbá nem csupán arról van szó, ahogy azt egyes szerzők koncipiálják, hogy az alkudozás alapja a másik fél „becsapása" lenne, azt kihasználva, hogy az ellenérdekű fél butább, mint mi.[18] Az sem véletlen, hogy ez a fajta, a csalárdság határát alulról súroló tapogatódzás csak a vételár tekintetében volt megengedett,[19] és nem az áru egyéb kellékei tekintetében.[20] A hibákról nyíltan és egyenesen kellett nyilatkozni.[21] Ennek az az oka, hogy az áru egyéb tulajdonságai esetében nincs mód ilyen, egyszerre az érintett egyének és a köz érdekét szolgáló „csintalankodásra". Az árat ugyanis részben a szubjektív preferenciák (ha tetszik, az akarat, a *voluntas*) alakítják ki,[22] és a különböző egyéni értékítéletek miatt van mozgástér az alkudozásra. Egy dolog hibás vagy hibátlan mivolta azonban tényszerű adottság.

[14] Udo Wolter: *Ius canonicum in iure civili, Kaufrecht, laesio enormis, iustum pretium, aequalitas.* Köln–Wien, Böhlau, 1975. 113.

[15] Cicero: *De officiis,* 3, 62–63.

[16] Ettől eltérően, az érték és az ár különbözőségét tartja természetesnek Erich Genzmer: Die antiken Grundlagen der Lehre vom gerechten Preis und der *laesio enormis*. In Ernst von Heymann (szerk.): *Deutsche Landesreferate zum II. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung im Haag, 1937.* Berlin–Leipzig, Walter de Gruyter, 1937. 25–64., 36.

[17] Így például Visky Károly: Spuren der Wirtschaftskrise der Kaiserzeit in den römischen Rechtsquellen. Bonn–Budapest, Habelt – Akadémiai Kiadó, 1983. 24.

[18] Így Theo Mayer-Maly: Privatautonomie und Vertragsethik im Digestenrecht. *Iura. Rivista internazionale di diritto romano e antico,* 6. (1955). 128–138., 130.

[19] Wacke (1977) i. m. (13. lj.) 188.

[20] Fritz Schulz: *Classical Roman Law.* Oxford, Clarendon, 1961. 694.

[21] Ehhez részletesebben Jakab Éva: *Aediles curules.* Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. *Acta Iuridica et Politica,* 40. (1991). 131–155.; Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae.* A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban. Szeged, JATE, 1993. 33–43.

[22] A vételár meghatározásának szubjektív és objektív aspektusairól lásd Jusztinger János: Vételár a római jogban. *Jura,* (2005), 1. 115–128., 115–116. Vö. James A. C. Thomas: Marginalia on

Egymás kijátszásának – amire a latin szövegek a *circumvenire* vagy *circumscribere,* azaz „megkerülni"[23] vagy „becsapni"[24] jelentésű igéket használják, és amelyeket modern értelemben lényegében információszerzésnek foghatunk fel – határát a csalárdság, a *dolus* képezte.[25] Azaz a jog mindaddig megengedte a feleknek a vételár kialkudásával kapcsolatos machinációkat,[26] amíg azok nem léptek a csalárdság,[27] lényegében az erkölcstelenség mezejére, azaz amíg az alkudozó felek megmaradtak *bonus vir*nek.[28] Az egymás legitim kijátszása és illegitim becsapása közötti különbség nem abban áll, hogy valaki a másik félrevezetése érdekében mást tesz, mint amit tenni színlel, ahogy azt Servius gondolta. Ugyanis, hívja fel a figyelmet helyesen Labeo, az is képes a másikat félrevezetni, aki nem színlel, illetve színlelni is lehet csalárd szándék nélkül. Például azok, akik saját vagy mások vagyona védelme érdekében valamit ellepleznek, semmi jogilag kivetnivalót nem cselekszenek:

> „Servius a megtévesztés *(dolus malus)* alatt minden olyan, más becsapására irányuló ármánykodást ért, amikor egy dolgot tettetnek, és másvalamit cselekszenek. Labeo szerint lehetséges tettetés nélkül is elérni azt, hogy valakit kijátsszanak: lehet megtévesztés nélkül is egyvalamit tenni, és egy másvalamit tettetni, mint ahogy azok cselekednek, akik ilyen megtévesztést alkalmaznak, és a magukét vagy a másét védik: ezért ő úgy határozza meg a megtévesztést, hogy az minden, mások kijátszására, becsapására és megtévesztésére irányuló cselezést, trükközést, mesterkedést magában foglal. Labeo meghatározása a helyes."[29]

Érdekes megfigyelnünk, hogy a legitim szimulációra példaként Labeo a disszimulációt adta. Úgy tűnik, hogy jogilag relevánsabbak azok a helyzetek, amikor a felek igaznak hazudnak valamit, ami nincs (azaz szimulálnak), mint az, amikor elhazudnak valamit, azaz arról, ami van, azt állítják, hogy nincs, azaz disszimulálnak. Ezért Labeo végül minden, a másik fél kijátszására, megtévesztésére, becsapására irányuló kinyilvánított fortélyt, álnokságot és ármánykodást csalárdságnak bélyegzett. Vegyük észre, hogy ez a definíció mennyivel szélesebb

certum pretium. Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis, 35. (1967), 1. 77–89., 77.; David Daube: Certainty of Price. In David Cohen – Dieter Simon (szerk.): *Collected Studies in Roman Law.* Frankfurt, Vittorio Klostermann, 1991. 757–789., 757.

[23] Hermann G. Heumann – Emil Seckel: *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts.* Jena, Gustav Fischer, 1907. 69.

[24] Uo., 69.

[25] Vagy más megközelítésben a *fides,* lásd Wacke (1977) i. m. (13. lj.) 190.

[26] Lübtow szerint e machinációk már sértették a *bona fides* elvét, és ezért jogtalanok voltak, lásd Lübtow i. m. (9. lj.) 502.

[27] Mayer-Maly i. m. (18. lj.) 131.

[28] Földi i. m. (10. lj.) 30.

[29] Ulpianus: D. 4, 3, 1, 2.

a hatályos jogi tévedés, illetve megtévesztés tényállásainál. Nem kell okozni vagy felismerni a másik tévedését, vagy tévedésbe ejteni vagy abban tartani a másik felet. Elég célzatos csalárd magatartást tanúsítani. A vonatkozó szabályozás mögött rejlő morális paradigma a csaló személyről mára a becsapott személyre fókuszált át. És útközben valami elveszett.

Mindenesetre a vételár körüli alkudozás első határait erkölcsi korlátok rajzolták meg. Ez a rezsim jól is működött az egyenlő társadalmi státuszú és a hasonló alkupozícióban lévő polgárok között.[30] Az ilyen felek által és ilyen körülmények között megkötött szerződések optimálisak voltak, azaz az értéktöbblet többé-kevésbé arányos újraelosztását eredményezték. Azonban már a rómaiak is szembesültek azzal, hogy a vételárképzésbe történő állami intrúzió nem állhat meg itt. Elképzelhetők ugyanis olyan helyzetek, amikor a szerződésellenességet (szerződésellenesség alatt itt azt értem, hogy az értéktöbblet optimális megoszlása meghiúsul) nem az egyik fél csalárd magatartása, hanem maga a tranzakció természete okozza. Míg a felek által tanúsított csalárdságot szubjektív szerződésellenességnek, addig a tranzakcióban magában rejlő egyensúlytalanságot objektív szerződésellenességnek nevezhetjük. Ide vonható a fentebb már tárgyalt *dolus in re ipsa* esete. Az e vonatkozásban már elemzett Ulpianus-töredék szerint az a szerződés sem kényszeríthető ki jogilag, ahol ugyan egyik fél oldalán sem merült fel *dolus,* magában az ügyletben csalárdság van.[31]

Aki ilyen ügylet alapján követel, az ezáltal maga is *dolus*t követ el (a középkori jogtudósok ezt az esetet alkalmasint *dolus generalis*nak minősítették). Hogy miképp kell egy önmagában dolózus ügyletet elképzelni? Nem tudjuk biztosan. *A Digestá*ban soron következő töredék egy másik jogtudóstól, Paulustól származik,[32] és nem biztos, hogy a benne szereplő tényállás a *dolus in re ipsá*ra vonatkozik. Eszerint, ha a *stipulatio* egy bizonyos erszényben lévő meghatározott pénzdarabra vonatkozott, és az érmék az adós *dolus*a nélkül megsemmisülnek, nem marad fenn a tartozás. Ezt a szöveget akképp tudjuk a *dolus in re ipsa* jelenségére vonatkoztatni, ha feltesszük, hogy a szerződő felek akarata mellett egy ügylet szerződésszerű lebonyolításában más tényezők is szerepet játszanak. Hiába akarnak a felek a maguk egybehangzó akaratával valamely eredményt elérni, ha a végzet, a *fatum*[33] másképp határoz. Csak a nagy világlogoszba belesimuló egyéni akaratoknak lesz jogilag relevanciájuk. Az olyan szerződéses jogviszonyokban

[30] További előfeltételekhez lásd Alfred Pernice: *Parerga* VIII. kötet. Über wirtschaftliche Voraussetzungen römischer Rechtsätze. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung,* 19. (1898). 82–183., 106.

[31] Ulpianus: D. 45, 1, 36.

[32] Paulus: D. 45, 1, 37.

[33] A római jog és a *fatum* kapcsolatához lásd Georg W. F. Hegel: *Előadások a világtörténet filozófiájáról.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. 566–567.

megnyilvánuló mikrokozmoszok, amelyek a világ körforgásának nagy makrokozmoszába nem illeszkednek bele, nem lesz majd a jogi kikényszeríthetőséget megalapozó teremtő értelmük.

A kora újkori kommentátorok kissé eltérő módon okoskodtak,[34] amikor a *dolus in re ipsa* kategóriájából a *laesio enormis,*[35] azaz a felén túli sérelem dogmatikai alakzatát vezették le.[36] Ugyanis a felén túli sérelem esetében is többnyire arról van szó, hogy valaki a saját csalárdsága nélkül tud egy ingatlant jóval áron alul megvásárolni. Ennek az az oka, hogy a másik fél, nem az ő tényked̈eseinek köszönhetően, de szorult helyzetben van, így voltaképpen kényszerűségből szorul arra, hogy belemenjen egy, a piacinál jóval alacsonyabb vételárba. Fel kell arra figyelnünk, hogy a felén túli sérelem esetében nem objektíve az ügylet maga *(an sich),* hanem a szerződéskötés időpontjában fennálló szubjektív körülmények kényszerítik a sérelmet szenvedő felet a szerződéses kötelembe.[37] Azaz a *dolus in re ipsá*ból a felén túli sérelembe történő jogtörténeti transzformáció során talán valami lényeges elveszett a magánjog dogmatikájából,[38] méghozzá azok az esetek, amikor nem a szerződő fél csalárdsága, de nem is a szerződéskötéskor fennálló, klaudikálón terhes körülmények, hanem maga az ügylet volt dolózus.

Az új Ptk. (2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről) lehetővé teszi feltűnő értékaránytalanság címén a szerződés megtámadását, azonban a tévedés

[34] Elsősorban Arias Piñel (1558) 1, 8.

[35] A *laesio enormis* római jogi intézményéhez lásd Hans Scheuer: Die *laesio enormis* im römischen und im modernen Recht. *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft,* 47. (1933). 77–117.; Visky Károly: Die Proportionalität von Wert und Preis in den römischen Rechtsquellen des III. Jahrhunderts. *Revue internationale des droits de l'Antiquité,* 16. (1969). 355–388.; Karl Hackl: Zu den Wurzeln der Anfechtung wegen laesio enormis. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung,* 98. (1981). 147–161; Boudewijn Sirks: La „*laesio enormis*" en droit romain et byzantin. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis,* 53. (1985). 16–63; Boudewijn Sirks: *Laesio enormis* und die Auflösung fiskalischer Verkäufe. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung,* 112. (1995). 411–422.; Pókecz Kovács Attila: A *laesio enormis* és továbbélése a modern polgári törvénykönyvekben. *Jogtudományi Közlöny,* (2000), 5. 177–185; Marti Pennitz: Zur Anfechtung wegen *laesio enormis* im römischen Recht. In Martin Schermaier – Michael Rainer – Laurens Winkel (szerk.): Iurisprudentia universalis. *Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag.* Köln–Weimar–Wien, Böhlau, 2002. 575–589.; Riccardo Cardilli: Alcune osservazioni su *leges* epiclassiche e interpretatio: margine di Impp. Diocl. et Maxim. C. 4. 44. 2 e C. 4. 44. 8. *Acta Iuridica et Politica,* 65. (2004). 115–145.; Jusztinger János: Ármeghatározás a római adásvételnél. *Debreceni Jogi Műhely,* 5. (2008), 1. 1–11.

[36] A római előzmények tekintetében lásd Hannu T. Klami: *Laesio enormis* in Roman law? *Labeo,* 33. (1987). 48–63.; Boudewijn Sirks: Diocletian's Option for the Buyer in Case of Rescission of a Sale. A Reply to Klami. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis,* 60. (1992). 39–47.

[37] Így Weiss Emilia: *A szerződés érvénytelensége a polgári jogban.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1969. 275.

[38] Ennek részleteiért lásd Wim Decock: *Theologians and Contract Law. The Moral Transformation of the* Ius Commune *(ca. 1500–1650).* Leiden, Martinus Nijhoff, 2013. 572–581.

miatti megtámadáshoz hasonló,[39] szubjektív feltételeket állít fel.[40] Az Európai Alapelvek,[41] illetve az UNIDROIT Alapelvek[42] ezzel szemben inkább az egyik fél kiszolgáltatottságára fókuszáló, szituációs alapon állnak, amikor lehetővé teszik ugyan a súlyos értékaránytalanság vagy tisztességtelen előny miatt a szerződés érvénytelenítését, és adott esetben a bírósági szerződésmódosítást, ennek feltételei inkább egy tágabban felfogott uzsorás tényállást, azaz lényegében az egyik fél szempontjából terhes szerződéskötéskori kontextust írnak körül.[43] Miben is áll pontosan ez az általam sugalmazott hiátus? Miképp kell elképzelni azokat az eseteket, amikor egyik fél sem járt el csalárd módon, vagy amikor az optimális értékelosztás torzulása nem szubjektíve valamelyik fél szorult helyzetén vagy súlyosabb esetben annak kihasználásán alapszik?[44] Mikor dolózus az ügylet önmagában?

Azt hiszem, van okunk azt feltételezni, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén, bár a dogmatikai alakzat nagyon hasonlít a megtévesztés vagy a feltűnő értékaránytalanság esetéhez, egy *sui generis* alakzatot érdemes tételeznünk. Ez fordul elő véleményem szerint például akkor, amikor a szofisztikált nagyvállalatok az általános, objektív emberi kognitív gyengeségekre történő rájátszással kínálnak szerződéses konstrukciókat. Nem arról van tehát szó, mint amit a híres, 1965-ös ügyben, a Williams v. Walker-Thomas Furniture Co.-ban[45] tapasztalhattunk, ahol az igencsak álságosan kialakított szerződés érvénytelenségét lényegében a gyengébb fél értelmes döntési lehetőségének *(meaningful choice)* hiánya alapozta meg.[46] A tényállás itt is tartalmazott objektív elemeket, hiszen a bútorkereskedő egy bizonyos, etnikailag is jól körülhatárolható, kevésbé képzett és gazdaságilag is kiszolgáltatott helyzetben lévő,[47] afroamerikai fogyasztói célkö-

[39] Erről részletesen lásd Menyhárt Ádám: A tévedés lényegességéről. In Keserű Barna A. – Kőhidi Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére.* Budapest–Győr, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – SZIE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 270–293., 290–291.

[40] Ptk., 6:98 §.

[41] Európai Alapelvek, 4.109. cikkely.

[42] UNIDROIT Alapelvek, 3.10. cikkely.

[43] Molnár Hella: Uzsorás szerződés a gyakorlatban. *Themis,* (2006), 1. 39–50., 41.

[44] Az előny oka sokféle lehet, lásd Menyhárd Attila: Az uzsorás szerződésről. In Kisfaludi András – Peschka Vilmos (szerk.): *Liber amicorum: studia L. Vékás dedicata. Ünnepi dolgozatok Vékás Lajos hatvanadik születésnapjára és egyetemi oktatói működésének harmincötödik évfordulójára.* Budapest, ELTE ÁJK, 1999. 234.

[45] Williams v. Walker-Thomas Furniture Co 350 F.2d 445 (D.C. Cir. 1965).

[46] Részletesebben lásd Sara Lingafelter: Lack of Meaningful Choice Defined: Your Job vs. Your Right to Sue in a Judicial Forum. *Seattle University Law Review,* 28. (2005). 803–847., 842–843.

[47] Felicia Kornbluh: To Fulfill their „Rightly Needs": Consumerism and the National Welfare Rights Movement. *Radical History Review,* 69. (1997) 76–112., 76. és 90.

zönségre „optimalizálta”[48] a szerződési klauzulákat,[49] mégsem arról volt szó, hogy az egész emberi nemre általában jellemző kognitív jellemzőket használta volna ki.

Amikor azonban egy nagyvállalat a szerződéses árstruktúrát például az emberi miópiára, azaz arra az általános jellemzőre alapozza, hogy az emberek az azonnal felmerülő költségeket súlyosabban értékelik, mint a később esedékes fizetési kötelezettségeket,[50] már nem egyszerűen egyéni, szubjektív szempontok, hanem általános emberi, objektív körülmények forognak kockán. Ugyanez a helyzet az emberi optimizmus esetén,[51] amikor a fogyasztó szerződéses kötelezettségei teljesítésére vonatkozó képessége stabilitásában, sőt esetlegesen annak javulásában bízik, minden észszerű indok hiányában vagy ellenére. Ezek olyan kognitív gyengeségek, amelyeket az utóbbi évtizedekben a behaviorista pszichológiai irányzatok egyre mélyebben térképeznek fel, és amelyek hamar belekerültek a nagyvállalatok árképzési inventáriumába (gondoljunk csak például a 0 Ft-ért elvihető mobiltelefonok dömpingjére),[52] ám amelyekre a jog egyelőre méltatlanul kevés figyelmet fordít.

Oren Bar-Gill munkásságát továbbgondolva,[53] a kognitív gyengeségek e fent említett kategóriáját nem feltétlenül érdemes sem a szubjektív csalárdsági, sem pedig az objektív értékaránytalansági dogmatikai alakzatok alá szubszumálni. Részben azért nem, mert bizonyos esetekben, egyes piacokon e kognitív emberi gyengeségek kölcsönösen kioolthatják egymást, így a nagyvállalat mesterkedései ellenére társadalmi szinten nem valósul meg torzult értékelosztás vagy előnytelen keresztfinanszírozás az egyes társadalmi osztályok között. Például a nyomtatók és a nyomtatópatronok árukapcsolásos piacán jellemző árséma, hogy a nyomtatót olcsón kínálják a gyártók, és annak valódi költségeit és szuperprofitjukat a már az áruhoz „leláncolt” vásárló a drága festékpatronok vásárlása során fizeti meg. Az átlagos fogyasztó nyilván rövidlátása miatt megy bele egy ilyen üzletbe. Azonban, paradox módon, e rövidlátását ellensúlyozza a ténylegesnél alacsonyabb

[48] Russell B. Korobkin: A Traditional and Behavioral Law-and-Economics Analysis of Williams v. Walker-Thomas Furniture Company. *University of Hawai'i Law Review,* 26. (2004), 2. 441–468., 449.

[49] Anne Fleming: The Rise and Fall of Unconscionability as the „Law of the Poor”. *Georgetown Law Review,* 102. (2014), 5. 1383–1441., 1418.

[50] Ted O'Donoghue – Matthew Rabin: Doing It Now or Later. *American Economic Review,* 89. (1999), 1. 103–124., 103.

[51] Neil D. Weinstein: Unrealistic Optimism about Future Life Events. *Journal of Personality and Social Psychology,* 39. (1980), 5. 806–820., 806.

[52] Oren Bar-Gill – Rebecca Stone: Mobile Misperceptions. *Harvard Journal of Law & Technology,* 23. (2009), 1. 49–118., 75.

[53] Különösen Oren Bar-Gill: *Seduction by Contract. Law, Economics, and Psychology in Consumer Markets.* Oxford, Oxford University Press, 2012. 26–32.

fogyasztást feltételező optimizmusa. Így a két emberi gyengeség összhatásában optimális méretű fogyasztást eredményez.[54] Így lesz a rosszból jó.

A helyzet azonban nem minden piacon ilyen szerencsés. Gondoljunk csak a fitneszklubok kedvezményes bérleteire! Ezekben az esetekben az olcsóbb bérleteket nyilvánvalóan az újévi fogadalmakban túlbuzgó, de azt hamar elfelejtő, és az edzéseket már nem látogató ügyfelek fizetik meg. Az ő optimizmusuk és rövidlátásuk nemhogy nem oltja ki egymást, hanem egymást erősíti, és ez társadalmi szempontból haszontalan lehet, mert sok, nem kihasznált bérletvásárláshoz vezet.[55] Ha jól belegondolunk, egyik esetben sem igazán mondhatjuk, hogy a nyomtató gyártója vagy a fitneszklub tulajdonosa becsapta volna a másik felet, vagy kihasználta volna annak szubjektív helyzetét. Sokkal inkább arról van szó, hogy maga a szerződéses árséma úgy lett kialakítva, hogy objektíve, az emberi nem vonatkozásában „becsapós", dolózus legyen. Azt is hangsúlyoznunk kell azonban, hogy önmagában a kognitív emberi gyengeségek kihasználása nem feltétlenül jelent jogalapot az állami beavatkozásra. Bar-Gill szerint arra csak akkor kerülhet sor, ha a probléma tömeges méretű, és a társadalmi vagyoni különbségek növekedésével jár együtt.[56]

Ezzel analóg distinkciót találunk a római jogban a kötelmi jogi, illetve a dologi jogi *lex commissoria* jogkövetkezményeinek megkülönböztetésénél, csak ott a dogmatikai esetlegességek teszik lehetővé a distinkciót. A kontraktuális *lex commissoria,* azaz a vételárrészlet nemfizetése esetén az addig fizetett részletek és az áru elvesztése azért volt megengedett, mert az ilyen kondíciók mentén kötött adásvétel utóbb, a nemkívánatos szerződésszegő körülmény, a nemfizetés fellépésekor optimális esetben dologbérletté volt átértékelhető.[57] Így egyik fél sem károsodott, illetve gazdagodott a másik kárára. A dolog eredeti tulajdonosa a vételárrészletek formájában *de facto* bérleti díjat szedett, a nehézségekkel küzdő vevő pedig csak a tényleges használat ellenértékét fizette meg. Ráadásul azzal is lehetett ügyeskedni, hogy az alapügyletet felfüggesztő vagy bontó feltétellel kötött adásvételnek tekintik-e.[58] Az első esetben az áru az eladó tulajdonában maradt egészen az utolsó vételárrészlet megfizetéséig,[59] a másodikban a vevő

[54] Lásd Oren Bar-Gill: Bundling and Consumer Misperception. *The University of Chicago Law Review,* 73. (2006), 1. 33–61., 34–35.

[55] Uo., 47–48.

[56] Richard A. Epstein – Oren Bar-Gill: Consumer Contracts: Behavioral Economics vs. Neoclassical Economics. *New York University Law and Economics Working Papers,* 91. (2007). 31.

[57] Az adásvételi szerződés „érvénytelenné" válik, lásd Stephanie Wintersteller: *Der Eigentumsvorbehalt aus historisch-vergleichender Sicht.* Graz, Universität Graz, 2013. 10.

[58] Max Kaser: *Das römische Privatrecht. I. Abschnitt.* München, C. H. Beck, 1971. 563.

[59] Martin J. Maaß: *Die Geschichte des Eigentumsvorbehalts, insbesondere im 18. und 19. Jahrhundert.* Frankfurt, Lang, 2000. 45.

már a dolog birtokbavételével, illetve a szerződés perfektualizálódásával egyszerre tulajdonossá vált, és nemfizetése e státuszát érintette negatívan,[60] a jogügylet hatályvesztése által. A két megoldás közül bizonyos szempontból talán ez utóbbi előnyösebb, hiszen a vevőt a felruházottsági hatás *(endowment effect)*[61] révén a mezőgazdasági ingatlan hatékony megművelésére ösztönözte.

A már emlegetett amerikai esetben, a Williams v. Walker-Thomas Furniture Co. ügyben a kontraktuális *lex commissoriá*val azért volt baj, mert az eladó az egyébként distinkt adásvételi ügyleteket egy körmönfont zálogjogi megoldással lényegében egy kontinuus jogügyletté alakította át. A korábban vásárolt bútorok ugyanis a később vásárolt termékek zálogtárgyaivá váltak azáltal, hogy a fizetett részleteket nem a korábbi kötelmekre számolták el, hanem szétterítették a hitelre vásárolt áruk teljes portfóliójára. A dologi jogi *lex commissoriá*nál nem áll fenn ez a kontraktuális konvertálhatóság. Ezért Nagy Konstantin császár korától már tilalmazták azt, hogy a főkötelem nem teljesítése esetén valaki elveszítse a zálogtárgy tulajdonjogát.[62] Ilyen módon a szolgáltatás és ellenszolgáltatás időbeli eltolásával operáló kötelmekből természetszerűleg származó teljesítési rizikót a hitelezőnek nem lehetett *ex post,* aránytalanul túlkompenzálnia a zálogtárgy teljes értékének megszerzésével. A *lex commissoriá*k szabályozása esetében is a szituatív megközelítést figyelhetjük meg. Nem a fél csalárdsága, hanem az egyik fél szerződéskötéskori körülményei okozhatták a szerződéses értékegyensúly megbomlását. A kontraktuális *lex commissoriá*nál az, hogy a földművesnek nem áll rendelkezésére elég tőke a földterület megvásárlására, és egyetlen lehetősége, hogy a vételárat a föld megművelésének hasznából, részletekben térítse meg. A dologi *lex commissoriá*nál pedig az, hogy a tőkeéhes zálogadós a gazdasági körülmények miatt arra szorul, hogy a kölcsön összegénél jóval értékesebb tárgyat zálogosítson el.

De térjünk vissza a hatályos szabályozásokhoz! Az új magyar Ptk.-ból is azt látjuk, hogy a hatályos jogi rezsimek nem igazán foglalkoznak az objektív, kognitív gyengeségekből eredő szerződéstorzulások problémájával. A hatályos jogi szabályozások alapvetően kétdimenziósak. Egyrészt a szubjektív, egyéni *dolus*t moderálják, a szerződés akarathibái, a tévedés, megtévesztés, illetve kényszer okozta megtámadhatóság, esetleg semmisség segítségével. Ez alapvetően morális jogcím, hiszen akár egy Pareto-hatékony, azaz minden érintettnek kedvező elosztást megvalósító ügyletet is meg lehet támadni tévedés vagy megtévesztés jogcímén. Ez a szubjektív *dolus* még egy fontos aspektusból eltér az általam kognitív

[60] Egbert Sandmann: *Zur Geschichte des Eigentumsvorbehalts in Deutschland.* Marburg, 1972. 9.
[61] Daniel Kahneman – Jack Knetsch – Richard Thaler: The Endowment Effect, Loss Aversion, and *Status Quo* Bias. *Journal of Economic Perspectives,* 5. (1991), 1. 193–206., 194–197.
[62] C. 8, 34, 3.

gyengeségekként emlegetett esetektől. Tévedés esetén a szerződési nyilatkozatát megtámadhatja az, akinek a tévedését a másik fél okozta vagy felismerhette.[63] A kognitív gyengeségek esetében azonban kísérletileg igazolták, hogy nem segít az, ha az érintett személy figyelmét felhívják a tévedését okozó szerződéses klauzulára. Azért, mert az emberek általában úgy vélik, hogy helyesen és észszerűen kalkuláltak az adott kikötéssel. Sőt az sem segít, ha elmagyarázzák, hogy az adott szerződéses feltétel milyen hatásmechanizmussal okoz téves kalkulációt. Az érintett továbbra is úgy gondolja, hogy ő immunis e tévedéssel szemben, mert ő okosabb, mint a többiek. Továbblépve, az sem segít, ha elárulják az érintettnek, hogy általában az emberek okosabbnak tartják magukat a másiknál, és ezért válnak a típushiba áldozataivá. A mi emberünk továbbra is úgy véli, hogy lehet, hogy általában az emberek tévednek, de ő a konkrét helyzetben most mégsem téved.[64]

A fogyasztó ilyenkor saját tévedéséről van tévedésben. És ezt a tévedést nem a szofisztikált nagyvállalat, hanem a fogyasztó saját általános emberi gyengeségei okozzák. Még az sem mondható szigorú értelemben, hogy a fogyasztó tévedését a nagyvállalat felismerhette volna, hiszen ez utóbbit a konkrét esetben nem érdekli, miért köti meg vele a szerződést a másik fél, ő statisztikai bizonyossággal tudja, hogy jól fog járni. Mintha az érintett fogyasztó spirálon menekülne a kognitív disszonanciával való szembenézés elől. A hatályos, tévedésre vonatkozó jogygyakorlatból pedig nem az tűnik ki, hogy a bírói korrekció hajlandó lenne meszszebbre merészkedni a hamis önreflexió e spiráljának első lépcsőfokánál. Az a jogi előírás, amely elég arra, hogy a szofisztikált nagyvállalat magáról a csalárdság vádját lemossa, például egy tájékoztatási kötelezettség teljesítésével, nem feltétlenül elegendő arra, hogy a kognitív gyengeségben rejlő csapdát áthidalja.[65]

Másrészt a hatályos jogi szabályozások az általános szerződési feltételekre vonatkozó normák segítségével azt a problémakört célozzák, amely a *laesio enormis*ból eredő evolúciós íven áll, azaz a szerződéskötéskori szituációból fakadó szerződéstorzító hatásokat. A blankettaszerződések, mint tudjuk, többnyire a *take it or leave it* elvén működnek,[66] így a gyengébb félnek többnyire nincs érdemi esélye a szerződés tartalmának valódi befolyásolására. Bizonyos értelemben kényszerben vagyunk, ha egy adott, jellemzően tömegtermeléses piacon létrejött árut vagy szolgáltatást meg kívánunk vásárolni.

[63] Wellmann György: A szerződés érvénytelenségének szabályozása az új Polgári törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny,* (2014), 2. 61–70., 64.

[64] Vö. Linda Babcock – George Loewenstein: Explaining Bargaining Impasse: The Role of Self-Serving Biases. *Journal of Economic Perspectives,* 11. (1997), 1. 109–126., 115.

[65] Bar-Gill i. m. (53. lj.) 41.

[66] Christopher M. Kaiser: Take It or Leave It: Monsanto v. McFarling, Bowers v. Baystate Technologies, and the Federal Circuit's Formalistic Approach to Contracts of Adhesion. *Chicago-Kent Law Review,* 80. (2005), 1. 487–514., 492.

Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a jelenlegi állami beavatkozás két fő jogcíme egyrészt az erkölcsösség biztosítása, másképpen a csalárdság elleni fellépés (a *dolus,* a tévedés, megtévesztés stb. esetén), másrészt a hatékonyság (azaz az adásvételi ügyletben realizálódó értéktranszfer egyensúlyának) fenntartása. Ezt a hatékonyságra vonatkozó jogalapot találjuk az általános szerződési feltételekre vonatkozó szabályozásban, ami a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek egyoldalú és indokolatlan megállapításából eredő hátrány moderálását célozza.[67] Természetesen az erkölcs és a hatékonyság jogcímei többnyire nem vegytisztán jelennek meg az állami beavatkozásban. Így például az alapvetően hatékonysági alapon álló általános szerződési feltétel tisztességtelenségéhez is szükséges a *dolus* tárgykörébe tartozó jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértése.

Elmarad tehát a harmadik lehetséges, a kognitív gyengeségeken alapuló, antropológiai beavatkozás. Persze kérdéses egyáltalán, hogy erre valóban szükség van-e. Mennyiben akadályozná egy ilyen pluszkorlát a piaci innovációt, a fejlődést? És egyáltalán, valóban a magánjog feladata-e a kognitív problémákból eredő problémák kezelése?[68] A szegények és a gazdagok közti egyre szélesebben tátongó vagyoni szakadékot látva hajlamosak vagyunk azt mondani, hogy a fenntartható fejlődés és a stabilabb vagyoni viszonyok megteremtésében a magánjogra is hárulna, hárulhatna feladat.[69] Az, hogy magánjogunk látszólag jól működik, egyrészt abból fakadhat, hogy nem állnak rendelkezésünkre adatok arra vonatkozóan, hogy a magánjog szabályozási hiátusa milyen társadalmi károkat okoz, például a vagyoni különbség növekedése által, másrészt, mint azt e gondolatmenet elején említettem, a szabályozási hézag arra is alkalmas lehet, hogy nem szándékoltan ugyan, de rugalmassá tegye a szabályozást. Egy tévedésből inkonzisztens és ebből fakadóan flexibilis szabályozás akár jobb is lehet, mint egy, az életviszonyok alakulását követni képtelen merev.

[67] Leszkoven László: Az általános szerződési feltételek útján létrejövő szerződések. *Gazdaság és Jog,* 22. (2014), 10. 3–9., 6.

[68] E problémákhoz lásd William C. Whitford: Contract Law and the Control of Standardised Terms in Consumer Contracts: An American Report. *European Review of Private Law,* 3. (1995), 2. 193–210., 193. és 194. Szkeptikus megközelítésért lásd Marc Galanter: Why the „Haves" Come Out Ahead: Speculation on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review,* 9. (1974), 1. 95–160., 95. és 151.

[69] Neil Komesar: The Logic of the Law and the Essence of Economics: Reflections on Forty Years in the Wilderness. *Wisconsin Law Review,* 93. (2013). 266–324., 282–285.

Elek Balázs*

A kábítószerrel visszaélés törvényi szabályai a nemzetközi és európai egyezmények, a normavilágosság és a társadalomra veszélyesség tükrében

Bevezetés

A kábítószerrel visszaélés elleni küzdelem már hosszú ideje az államok jogi formában is megtestesülő együttműködésének keretei között folyik. Tekintve, hogy e nemzetek sorába Magyarország is beletartozik, a nemzetközi egyezmények a belső jog számára is irányadók.[1] Az Európai Unió (EU) és az uniós jog napjainkban a tagállamok nemzeti jogának szinte valamennyi területére befolyást gyakorol, ami alól a büntetőjog sem kivétel. Az EU előírhatja, hogy a tagállamok meghatározott magatartásokat nyilvánítsanak büntetendőnek, meghatározhatja a jogellenes cselekmények elkövetése esetére kilátásba helyezett büntetési tételkeretet, és kötelezheti az államokat, hogy a büntetőjog és a büntető eljárásjog egyes területein intézkedéseket fogadjanak el. Az Unió így hatáskörrel rendelkezik a tagállamok büntető anyagi és eljárásjogi normáinak harmonizálására,[2] és a nemzeti jogalkotó a nemzeti büntető jogszabály értelmezése körében a jogalkotói akarat feltárásakor nem tekinthet el a mögöttes uniós jogi aktus értelmének és céljainak vizsgálatától.

A kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények a nemzetközi egyezményekben és az európai jogi szabályozásban

A kábítószerrel kapcsolatos cselekmények üldözését több nemzetközi egyezmény és európai uniós jogforrás is előírja, amelyeket a Büntető törvénykönyv

* Egyetemi tanár (Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Kar).

1 54/2004. (XII. 13.) AB hat.

2 Udvarhelyi Bence: Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis – Sectio Juridica et Politica,* Tomus XXXI. (2013), 295–315.

kodifikálása során a jogalkotó már figyelembe vett, de azok egyes rendelkezéseit a jogalkalmazás során is szem előtt lehet tartani. Ezek rövid ismertetését elsősorban azért tartom indokoltnak, mert ezen egyezményeknek már pusztán a felsorolása is igazolja a szabályozási alap bonyolultságát.

A New Yorkban 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény[3] már tartalmazott büntető rendelkezéseket. Az egyezmény 36. cikke alapján minden fél meghozza azokat a rendelkezéseket, amelyek szándékos elkövetés esetén büntetendő cselekménynek nyilvánítják a kábítószereknek az egyezmény rendelkezéseivel ellentétes módon, bármilyen címen történő termesztését, előállítását, gyártását, kivonását, készítését, tartását, felajánlását, értékesítésre történő felkínálását, forgalmazását, megvásárlását, eladását, szállítását – bármilyen szállítási feltételekkel kerüljön is rá sor –, a vele végzett közvetítői tevékenységet, feladását, tranzitszállítását, fuvarozását, behozatalát és kivitelét és minden egyéb olyan tevékenységet, amely ellentétben állhat az egyezmény rendelkezéseivel, valamint azokat, amelyek e súlyos bűncselekményeknek megfelelő szankciókat, nevezetesen szabadságvesztést vagy más szabadságelvonással járó joghátrányt vonnak maguk után.

Az egyezmény kitér arra is, hogy azokban az esetekben, amikor ezeket a bűncselekményeket kábítószer-élvezők követik el, az egyezmény aláírói úgy is rendelkezhetnek belső jogukban, hogy az elítélés vagy büntetés helyett vagy mellett a bűncselekmény elkövetőjével szemben egyéb intézkedéseket foganatosítanak, például kezelést, nevelést, utógondozást, illetve rehabilitációt rendelnek el, vagy előmozdítják az illetőnek a társadalomba való újbóli beilleszkedését. Az egyezmény alapján a részes államok jogrendszere és nemzeti joguk keretei között a felsorolt bűncselekmények mindegyike külön cselekménynek tekintendő, ha azokat más-más országban követték el.[4] E rendelkezés kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a schengeni térségben a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) 54–58. cikkei ezzel ellentétesen a *ne bis in idem* elvet rögzíti. Így felmerül a kérdés, hogy a gyakorlatban mit kell „azonos cselekménynek" tekinteni.

Az Európai Unió Bírósága (EUB) akként foglalt állást, hogy az SVE rendelkezései nem függhetnek a tagállami harmonizációtól. E cikk alapján minden tagállam elismeri más részes állam büntetőjogának hatályát.[5] Az SVE 54. cikkének megfogalmazása nem hagy kétséget afelől, hogy a bűncselekmény fogalom alatt a cselekmény történeti tényállását kell érteni, függetlenül annak minősítésétől

[3] 1965. évi 4. tvr.

[4] Egységes Kábítószer Egyezmény, 36. § (2) bek. (hasonló rendelkezést tartalmaz a Pszichotróp Egyezmény 22. cikke).

[5] Kadlót Erzsébet: Kábítószerrel visszaélés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve.* Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 575–576.

vagy a védett jogi tárgyak különbözőségétől. A történeti tényállás azonosságának eldöntésekor pedig az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó körülmények együttesét kell figyelembe venni. Mindebből következik, hogy a kábítószernek egységes szándékkal az egyik részes államból történő kivitele és más részes államba történő bevitele ugyanazon cselekménynek minősül, függetlenül a kábítószer fajtájától vagy mennyiségétől.[6] A Kraaijenbrink-ügyben tett főtanácsnoki indítvány egyenesen így foglalt állást:

> „Egy integrált térségben, amely a kölcsönös bizalom elvén alapul, és ahol a tiltott kábítószer elleni küzdelem keretében egyre inkább nemzetek fölötti szinten kell intézkedéseket tenni, lényegét veszti az Egységes Egyezmény (a tagállamonkénti külön büntetésre vonatkozó) 36. cikke."[7]
> „A Bíróság 2007. július 18. napján kelt Norma Kraaijenbrink ügyében hozott ítélete tovább finomította a *ne bis in idem* elv ugyanazon cselekményre vonatkozó korábbi értelmezését. […] Nem megengedhető ugyanis, hogy eltekintsenek jelen esetben valamely kábítószerrel kapcsolatos cselekmény elbírálásától pusztán amiatt, mert a vádlottat más szerződő államban ugyanazzal a szándékkal elkövetett más bűncselekmény miatt előzőleg már elítélték. Ez az ítélet jól szemlélteti a Bíróságnak azt a törekvését, hogy a jogállami alapelveken túlmenően elsődleges célként biztosítsa a szerződő tagállamok területén elkövetett bűncselekmények üldözését."[8]

Az ugyanazon cselekmény fogalmának értelmezése körében az EUB gyakorlata szerint a különböző tagállamokban lefolytatott eljárásokban előfordulhat olyan helyzet, hogy az eljárást eltérő mennyiségű kábítószerre folytatják le, azonban a körülményekből adódóan az eljárások mégiscsak elválaszthatatlanul kötődnek egymáshoz. A kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények vonatkozásában egyrészt nem követelmény, hogy a kérdéses kábítószer-mennyiségek vagy a cselekmény elkövetésében állítólag részt vevő személyek azonosak legyenek a két államban. Nem kizárt tehát, hogy az olyan helyzetek, amelyekben az ilyen azonosság hiányzik, természetüknél fogva egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő tények együttesének minősülnek. Másrészt az ugyanazon kábítószerek kivitelében és behozatalában megnyilvánuló büntetendő és az egyezmény valamely részes államában büntetőeljárás alapját képező cselekmény főszabály szerint az 54. cikk értelmében vett „ugyanazon cselekménynek" minősül, ennek végérvényes mérlegelése pedig a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata.[9]

[6] Uo.
[7] C-367/05. sz., a Norma Kraaijenbrink elleni eljárásban hozott ítélet, 2006. február 25. 10–11.
[8] Békés Ádám: *Az európai büntetőjog – a luxemburgi és a strasbourgi büntető ítélkezés.* Doktori értekezés, Budapest, PPKE, 2010.
[9] A C-150/05. sz., a Jean Leon Van Straaten kontra Staat der Nederlanden és Republiek Italië ügyben 2006. szeptember 28-án hozott ítélet.

A pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény a pszichotróp anyagokkal kapcsolatos cselekmények büntetendővé nyilvánítására tartalmaz előírásokat. Az egyezmény értelmében „pszichotróp anyag" az I., II., III. vagy IV. Jegyzékben felsorolt minden természetes vagy szintetikus eredetű anyag vagy természetes termék. Az egyezmény aláírói azonban felismerték, hogy ezen anyagok köre folyamatosan változhat, ezért az egyezménybe is beépítettek egy módosítási eljárást a pszichotróp anyagok körének megváltoztatására. A büntető rendelkezések körében az egyezmény kötelezővé teszi olyan rendelkezések meghozatalát, amelyek büntetendő cselekménynek nyilvánítanak minden olyan szándékosan elkövetett cselekményt, amely az egyezményből folyó kötelezettség végrehajtására hozott törvénybe vagy rendeletbe ütközik, és biztosítja, hogy a súlyos bűncselekmények megfelelő büntetést vonjanak maguk után, nevezetesen szabadságvesztést vagy más szabadságelvonással járó joghátrányt.[10] Abban az esetben azonban, ha kábítószer-élvezők követik el e cselekményeket, nincs kizárva, hogy a részes államok az elítélés vagy büntetés helyett vagy mellett a bűncselekmény elkövetőjével szemben egyéb intézkedéseket foganatosítanak, például kezelést, nevelést, utógondozást, illetve rehabilitációt rendelnek el, vagy előmozdítják az illetőnek a társadalomba való újbóli beilleszkedését.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) keretében a kábítószerek és a pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt egyezmény alapján minden szerződő fél meghozza azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy belső joga szerint, amennyiben azokat szándékosan követik el, bűncselekményekké nyilvánítsa bármely kábítószernek vagy pszichotróp anyagnak az 1961. évi Egyezmény, a módosított 1961. évi Egyezmény vagy az 1971. évi Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes előállítását, gyártását, kivonását, készítését, eladásra felkínálását, terjesztését, bármilyen feltételek melletti szállítását, az ezzel való ügynökösködést, szállítmányozást, tranzitszállítmányozást, fuvarozást, behozatalt vagy kivitelt. Az egyezmény azt is előírja, hogy a szerződő felek bűncselekménnyé nyilvánítsák az ópiummák, a kokacserje vagy a kannabisz növény kábítószerek előállítása céljából, az 1961. évi Egyezmény és a módosított 1961. évi Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes termesztését is.

Már itt érdemes azonban utalni arra, hogy a rendkívül bonyolult hazai szabályozás csak tovább fokozza a káoszt azon európai tagállamokból érkezők fejében, akik kenderszármazékokat fogyasztanak, ugyanis a legtöbb nyugati tagállamban ezek fogyasztása már nem büntetendő, míg Magyarországon igen. Ilyenkor nemcsak a büntetés célja merül fel elméleti kérdésként, hanem az is, hogy a cselekmény társadalomra veszélyességéről mit gondolt az a fiatal, aki Magyarországra utazott, és itt fogyasztott marihuánát, miközben a később rész-

[10] A pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben 1971. február 21-én aláírt egyezmény, 22. cikk.

letezendők szerint még az Alkotmánybíróság is alig boldogult a hazai kábítószer-jegyzék értelmezésével, és azt a megismerhetőség hiánya miatt egyenesen a jogállamisággal ellentétesnek ítélte.[11] A kábítószer-fogyasztással kapcsolatos korábbi büntetőjogi tényállás kapcsán is előfordult, hogy az Alkotmánybíróságnak olyan kérdésekben kellett döntenie, amelyek világszerte hosszú ideje vitatottak.

> „E tekintetben az európai kontinens államai sem követnek egységes szabályozást. Az országok egy részében a fogyasztói magatartást a törvény a kábítószer fajtától függetlenül, ámde mennyiségi különbségekre figyelemmel szabadságvesztéssel vagy a mellett alternatív büntetések lehetővé tételével szankcionálja, viszont minden más (kábítószerrel visszaéléssel összefüggő) magatartásnál enyhébben (pl. Franciaország, Svédország, Málta). Külön csoportot képeznek azok az államok, ahol a kábítószereket »osztályokba«, vagy legalább »csoportokba« sorolják, és a büntetés mértéke főként ennek függvénye (pl. Anglia, Írország). Elfogadott az is, hogy a büntetőjogi következmények súlyozására külön »irányelvek« (pl. Finnország) vagy legfelsőbb bírósági döntések (pl. Norvégia) vonatkoznak, és így differenciálnak – a terápiás programok felajánlhatósága útján – függő és nem függő fogyasztók között. Máshol (pl. Görögország) maga a törvény teremti meg ezt a különbséget.
> A következményeket tekintve heterogén csoportot alkotnak azok az államok, ahol a fogyasztással szemben »engedékenyebb« a szabályozás. A szankciók esetenként adminisztratív jellegű formát öltenek, és még ezen belül is különbség lehet a kannabisz és más drogok között (pl. Portugália), vagy csak a nyilvános helyen történő fogyasztáshoz kapcsolódnak (pl. Spanyolország, Olaszország). Ismert az a megoldás is, hogy fogyasztás miatt csak pénzbüntetés alkalmazható (pl. Dánia), vagy – a kannabiszra még külön is differenciálva – csak a csoportos fogyasztás vonja maga után a szabadságelvonás lehetőségét (pl. Belgium). Található olyan szabályozás is, amely csupán a kannabisz esetében tesz különbséget a fogyasztói magatartások között (Ausztria, Németország, Hollandia). Ez utóbbi kategórián belül azonban a jogkövetkezmények éles különbségeket mutatnak. A nyilvános, mértékletes és csak felnőttek esetében megengedhető, de az engedélyezés folyamatába a közösségek számára (»háromszög bizottság útján«) még így is a vétóig menő beleszólást engedő, következménymentes fogyasztás kizárólag egy államban (Hollandia) ismert."[12]

A Tanács 2004. december 22-i 111/2005/EK rendelete a kábítószer-prekurzoroknak a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelme nyomon követésére vonatkozó szabályok megállapításáról a bevezetőjében utal arra, hogy az ENSZ 1988-as bécsi Egyezménye része a tiltott kábítószerek ellen folytatott világméretű küzdelemnek, és a Közösség a saját hatáskörében részt vett az egyezmény tárgyalásában, és azt a Közösség nevében a 90/611/EGK tanácsi határozattal megkötötte. A Tanács 111/2005/EK rendelete bizonyos, a kábítószerek és a pszichotróp anyagok tiltott előállításához gyakran használt anyagoknak

[11] III/02502/2021 AB. hat.
[12] 54/2004. (XII. 13.) AB hat., III.B.1.3. alpont.

(„kábítószer-prekurzoroknak") a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelme nyomon követésére vonatkozó szabályokat állapít meg az ilyen anyagok eltérítésének megakadályozása céljából. Ezt a rendeletet a behozatalra, a kivitelre és a közvetítő tevékenységekre kell alkalmazni. A rendelet alapján a tagállamok megállapítják az e rendelet rendelkezéseinek megsértése esetében alkalmazandó szankciók szabályait, és minden szükséges intézkedést megtesznek azok végrehajtásának biztosításáért. Az előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.[13]

A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas intézkedést, ideértve a törvényhozási, a közigazgatási, a szociális és a nevelésügyi intézkedéseket is, hogy megvédjék a gyermekeket az erre vonatkozó nemzetközi egyezményekben meghatározott kábító- és pszichotróp szerek tiltott fogyasztásától, és hogy megakadályozzák a gyermekeknek e szerek tiltott előállításában és kereskedelmében való felhasználását.[14] Ezen egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki nem töltötte be a 18. életévét, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésszakán elfogadott 182. számú egyezmény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről is tartalmaz jogalkotási kötelezettséget.[15] Az egyezmény alkalmazásában a „gyermekmunka legrosszabb formái" kifejezés magában foglalja a 18 év alatti személyek illegális tevékenységre, különösen a nemzetközi szerződések szerint meghatározott kábítószerek előállítására és az azokkal való üzérkedésre, az azok vásárlására és felajánlására történő felhasználását.

A Tanács 2004/757/IB kerethatározata (2004. október 25.) a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról abból a tényből indul ki, hogy a tiltott kábítószer-kereskedelem veszélyezteti az EU polgárainak egészségét, biztonságát és életminőségét, valamint a tagállamok törvényes gazdaságát, stabilitását és biztonságát. A kerethatározat megállapítja, hogy a tiltott kábítószer- és prekurzorkereskedelem területén elkövetett bűncselekmények tényállási elemeire vonatkozóan olyan minimumszabályok elfogadására van szükség, amelyek lehetővé teszik az ezek elleni harcban a közös, uniós szintű megközelítés meghatározását.

[13] 111/2005/EK rendelet, 31. cikk.

[14] A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény 33. cikk.

[15] Magyarországon kihirdette a 2001. évi XXVII. törvény.

A szubszidiaritás elve alapján az EU fellépésének a kábítószerrel kapcsolatos legsúlyosabb bűncselekményekre kell összpontosítania. Bizonyos, a személyes fogyasztásra vonatkozó magatartástípusoknak e kerethatározat alkalmazási köréből való kizárása nem jelent tanácsi iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak hogyan kell ezeket az egyéb eseteket nemzeti jogukban kezelniük. Az egyezmény szerint minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a következő szándékos cselekmények – amennyiben azokat jogellenesen követték el – büntetendők legyenek: a kábítószerek termesztése, előállítása, kivonása, készítése, felajánlása, értékesítésre való felajánlása, forgalmazása, értékesítése, bármilyen feltétel mellett való szállítása, közvetítése, feladása, tranzitálása, fuvarozása, importálása vagy exportálása, kábítószer birtoklása vagy vásárlása ezen tevékenységek folytatása céljából, ópiummák, kokacserje vagy kannabisz termesztése; prekurzorok előállítása, szállítása és forgalmazása annak tudatában, hogy azokat tiltott kábítószergyártáshoz és -előállításhoz fogják felhasználni.

E cselekmények nem tartoznak a kerethatározat alkalmazási körébe, ha az elkövetők azt kizárólag saját, személyes fogyasztásukra hajtják végre, a nemzeti jogban meghatározottak szerint.[16] Karsai Krisztina meglátása szerint így a kerethatározat kivonja tárgyi hatálya alól a kábítószerek előállítását, termesztését stb., ha azt az elkövető saját használatú kábítószerrel követi el. Abból a feltételezésből kiindulva, hogy a kerethatározatot hamarosan irányelv fogja felváltani, és abban megmarad a magánhasználatú elkövetésekre a szövegszerű kivétel, egy tagállami büntetendőség esetén felmerülhet, hogy lehetne-e „nem megfelelő" átültetésre hivatkozni, és kikényszeríteni a büntetlenséget. Karsai válasza az, hogy a tárgyi hatály erre nem terjed ki, így a tagállami büntetendőség nem kollidál uniós elvárásokkal.[17]

A kábítószerfüggő személy bizonytalan fogalma

A Büntető törvénykönyvről (Btk.) szóló 1978. évi IV. törvény még azt a „kábítószerfüggő személyt", aki kábítószert termeszt, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz, illetve kábítószert kínál, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, enyhébben rendelte büntetni, mint az azonos bűncselekményt elkövető, nem szenvedélybeteg személyeket. Ez a különbségtétel oda vezetett, hogy a kábítószerfüggő elkövető valamennyi cselekménye enyhébb

[16] 2004/757/IB kerethatározat, 2. cikk (2) bek.

[17] Karsai Krisztina: *Alapelvi revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015. 57.

megítélés alá esett, függetlenül attól, hogy az elkövetés pillanatában kábítószer hatása alatt állt-e. Más bűncselekmény elkövetése esetén a kábítószerek és a kábító hatású anyagok fogyasztásából eredő bódult állapot nem korlátozza a (függő vagy nem függő) elkövető büntetőjogi felelősségét, ilyenkor – az önhibából eredő ittas állapothoz hasonlóan – úgy kell tekinteni, mintha a terheltnek a bűncselekmény elkövetésekor lett volna beszámítási képessége. Abban az esetben, ha az elkövető a bűncselekményt önhibájából eredő bódult állapotban követte el, és ennek az állapotnak szerepe volt a bűncselekmény elkövetésében, a gátlástalanul vagy garázda módon végrehajtott – élet, testi épség vagy nemi erkölcs elleni – bűncselekmények esetében pedig különös nyomatéka van ennek az állapotnak (akkor még súlyosító körülmény is lehet).[18]

A Btk. indokolása szerint a joggyakorlat nem tudott a jogbiztonság szempontjából megnyugtató rendszert kialakítani annak eldöntésére, hogy ki számít kábítószerfüggő személynek, egymásnak ellentmondó szakértői vélemények és ítéletek születtek. A szakértők (és jogalkalmazók) munkáját nem könnyítette meg a hosszú várakozás után elkészült módszertani levél sem, ugyanis az illetékes szakmai testület továbbra sem tudott objektív szempontokat megjelölni a vizsgálatok elvégzéséhez és a vélemények elkészítéséhez. Mindezekre figyelemmel a Btk. megszüntette a kábítószerfüggőkre vonatkozó speciális (enyhébb) szabályokat, így olyan joggyakorlat alakítható ki, amely a korábbinál nagyobb jogbiztonságot jelent. Az elterelés szabályai (Btk., 180. §) bizonyos feltételek mellett továbbra is lehetőséget adnak a büntethetőség megszüntetésére, illetve – amennyiben a büntetőeljárást lefolytatják – a bíróság a büntetés kiszabása során értékelheti a terhelt esetleges szenvedélybetegségét. Ha a kábítószer-függőség olyan szintű, hogy az személyiségzavart, elmebetegséget vagy szellemi leépülést okoz, akkor az az elkövető beszámítási képességének korlátozásához vagy kizárásához vezethet (vö. 57/2007. BK vélemény).[19] Mindez nem ellentétes az 1961-es New York-i Egységes Kábítószer Egyezménnyel, mert az csupán lehetőségként szabályozza, hogy azokban az esetekben, amikor ezeket a bűncselekményeket kábítószerélvezők követik el, a részes államok úgy is rendelkezhetnek, hogy az elítélés vagy büntetés helyett vagy mellett a bűncselekmény elkövetőjével szemben egyéb intézkedéseket foganatosítanak.

[18] 56/2007. BK vélemény.

[19] A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, indokolás.

A kábítószerrel visszaélés elterelési szabályai

A Btk. kábítószerrel visszaélés elterelési szabályait tartalmazó, 180. §-ával kapcsolatban elsőként arra érdemes utalni, hogy büntető jogszabályok alapján 1993. május 15. óta a terhelt bizonyos esetekben mentesülhet a kábítószerrel visszaélés bűncselekmény elkövetése miatti felelősségre vonás alól, ha elterelésben vesz részt (ha az elsőfokú ítélet meghozataláig okirattal igazolja, hogy legalább hat hónapig folyamatos, kábítószer-függőséget gyógyító kezelésben, kábítószer-használatot kezelő más ellátásban részesült, vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson vett részt). Az elterelésre az Egységes Kábítószer Egyezmény 36. cikk *b)* pontja és a Pszichotróp Egyezmény 22. cikk *b)* pontja is kifejezetten lehetőséget ad. A Tanács 2004/757/IB kerethatározata alapján pedig a kábítószer termelése, előállítása, szállítása nem tartozik a kerethatározat alkalmazási körébe, amennyiben az elkövetők azt kizárólag saját, személyes fogyasztásukra hajtják végre. Az elterelés büntethetőséget megszüntető okként történő meghatározása azt jelenti, hogy ha a terhelt a szolgáltatáson, kezelésen való részvételt igazolja az eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság előtt, akkor az eljáró szerv határozattal megszünteti a nyomozást, illetve az eljárást, így az eljárás ítélethozatal nélkül zárul.

A korábbi szabályozás visszás helyzetekre adott lehetőséget, ugyanis az 1978. évi IV. törvény nem zárta ki az elterelés alkalmazásának lehetőségét akkor, ha a terhelt az elterelés tartama alatt újabb kábítószerrel visszaélés bűncselekményt követett el. Másrészt – ha a jogszabályi feltételek fennálltak – ugyanazon terhelt korlátozás nélkül választhatta az elterelést, akkor is, ha korábban kábítószerrel visszaélés miatt indult ellene büntetőeljárás, ami adott esetben „sikeres" eltereléssel végződött, azaz a terhelt a szolgáltatáson, kezelésen való részvételt igazolta, és ennek eredményeként vele szemben a büntetőeljárást megszüntették.[20]

Az elterelés gyakorlatában tapasztalható korábbi visszaélések kivédése érdekében a Btk. a terhelttől a bűncselekmény beismerését kívánja meg, továbbá kimondja, hogy nem alkalmazható a büntethetőséget megszüntető ok, ha a terhelttel szemben kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt két éven belül újabb büntetőeljárás indult, vagy ha az elkövető büntetőjogi felelősségét kábítószer-kereskedelem vagy kábítószer birtoklása miatt két éven belül egyszer már megállapították. Az „elterelési előélet" 2004. december 13-át megelőzően is szerepelt a Btk.-ban, de akkor azt – az egyéb alkotmányellenes rendelkezések (például együttesen történő kábítószer-fogyasztás) miatt – az Alkotmánybíróság formai okból megsemmisítette, tartalmi szempontból azonban nem kifogásolta. A kábítószer-kereskedelem felderítését segítheti, ha a fogyasztóknak korlátlan enyhítésre ad lehetőséget a nyomozó hatósággal való együttműködés [180. §

[20] Uo.

(3) bek.]. A büntetés enyhítését a 2004/757/IB kerethatározat is lehetőségként említi, ezért a törvény úgy rendelkezik, hogy ha a terhelt segíti a nyomozást a számára kábítószert értékesítő (tehát a kereskedő) személy kilétének feltárásával, a büntetés korlátlanul enyhíthető, amennyiben elterelésre nincs lehetőség.

A Btk. e rendelkezésének nem egyértelmű megfogalmazását már többen is kifogásolták, így a bírói gyakorlatra marad az együttműködés elismerhető kereteinek meghatározása. Krecsik Eldoróda kúriai bíró például azt kifogásolja, hogy nem egyértelmű, hogy az elkövetőnek milyen mélységben kell együttműködnie a nyomozó hatósággal, adott esetben elegendő-e az információadás, annak sikeresnek kell-e lennie stb. Krecsik véleménye szerint így „annak ellenére, hogy a jogszabályi rendelkezés indokolása szerint e rendelkezés az Európai Unió 2004/757/IB kerethatározatán alapul, komoly és minden bizonnyal a gyakorlatban is jelentkező aggályokat vet fel".[21] Ugyanakkor meglátása szerint e törvényi rendelkezés sérti az önvádra kötelezés tilalmát (Be., 8. §).[22]

A tévedés mint a büntethetőséget kizáró ok a kábítószerrel visszaélés miatt indult büntetőeljárásokban

Tévedés esetén az elkövető tudatában a valóságtól eltérő képzet alakul ki, de ő azt valónak tartja, vagy nem is alakul ki képzete, nem tud valamiről. A tévedés a szándékosság tudati oldalát befolyásolja, annak a fogyatékossága. A Btk. a korábbi szabályozással megegyezően a tévedés két fajtájáról rendelkezik, a ténybeli és a cselekmény társadalomra veszélyességében való tévedésről. A szándékosság fogalmi ismérve, hogy az elkövető tudata átfogja a törvényi tényállás valamennyi elemét. Ha a törvényi tényállással kapcsolatosan valamely tény tekintetében az elkövető téved, akkor a tévedés kizárja a szándékos bűncselekmény miatti büntethetőséget. Lényeges az olyan tényre vonatkozó tévedés, amely ténynek a bűncselekmény megvalósulásában szerepe van. Ha a ténybeli tévedést gondatlanság okozza, és az adott bűncselekménynek nincs gondatlan bűnösséggel megvalósítható alakzata, akkor a ténybeli tévedés a büntethetőséget teljes egészében kizárja.

Ha a tévedést gondatlanság okozta, és van gondatlanul is elkövethető alakzata az adott bűncselekménynek, akkor a gondatlan cselekményben az elkövető felelősségét meg kell állapítani. Így a természetkárosítás bűncselekmény elkö-

[21] Krecsik Eldoróda: Egy büntetőbíró gondolatai a kábítószerrel visszaélés büntetőjogi szabályozásáról. In Varga Zoltán (szerk.): *A jogegység szolgálatában. Kónya István ünnepi kötet.* Budapest, HVG-Orac, 2014. 109–119.; 54/2004. (XII. 13.) AB hat.

[22] Krecsik i. m. (22. lj.).

vetője még korántsem mentesülhet, ha a cselekmény kapcsán gondatlanságára hivatkozik. A tévedés két formája, illetve a jogi tévedés lényeges hatást gyakorol egymásra, nem határolhatók el élesen egymástól. A társadalomra veszélyességben való tévedést eredményezheti ugyanis a jogi tévedés, a jogszabályok, jogi előírások nem megfelelő ismerete, de ezt eredményezheti a lényeges ténybeli tévedés is, ugyanis ha az elkövető tévesen értékeli a cselekménye jellegét, akkor az hatással lehet a társadalomra veszélyesség tudatára is. Fontos tehát e formákat egymással való kölcsönhatásukban elemezni.[23]

Wiener Imre megközelítése szerint erkölcsi tartalom alapján határolható el a releváns, illetve az irreleváns tilalomban való tévedés, és éppen emiatt értékelhető eltérően a társadalomra veszélyességben való tévedés a keretkitöltő igazgatási szabályok, illetve a nemzetközi jog alapvető normáival kapcsolatban. A nemzetközi jogi normáknak az igazgatási normákkal ellentétben van erkölcsi tartalma, így a társadalomra veszélyességben való tévedésre hivatkozás nem fogadható el.[24] Ezzel ellentétes álláspont szerint a társadalomra veszélyességben való tévedést a nemzetközi jogi normák hiányos ismerete is megalapozhatja. A nemzetközi és az európai joganyag elfogadását rendszerint komoly viták előzik meg. Az EU tagállamai gyakran markánsan eltérő véleményeket képviselnek, így azok kizárólagosan képviselt erkölcsi értékrendjéről nem beszélhetünk.[25]

Gál István László megfogalmazása szerint a jogi tévedés az, amikor az elkövető nem tud a cselekmény jogilag tiltott voltáról, jogi minősítéséről, vagy a büntetés mértékét illetően téved.[26] Az *ignorantia iuris neminem excusat* tarthatóságához azonban szükséges, hogy a jogalanyok előre megismerhessék a jogszabályokat. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megválasztani, hogy megfelelő idő álljon rendelkezésre a jogalanyok számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.[27] Vajon elgondolkozunk-e azon, hogy egy átlagos jogi műveltségű állampolgár – ha egyáltalán értelmezhető ez a fogalom – hogyan tudna hozzáférni a jogi adatbázisokhoz, azokban tudna-e keresni, és meg tudná-e keresni a rá vonatkozó európai jogi normát? Nagy Ferenc is kiemeli, hogy „a jog nem tudása senkit nem mentesít" elv az európai országok egy részében fokozatosan eltűnt.[28]

[23] Hati Csilla: A társadalomra veszélyességben való tévedés. *Büntetőjogi Szemle,* (2012), 3. 1–11.
[24] Wiener A. Imre: *Elméleti alapok a Büntetőtörvény Általános része kodifikálásához.* Budapest, MTA, 2000. 94.; Wiener A. Imre: *Büntetendőség, büntethetőség.* Budapest, KJK–MTA, 1999. 212–214.
[25] Elek Balázs: *Juris ignorantia non excusat?* A jogi tévedés megítélése a gazdasági büntetőperekben. *Rendészeti Szemle,* 57. (2009), 7–8. 96–109.
[26] Gál István László: *Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. 41.
[27] Rácz Attila: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam. Budapesti Jogi és Politikai Szemle,* (1996), 3–4. 73–83., 73–75.
[28] Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog Általános része.* Budapest, Korona, 2001. 229.

Egyesek azonosítják a jogi tévedést a társadalomra veszélyességben való tévedéssel, míg mások elhatárolják tőle. A jogszabályok, előírások, követelmények ismeretének hiánya számos esetben a társadalomra veszélyességben való tévedést alapozhatja meg. Ezt a tételt fejti ki Földvári József is: „A jog ismerete nem feltétele a szándékosság megállapításának, nélküle is van bűncselekmény. Abban az esetben azonban, ha valaki azért nem tartja cselekményét társadalomra veszélyesnek, mivel nem tud annak büntetni rendeltségéről, nem büntethető ugyan, de nem jogi tévedés, hanem társadalomra veszélyességben való tévedés miatt – feltéve természetesen azt is, hogy erre a feltevésre alapos oka volt."[29] Más megközelítés szerint „a »jogi tévedést« külön nem szabályozza a törvény, azt a társadalomra veszélyességben való tévedés keretein belül kell elbírálni, ha a jogismeret hiánya idézi elő azt a téves következtetést, hogy az adott cselekmény nem veszélyes a társadalomra".[30]

A Csemegi-kódex 81. §-a még kifejezetten tartalmazta azt a rendelkezést, hogy a „büntetőtörvény nem tudása vagy téves felfogása a beszámítást nem zárja ki". Ez a szabály már akkor is a büntető törvénykönyvre vonatkozott, és előfordulhatott, hogy bebizonyította a terhelt, hogy a vonatkozó magánjogi vagy egyéb törvényt nem ismerte, ami őt mentesíthette, ha lényeges a körülmény, amelyre a nem tudása vonatkozott.[31] Ha az elkövető abban a hitben követi el cselekményét, hogy az legfeljebb szabálysértés, holott bűncselekmény, tévedésének nincs jelentősége. Ez különösen a szabálysértési törvényből a büntető törvénykönyvbe kerülő új tényállásoknál merülhet fel, mert ilyenkor az elkövető a cselekmény társadalomra veszélyességéről tud, legfeljebb a konkrét jogi értékelésével kapcsolatban van tévedésben, ami viszont a büntetőjogi felelőssége alól nem mentesíti.[32]

A társadalomra veszélyességben való tévedés tipikus esete a keretdiszpozíciót kitöltő igazgatási norma tartalmában való tévedés. Ennek fényében érdemes lehet az ítélkezés során elgondolkozni a társadalomra veszélyességben való tévedés kérdéseiről akkor, ha a terhelt következetesen erre hivatkozik. Mindezt az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – is megállapította azzal, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Büntető törvénykönyv 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjaiban nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően

[29] Földvári József: *Büntetőjogi alapismeretek.* Pécs, PTE, 2003. 50.; Földvári József: *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 1998. 164–165.

[30] Elek Balázs: A tévedés. In Polt Péter (szerk.): *Új Btk.-kommentár. 1. Általános rész.* Budapest, NKE, 2013. 137–147.

[31] Bernolák Nándor: *A tévedés tana a büntetőjogban.* Kassa, Szent Erzsébet Nyomda, 1910.

[32] Elek i. m. (31. lj.) 137–147.

szabályozta a kábítószer fogalmát.[33] Az Alkotmánybíróság döntésében fel is hívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget, mert lényegében a bíróságok számára is követhetetlen az, hogy milyen anyagok minősülnek kábítószernek.

Egy megállapítást így biztosan tehetünk: a jelenlegi szabályozás olyan kaotikus, hogy annak megismeréséhez külön jogi szaktudás is szükséges lehet. Erre nem biztos, hogy fel van készülve az, aki rövidebb időszakra, például egy fesztiválra érkezik Magyarországra. Ebben a körben érdemes arra is utalni, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy természetkárosítás bűntette miatt indult büntetőügyben a terheltet a természetkárosítás bűntette miatt emelt vád alól a társadalomra veszélyességben való tévedés szabályait alkalmazva mentette fel. A terhelt a cselekményének elkövetése előtt a szükséges jogi tájékozódást elmulasztotta, és e mulasztás miatt tette a felróhatóság körébe esik. Ez azonban azt jelenti, hogy mulasztása miatt (vagyis hanyagságból) a szükséges jogismereteket nem szerezte meg, tettét tehát jogi gondatlanságból követte el, így magatartásának jogellenességét a hanyagság *(negligentia)* alapozza meg. Amennyiben az elkövető tettének társadalomra veszélyességét gondatlansága miatt nem ismeri fel, bűnössége nem a szándékos, hanem a gondatlan elkövetés körébe esik. Büntetőjogi felelősségre tehát akkor vonható, ha a neki felrótt bűncselekménynek gondatlan alakzata is van.

> „A terhelt által elkövetett cselekmény azonban ritkább, a határ átlépéséhez kapcsolódó, általánosan ismert vagy a hatósági tájékoztatások alapján könnyen megismerhető jogi előírásoknál nehezebben felkutatható, megismerhető tilalmat sértett. A védett, fokozottan védett vagy nemzetközi szerződések oltalma alá tartozó növény- és állatfajok bonyolultan szabályozott, igen terjedelmes listájának felkutatása és megismerése bizonyos szakértelmet, több tekintetben jogi szaktudást feltételez. A vonatkozó jogszabályok és nemzetközi jogi aktusok keresése és egybevetése nem egyszerű. A tilalmi listák időről időre változnak. Pontos tartalmukról az adott cselekmény idején célszerű mindig újólag tájékozódni. A terhelt a neki felrótt bűncselekmény körülményeiből kivehetően elutazása előtt nem készült fel a később dísztárgyként alkalmilag megvásárolt aligátorfej behozatalára, amelyet ötletszerűen, csekély összegért egy nyilvános üzletben vásárolt. E körülményeket figyelembe véve pedig életszerűtlen neki felróni a védett állat- és növényfajokkal összefüggő jogi tájékozódás elmaradását."[34]

Az ítéleti tényállást alapul véve ezért a Legfelsőbb Bíróság a terhelt jogi védekezését alaposnak találta. Mindez azonban korántsem jelenti azt, hogy általánosságban kijelenthető lenne: bűncselekményt sem követett el. A bűnszervezetben,

[33] III/02502/2021 AB hat.

[34] Legf. Bír. Bfv.II.360/2007/5.

kereskedéssel, jelentős mennyiségre elkövetett kábítószerrel visszaélés bűntette és más bűncselekmény miatt folyamatban volt büntetőügyben a védő azzal érvelt, hogy a Hollandiában legálisan vásárolt kábítószer magyarországi forgalomba hozatala nem valósít meg bűncselekményt az Európai Közösséget létrehozó szerződés 28. pontja és az Európai Bíróság Cassis de Dijon-ügye alapján. Az ítélőtábla azonban rámutatott arra, hogy a Cassis de Dijon-ügyben nem kábítószer termesztése vagy azzal való kereskedés képezte az ügy tárgyát, hanem egy Franciaországban előállított, feketeribizli-alapú likőr. Éppen az EU vagy az Európa Tanács keretében megkötött, kábítószerrel kapcsolatos egyezmények zárják ki azt az elvi lehetőséget, hogy a kábítószer kereskedése vagy termesztése, illetőleg ezen eszközök előállítása az EU-n belül jogszerűnek minősülne. Ez következik az EK-szerződés 30. cikkéből is, amely arról rendelkezik, hogy „a 28. és a 29. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol".

A Btk.-ban a közrend elleni bűncselekmények körében szabályozott közegészség elleni bűncselekményekhez tartozó kábítószerrel visszaélés nyilvánvalóan ebbe a körbe tartozik. Nem merült fel aggály a bíróságban azzal kapcsolatban, hogy a hatályos magyar Büntető törvénykönyv kábítószerrel kapcsolatos tényállása a nemzetközi szerződésekkel és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival ne állna összhangban. A kábítószerek – ideértve a vadkenderalapú kábítószereket is, mint a kannabisz – ártalmas volta általánosan elismert, és forgalmazásuk valamennyi tagállamban tilos, kivéve az orvosi és a tudományos felhasználás céljából szigorúan ellenőrzött forgalmat.

Ez a jogi helyzet megfelel azoknak a különféle nemzetközi okmányoknak – többek között több ENSZ-egyezménynek – is, amelyeket a tagállamok aláírtak, vagy amelyekhez csatlakoztak, valamint az uniós jognak is. Ugyanakkor Hollandia a kannabisz tekintetében toleranciát alkalmaz. Ez a politika többek között az úgynevezett könnyű drog árusítására és fogyasztásra kínálására szakosodott *coffee shop*ok létesítésének megengedésében nyilvánul meg. Az Európai Unió Bírósága azonban megállapította, hogy Hollandia a nem belföldi lakosokat korlátozhatja a *coffee shop*okba való beengedésben – még ez is összhangban állna az uniós joggal. A kábítószer elleni küzdelem kapcsolódik a közrend fenntartásához, az állampolgárok egészségének védelméhez, méghozzá azok tagállami és uniós szintű fenntartásához és védelméhez egyaránt. E célok olyan jogszerű érdeket jelentenek, amely főszabály szerint igazolhatja az uniós jog által előírt

kötelezettségek korlátozását, még az olyan alapvető szabadságra vonatkozó kötelezettség korlátozását is, mint a szolgáltatásnyújtás szabadsága.[35]

Záró gondolatok

A büntető ítélkezés sohasem lehet a rutin, a megszokás, a sémák világa. Különös gonddal kell megvizsgálni azt, aki ellen a büntetőeljárást folytatják, az embert, a terheltet. Ennek során a jogalkotónak, a jogalkalmazásnak és a jogtudománynak egyaránt vannak még feladatai. A jogalkotó feladatait esetenként az Alkotmánybíróság is kijelöli, amikor már olyan feszítő a normavilágosság hiánya, hogy az a jogbiztonságot is veszélyezteti. A jogtudomány pedig segíthet felhívni a figyelmet napjaink túlszabályozott világában arra, hogy nem kizárólag jogtudósokból áll egy társadalom. Ugyancsak a jogtudós feladata lehet figyelemmel kísérni más országok szabályozását, gyakorlatát, és felhívni a figyelmet a hazai szabályozás hiányosságaira. Ezekkel a gondolatokkal is köszöntöm a kimagasló munkásságú Kis Norbert professzort, egyben jó egészséget kívánok Neki a jövőre nézve.

[35] A C-137/09. sz., a Marc Michel Josemans kontra Burgemeester van Maastricht ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet; hivatkozta: a Debreceni Ítélőtábla Bf.II.385/2011/45., Kúria Bfv. III.921/2014/2., Bfv.III.779/2012/9.

Fejes Zsuzsanna*

A határon átnyúló kormányzás közjogi kihívásai a 21. században

Bevezetés

A határon átnyúló együttműködések dinamikája Nyugat-Európában az európai integráció folyamatával párhuzamosan indult meg, azonban korántsem volt akadálymentes. A II. világháborút követő integrációs folyamatok jelentősen felerősítették a határok *összekötő* szerepét, és teret kínáltak a határon átnyúló együttműködések révén az új kooperációs alternatívák megvalósítására. A keleti blokk államaiban azonban az államhatárok politikailag is *elválasztó* jelleget öltöttek, és kizárták az együttműködés minden lehetőségét. Mindez perifériák kialakulását eredményezte egész Közép- és Kelet-Európában mind gazdaságilag, mind térszerkezetileg és társadalmilag is, egészen a rendszerváltozások időszakáig. A folyamatot a demokratikus átmenet mechanizmusai változtatták meg, és erősítették a határok lebontásának, összekötő szerepének dominanciáját.

Az *államhatárok koncepciója* a globalizáció és a regionális integrációk évtizedeiben képlékeny és negatív narratívába került. Ezzel szemben a tömeges népvándorlás és a járványok napjainkra az államhatárok és az Európai Unió (EU) külső határainak védelmét emelték az államiság, a biztonság, a nemzeti kultúra, az identitás és a szuverenitás kulcskérdésévé. A határok elválasztó szerepe napjainkban újból meghatározóvá válik, paradigmaváltást előidézve az együttműködések kialakításának folyamatában, egyre sürgetőbbé téve azok újragondolásának igényét.

Közép-Európa népeinek, köztük hazánknak a történelmi adottságai különösen fontossá teszik, hogy az államhatárok ne váljanak disszonáns és parttalan viták forrásává. Ebben játszik kiemelt szerepet a határ menti gazdasági, kulturális, jogi, biztonsági stb. együttműködések erősítése, amely téma köré mára jelentős interdiszciplináris, tudományos és civil intézményi kör épült ki. A határokkal

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

foglalkozó tudományos írások a 19. század végén jelentek meg a nemzetközi földrajzi (Friedrich Ratzel), a politikatudományi (Rudolf Kjellén) és a szociológiai irodalomban (Georg Simmel). A 20. században elsősorban a politikai földrajz foglalkozott az államhatárok szerepével és alakulásával, különösen az I. világháborút lezáró békék következtében előállt új határok kapcsán. E tekintetben a Teleki Pál nevével fémjelzett magyar tudományos műhely európai jelentőségű műveket alkotott. A II. világháborút követően a határtani kutatások az európai integráció előrehaladásával, a kommunista rendszerek összeomlásával, illetve a vasfüggöny és a berlini fal leomlásával párhuzamosan kerültek újra előtérbe.

Az 1990-es évek óta valóságos diszciplínává kezd fejlődni a *border studies* (határtan) névre keresztelt tudományterület, amely számos tudományágat érint a politikai földrajztól a humán geográfián, a tervezéselméleten keresztül az uniós szakpolitikai kutatásokig és a várostervezésig. A határok kutatása divattá vált, számos értelmezési mezővel és elméleti háttérrel, a biztonságpolitikai kérdésektől kezdve a nemzetközi, az uniós és a Közép-Európa-tanulmányokon keresztül a politikaelméleti, kritikai-történelmi, földrajzi és szociológiai vonatkozásokig. Ugyanakkor az utóbbi években kezdenek felerősödni az *államtudományi* és a *kormányzástani* megközelítésű vizsgálatok is.

Magyar szempontból a témának különös jelentősége van, hiszen a trianoni határokon túl több millió magyar él, jelentős részük közvetlenül a határsávban, akiknek életére, mindennapjaira, identitására meghatározó hatást gyakorol(t) az adminisztratív határok mozgatása, szigorú őrzése, a határátkelések során alkalmazott vizsgálatok bürokratizmusa. Ugyanakkor az EU-s keretek között éppen ezeknek a közösségeknek a híd szerepére építve sikerült virágzó határon átnyúló együttműködéseket kialakítani, a *leginnovatívabb kormányzási formák* adaptálásával. Az átjárhatóbbá váló határok nemcsak a magyar–magyar közeledést, hanem a szomszédos nemzetekkel a kölcsönös bizalom és a megbecsülés építését is segítik. Ugyanakkor a 2015-ös migrációs válság, majd a 2020-as világjárvány arra is rámutatott, hogy a nyitott határok projektje rendkívül törékeny és ellentmondásos, és éppen a magyar származású Frank Füredi írásai hívják fel a figyelmet arra is, hogy a határok teljes eliminálása milyen veszélyeket rejt az identitásnarratívák számára.[1] Az imént említett néhány aspektus is jelzi a kérdéskör *multidiszciplináris* jellegét és tematikai sokszínűségét, amelyek mindegyike a globális szintű tudományos diskurzus részét képezi, szerteágazó szakirodalommal.

[1] Frank Füredi: *Célkeresztben a határok*. Budapest, KKETTK Közalapítvány, 2021.

A határon átnyúló kormányzás feltételei és lehetőségei a 20. században – a többszintű kormányzás paradigmája

A II. világháborút követően Nyugat-Európa országai és vezető politikusai számára nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági és a politikai versenyképesség fenntartása érdekében együttműködésre van szükség, amelynek megvalósulása, a négy szabadságra épülő európai integráció *sui generis* jog- és intézményrendszerének kiépítése és megszilárdítása jelentős hatással volt a *tagállamok határainak* helyzetére és szerepére.

A határon átnyúló első együttműködések először spontán módon, alulról felfelé építkező kooperációk keretében bontakoztak ki, minden formalitást nélkülözve. A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Az intézményesülési folyamat legnagyobb kihívása, hogy országonként eltérő jogrendszerek és közigazgatási struktúrák keretei között kellett megtalálni a határok mentén kialakítható formalizált együttműködési lehetőségeket. Ez a folyamat önmagában nem jelentett veszélyt a meglévő központi államigazgatás rendszerére, hiszen nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozása volt a cél, hanem a már meglévő szintek *összekapcsolása, a társadalmi és gazdasági kohézió* elősegítése, a *határok nélküli Európa* koncepció erősítése.

A kormányzati területi politikák jellemzőjévé vált a regionalizáció, amely egy *top-down* (felülről lefelé irányuló) folyamatban nyilvánult meg, és a decentralizáció révén a területi politikák újraértelmezését is eredményezte. Ezzel párhuzamosan felerősödött egy *bottom-up* (alulról felfelé irányuló) folyamat, az (etno)regionalizmus, amely az alulról építkező, etnikai és kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmakat keltette életre.

A szubnacionális szintek hatásköreinek megerősítésében, a *helyi* és a *regionális demokrácia* és az *önkormányzatiság* értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet.[2] Később a szubnacionális szintek térnyerése átkerült az európai integráció eszmekörébe, és összekapcsolódott az Európai Unió (EU) *regionális politikájával,* amelynek kereteit az Egységes Európai Okmány teremtette meg. Ugyanakkor a regionális politika kérdését az EU sokáig elsősorban a támogatási programok megvalósításának kontextusában kezelte. Ezek a folyamatok megkövetelték a nemzeti és az európai területi politikák nagyobb összhangját, és megteremtették a kölcsönös egymásra hatás lehetőségét.

[2] Luis de Sousa: Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration,* 35. (2012), 6. 669–687.

E törekvéseknek az országhatárokat átlépő, új szemléletű politikai irányzata a nyolcvanas évek végén „új regionalizmus" elnevezéssel folytatódott,[3] és nemcsak az EU tagállamaiban, hanem a közép- és a kelet-európai országokban is meghatározóvá vált, egyben az EU-hoz történő csatlakozásra való felkészülés eszköze lett. Az 1990-es éveket a határok nélküli világgal kapcsolatos optimista várakozások jellemezték, amelyek részben a kommunista rezsimek bukásának voltak köszönhetők, ami a kétpólusú világ végét vetítette előre. A piaci liberalizáció és a demokratikus intézmények kiépítésének panorámája a posztkommunista országokban Francis Fukuyama poszthegeliánus elméletéhez vezetett,[4] amely „a történelem végének" elméletét vizionálta, miszerint a liberális kapitalizmus lesz a történelem utolsó modellje.[5]

Mindeközben a globalizáció új lendületet kapott. Ezzel párhuzamosan az európai integráció dinamikus ütemben haladt előre a politikai és a monetáris unió létrehozásával, valamint a schengeni rendszer kiterjesztésével, amely garantálja a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását, amelynek kapcsán többen arra a következtetésre jutottak, hogy nemcsak a történelmi idő, hanem a távolság is véget ér.[6] A paradigmaváltás, a kormányzatról a kormányzásra való áttérés az ezredforduló során nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg,[7] hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusaiban is. Az Európai Bizottság 2001. évi fehér könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját,[8] amelyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és a regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételé-

[3] Michael Keating: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.* Cheltenham, Edward Elgar, 1998; Michael Keating: Nations Without a State: The Accomodation of Nationalism is the New State Order. In Michael Keating – John McGarry (szerk.): *Minority Nationalism in the Changing International Order.* Oxford, Oxford University Press, 2001. 19–43.; John Loughlin – B. Guy Peters: State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. In Michael Keating – John Loughlin (szerk.): *The Political Economy of Regionalism.* London, Frank Cass, 1997. 41–62.

[4] Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press, 1992.

[5] Gyula Ocskay: Changing Interpretation of the EGTC Tool. In Gyula Ocskay (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives.* Budapest, CESCI, 2020. 37–62.

[6] Andreas Faludi: *The Poverty of Territorialims. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Cheltenham, Edward Elgar, 2018. 5.

[7] Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman–Littlefield, 2001; Jon Pierre: *Globalization and Governance.* Cheltenham, Edward Elgar, 2013. 1–33., 136–148.

[8] European Governance: *A white paper.* COM (2001) 0428 final (2001. október 12.)

vel kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó európai kormányzás" magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében.

Más felfogás szerint a kormányzás fogalma az európai, a regionális és a határtanulmányok területén magában foglalja a hálózatszerű, többszereplős és interaktív politikai irányítási formákat, valamint az irányítást és a koordinációt akár egy konkrét terület (helyi vagy regionális közösség, határon átnyúló régió, nagyváros), program vagy projekt terén. Ez azt jelenti, hogy a politikai tervezés hierarchikus és felülről lefelé irányuló módszereivel és irányításával szemben a kormányzás a politikai döntéshozatal és a regionális tervezés együttműködő formáin alapul, például a határokon átnyúló régiókban.[9]

A Régiók Bizottsága által 2009-ben kiadott fehér könyv a többszintű kormányzás fogalmát az EU, a tagállamok, valamint a regionális és a helyi önkormányzatok olyan összehangolt cselekvéseként értelmezi, amely a szubszidiaritás és az arányosság elvein alapul, és funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg.[10]

> „Az Európai Uniónak az új globális helyzethez való alkalmazkodási képessége nagymértékben támaszkodik arra, hogy területei képesek reagálni, cselekedni és együttműködni, […] tiszteletben tartva a nemzeti szuverenitást és az identitás megőrzését."[11]

A Lisszaboni Szerződés is megerősíti a helyi és a regionális önkormányzatoknak az európai politikák meghatározásában és megvalósításában való részvételét, valamint beilleszti az EU jogi és politikai alapjai közé a szubszidiaritás elvét és a *területi kohéziót* – amely az EU és a tagállamok *megosztott kompetenciájává válik* –, ezzel megerősíti a többszintű kormányzás mechanizmusát.[12]

Ugyanakkor az EU irányítási struktúrájában jól megfigyelhető a politika *(politics)* és a közpolitika *(policy)* kettőssége. Az államok hagyományosan rendelkeznek központi kormányzattal *(government),* így működésük és felépítésük a politika hagyományos fogalmával írható le. Az EU intézményrendszerében azonban nincs egy állandó és stabil, hagyományos értelemben vett központi

[9] Peter Ulrich: The EGTC, Transformative and Innovative Governance and National Boundaries. In Ocskay i. m. (5. lj.) 169–195.

[10] Európai Unió: *A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve.* 80. plenáris ülés, CdR 89/2009 fin. (2009. június 17–18.) 1.

[11] Uo., 4.

[12] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83/47. 2010. 03. 30. 4. és 174–178. cikkek.

kormányzat. Habár rendelkezik állandó intézményrendszerrel, az EU inkább egy decentralizált, sokszínű és sokszereplős, a gazdasági és a társadalmi élet szereplőit is magában foglaló intézményi struktúra, amelynek működési elve a kormányzás *(governance).* Ennek alapján az EU a közös politikák megvalósítására, a közös elvek és célok elérésére törekszik, ami inkább a közpolitika fogalmához áll közel *(policy).*

A demokráciadeficit abban is megragadható, hogy az EU a közös értékek és a demokratikus intézmények alapján jött létre és működik, de elsősorban és alapvetően közpolitikai rendszerként funkcionál. Míg a közpolitikai rendszerek kiépítése rohamléptekkel halad előre, a politikai intézményrendszer kiépítése lemarad – messze van attól, hogy *állami-kormányzati szervezetnek* tekintsük a politikai rendszer működése tekintetében.

A határon átnyúló kormányzás szabályozásának jogi keretei

Kezdetben csak azok a határ menti területek tudtak formális keretek között együttműködni, ahol a kormányzati rendszer jellegéből fakadóan a szubnacionális szintek nemzetközi szerződéskötési joggal rendelkeztek, így a helyi vagy regionális hatóságok önállóan is köthettek ilyen megállapodásokat. Más esetekben az államok között létrejött kétoldalú szerződések biztosítottak az alacsonyabb szintek számára határon átívelő együttműködési lehetőségeket. Az együttműködések így rendkívül sokszínű képet mutattak, változatos formában és jogi szabályozás mellett alakították ki intézményesült struktúráikat, amelyek leggyakrabban *eurorégió* vagy *munkaközösség,* később *EGTC* (*European Grouping for Territorial Cooperation,* Európai Területi Együttműködési Csoportosulás) elnevezéssel működtek. A határon átnyúló – helyi, regionális és nemzetek közötti – együttműködések azonban csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan alkotmányos és közigazgatási környezet, amely képes a különböző *jogi struktúrák és kompetenciák* összehangolására, miközben:

- a tagállamok jogi-közigazgatási berendezkedései országonként jelentősen eltérnek;
- több szempontból különbözők az együttműködő közigazgatási egységek döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei;
- nehézség adódik az intézményi sokszínűségből, amelynek hatására sokféle, határon átnyúló kooperációs forma alakult ki, nincs egységesen elfogadott szervezetrendszer.

Az Európa Tanács égisze alatt kötött megállapodások – a Madridi Keretegyezmény

Az Európa Tanács 1980-ban elfogadott Madridi Keretegyezménye volt európai szinten az első jelentős dokumentum,[13] amely a *határ menti együttműködések átfogó szabályozását* kísérelte meg. A keretegyezmény úttörő szerepét és az egységes európai szabályozás megteremtésének nehézségét mutatja, hogy a dokumentum megszületését hosszas előkészítő munka előzte meg.[14] A keretegyezmény legfőbb célja, hogy megfeleljen mindazoknak a sajátos elvárásoknak, amelyeket a heterogén jogi és közigazgatási környezettel rendelkező tagállamok közösen támasztanak a határon átnyúló együttműködések számára: változatos jogi és politikai berendezkedésű államok között kell megteremtenie a két- és többoldalú megállapodások kereteit.

Mellékletében tizenegy modellt mutat be (öt modellt az államközi mintamegállapodásokra, hatot a helyi és a területi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozóan). A keretegyezmény szándéka a már meglévő megállapodásokat egy közös rendszerbe foglalni, olyan nemzetközi keretet biztosítva azoknak, amely megnöveli a helyi önkormányzatok és a régiók szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában, ugyanakkor nyitva hagyja a lehetőséget az együttműködési formák bővítésére. Rendelkezései során azonban végig hangsúlyozza az állami szuverenitás elvének folyamatos tiszteletben tartását és biztosítja az államok számára a felügyeleti és ellenőrzési jogköröket.[15] A keretegyezmény hátránya a nemzetközi jogi jellegéből adódó korlát, az, hogy csupán az azt ratifikáló országok esetében alkalmazandó, ugyanakkor azokat is csupán a belső jog keretein belül ösztönzi arra, hogy segítsék elő, könnyítsék meg és támogassák a határ menti régiók és települések együttműködési kezdeményezéseit, azonban még nem ismeri el a területi önkormányzatok szerződéskötési jogát.[16] Később három kiegészítő jegyzőkönyvet is elfogadtak.

[13] European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106).

[14] Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1966-ban elfogadott egy ajánlást a helyi hatóságok közötti európai együttműködéséről [REC 470 (1966)], amelyre csupán nyolc év elteltével reagált a Miniszteri Bizottság a helyi közösségek határ menti együttműködéséről szóló határozatának elfogadásával [RES (74) 8E], amely elindította a keretegyezmény kidolgozását.

[15] ETS No. 106. 3. cikk (4) bekezdés: „Az egyezmények és megállapodások megkötésénél kellő figyelmet szentelnek az egyes Szerződő Felek belső joga által a nemzetközi kapcsolatok vitelére és az általános politika alakítására meghatározott hatásköröknek, valamint azoknak a felügyeleti és ellenőrzési szabályoknak, amelyeknek a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek alanyai lehetnek."

[16] European Union Committee of the Regions: *The European Grouping of Territorial Cooperation.* EGTC Study. CdR 117/2007. (2007). 28–32.

A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvét 1995-ben fogadták el, és 1998 decemberében lépett hatályba.[17] A dokumentum jelentősége, hogy leszűkíti a határmentiség fogalmát, kifejezetten az *egymással határos* területi önkormányzatokkal és közigazgatási szervezetekkel foglalkozik. A második kiegészítő jegyzőkönyvet 1998-ban fogadták el, 2001-ben lépett hatályba, és olyan területi közösségek és hatóságok együttműködéseit szabályozza, amelyeknek *nincs közös határuk*.[18] Hosszas előkészítő munka és több változtatás[19] után 2009. november 16-án a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét is elfogadták Utrechtben, és négy tagállami ratifikációt követően 2013. március 1-jén lépett hatályba.[20] A harmadik kiegészítő jegyzőkönyv által létrehozott új jogi eszköz az „euroregionális együttműködési csoport" *(Euroregional Co-operation Groupings)* elnevezést kapta, egységes szabályozási keretet és jogi személyiséget biztosítva a sokféle intézményi formában működő eurorégiók számára.

A határ menti együttműködések uniós jogi keretei – az EGTC mint a határon átnyúló kormányzás jogi eszköze

Az Unió jogalkotása az európai területi együttműködések *minőségi reformját* hozta létre azáltal, hogy az 1082/2006/EK rendelettel (EGTC-rendelet) megteremtette a különböző típusú területi (határ menti, transznacionális, interregionális) kooperációk közös szabályokon alapuló, valódi intézményesülésének lehetőségét.[21] Ezzel olyan új jogi eszköz létrehozását irányozta elő, amely lehetőséget biztosít nagyobb térségi együttműködések, államok (interregionális, transznacionális) európai kooperációjára. A rendelet az európai területi együttműködések szereplői számára olyan egységes EGTC-struktúrák kialakítását teszi lehetővé, amelyek *jogi*

[17] Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159).

[18] Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities Concerning Interterritorial Co-Operation (ETS No. 169).

[19] A dokumentumot az Európai Tanács 2006. március 7–8-i ülése a keretegyezménytől elkülönülten, azt továbbfejlesztve, egységes szabályokat tartalmazó Európai Egyezménytervezetre módosította új, egységes jogi eszköz létrehozását előirányozva, Területi Együttműködési Csoport elnevezéssel. A tervezet elfogadását azonban a tagállamok többsége nem támogatta, mivel annak alkalmazását csak alapvető jogszabályaik, adott esetben alkotmányuk módosítása révén érhetnék el. Forrás: CDLR (2006) 17.

[20] Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities Concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (ETS No. 206).

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról. HL L 210 2013. 07. 31.

személyiséggel rendelkeznek, és egységesen *a székhely szerinti tagállam joga alapján* működnek. A rendelet alkalmazásáról és végrehajtásának addigi tapasztalatairól az Európai Bizottság 2011. július 29-én jelentést fogadott el,[22] amelynek alapján 2013-ban megszületett az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete, amely 2014. június 22-től alkalmazandó.[23]

Ezzel megvalósult a határon átnyúló szervezetek *uniós* és *belső jogi megerősítése.* Az EGTC-rendelet nem szünteti meg és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, így nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat sem. Ennek főként azon tagállamok vonatkozásában van jelentősége, amelyek nem csatlakoztak az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez, illetve annak jegyzőkönyveihez, továbbá nem rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére. Az EGTC-k megalakulásáról és működéséről a Régiók Bizottsága nyilvántartást vezet, és éves nyomonkövetési jelentést tesz közzé *(Monitoring Report).* A jelen tanulmány elkészítésének időpontjában az EU-ban 82 működő EGTC létezik, amelyek közel 20 tagállam 750 helyi és területi önkormányzatát fogják össze.[24]

A határ menti együttműködések jövője

A határmentiség témájának különös aktualitását adja, hogy az elmúlt években Európában több más kezdeményezés is indult az egyes országok között még meglévő adminisztratív és jogi akadályok csökkentése érdekében. E kezdeményezések közül kiemelkedik a *Cross-Border Review* elnevezésű, 2015 nyarán elindított projekt. A kezdeményezés célja az volt, hogy a határ menti régiókban továbbra is fennálló olyan kihívásokra reagáljon, mint a határokon átnyúló munkahelyteremtés, a jobb egészségügyi ellátás, a közintézmények igénybevétele vagy a sürgősségi segítségnyújtás, az adózás vagy a nyugdíjjogosultságok kérdése, a jogok vagy a szabványok elismerésének hiánya, a közös segélyhívó szolgálatok

[22] Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet alkalmazása. COM(2011)462 végleges (2011. július 29.).
[23] Az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. HL L 347/303.
[24] European Committee of the Regions: *List of European Groupings of Territorial Cooperation.* Brussels, CoR, (2022. január 20.), https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf?Web=0

működtetésének lehetetlensége, amelyek még ma is határon átnyúló „jogi akadályként" jelennek meg az EU tagállamai között. Ennek eredményeként született meg a 2017. szeptember 20-án elfogadott bizottsági közlemény *Boosting Growth and Cohesion in EU Border regions* címmel.[25]

A határokon átnyúló felülvizsgálat részeként szintén 2015-ben publikálták az *Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions* című tanulmányt,[26] amelynek előkészítése során a Bizottság összegyűjtötte és elemezte különösen a határokon átnyúló polgárok és vállalkozások mindennapi életét befolyásoló, több mint 200, jól dokumentált határakadályt. Ennek eredményeként olyan új jogi lehetőség (Európai Határ Menti Egyezmény) önkéntes alapú bevezetésére tett javaslatot a Bizottság, amely lehetőséget biztosítana az egymással szomszédos országok jogszabályainak területi és időbeli korláttal történő alkalmazására a határtérségekben, egy konkrét helyi probléma megoldása érdekében.

Magyarországon a 2016-ban az Igazságügyi Minisztérium támogatásával a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata (CESCI) által megvalósított, „Jogi akadálymentesítés" elnevezésű projekt volt az első olyan kezdeményezés,[27] amely átfogó, interszektorális megközelítéssel próbálta meg feltárni a határ menti együttműködések előtti jogi-adminisztratív akadályokat, és ezekre választ is kívánt adni. A projekt keretében összesen 58 akadályt azonosítottak be a *stakeholderek,* amelyek közül 39 esetében lehetett jogi, szakpolitikai és/vagy uniós szintű ajánlást megfogalmazni. A több mint 100 műhelyrésztvevő által megemlített akadályokkal kapcsolatban a CESCI munkatársai 52 nyugati jó példát gyűjtöttek, 24 mélyinterjút, 14 telefonos interjút készítettek, továbbá több mint 250 jogszabályt vizsgáltak meg, és ezek alapján állították össze az ajánlásgyűjteményt.[28]

A CESCI által megvalósított projekt során feltárt akadályok zöme az állampolgárok mindennapjait nehezítik:

– balesetek esetén nem teszik lehetővé a mentőautók áthaladását;
– bonyolult és költséges eljárással engedélyezik csak a megszerzett szakképesítések elismertetését;

[25] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban.* COM(2017)534 végleges (2017. szeptember 20).
[26] European Commission: *Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions*. Final Report. Service Request Nr 2015CE160AT013. Competitive Multiple Framework Service Contracts for the Provision of Studies Related to the Future Development of Cohesion Policy and the ESI Funds (Lot 3). (2017. március).
[27] Jogi akadálymentesítés Projekt. Budapest, CESCI, https://cescijogi.wordpress.com
[28] *Jogi akadálymentesítés. Összegző jelentés a* stakeholder-*műhelybeszélgetésekről.* Budapest, CESCI, 2016. 4–33.

– a harmonizáció hiányában nehezítik a kedvezményekhez történő hozzáférést a határ túloldalán elérhető szolgáltatásokhoz;
– a meglévő uniós rendelkezések ellenére akadályozzák a betegek szabad mozgását, ezáltal egy területileg gazdaságosabb ellátási rendszer kialakítását;
– gátolják a határon átnyúló színvonalas közösségi közlekedési szolgáltatások elindítását;
– esetenként a határon túli magyarok hazánkban történő ügyintézését is ellehetetlenítik.[29]

Az EGTC mint jogi keret fontos szerepet tölthet be, hiszen alkalmas arra, hogy *a különböző ágazati politikák* céljait összehangolja, és egyidejűleg a helyi és a nemzeti szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa. Fontos ugyanakkor az is, hogy a helyi és a területi szempontok ne csak a kohéziós politikán keresztül jelenjenek meg, hanem minden olyan ágazati politikában, amelynek valamilyen területi dimenziója van. Ennek fontos eszközei lehetnek az EGTC-k. Varga Judit igazságügyi miniszter szerint:

> „az EGTC tökéletesen tükrözi a Robert Schuman, Alcide de Gasperi és Jean Monnet által kezdeményezett elveket, az Európai Közösség létrehozását és jövőképét. Az EGTC-k párhuzamosan testesítik meg a következőket:
> 1. az európai nemzetek szolidaritását és kölcsönös tiszteletét, amelynek keretében a nemzeti kormányok bizalmat szavaznak egy másik országban létrehozott szervezetnek; lehetővé téve számukra, hogy fejlesztéseket valósítsanak meg, és ami még fontosabb, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak a másik állam területén;
> 2. az európai versenyképesség megerősítését, amikor megnyitja az utat a korábban szigorúan védett régiók által elválasztott peremterületek közös fejlesztését az adminisztratív határok között;
> 3. az EU szubszidiaritás elvének megfelelően – amely a katolikus tanításból ered – összhangban a többszintű kormányzás modelljével, megkönnyíti a nemzeti, regionális és helyi szintek, önkormányzatok részvételét az intézményesített, határokon átnyúló együttműködésben."[30]

A határon átnyúló együttműködéseknek jelentős szerepük van a korábban összetartozó térségek közötti kapcsolatok revitalizálásában, ezáltal a perifériikus határrégiók felzárkóztatásában és az európai folyamatokba való bekapcsolásában. Ezek azonban csak akkor tudnak eredményesen működni és tartósan fennmaradni, valódi szerepüket betölteni, ha létezik egy olyan *alkotmányos és közigazgatási*

[29] Uo., 34–46.
[30] Judit Varga: Foreword. In Ocskay i. m. (5. lj.) 3–6.

környezet, amely képes a *különböző jogi struktúrák és kompetenciák* összehangolására, így az együttműködések többé-kevésbé egységes, intézményesült formában jelenhetnek meg.

Ugyanakkor a 21. századi folyamatok nemcsak *erősítik* a határon átnyúló együttműködéseket, hanem olyan kihívásokat is jelentenek, amelyek *akadályt gördítenek* az együttműködések elé. 2015-ben rendkívüli *migrációs válság* alakult ki Európában, amely méretében, összetettségében és kiváltó okainak tekintetében is egyedülálló. A migrációs nyomás és az ennek nyomán kialakult válság, valamint a kezelésére tett válaszlépések, megoldások ellenére megállapítható, hogy a tömeges népvándorlás jelentős visszaesést eredményezett a határon átnyúló együttműködések fejlődésében.[31] A Covid–19-világjárvány szintén jelentős gazdasági és társadalmi hátrányokat okozott, amelyek éreztették hatásukat a határtérségekben is, felerősítve a határok újbóli elválasztó szerepét. Ennek következtében Európa-szerte beutazási korlátozásokra került sor.

A fenti válságokra válaszul az Association of European Border Regions, a Mission Opérationnelle Transfrontalière és a CESCI 2020. június 16-án megalapította az Európai Határ Menti Polgárok Szövetségét, amelynek célja, hogy előmozdítsa a határokon átnyúló együttműködések lehetőségét a válságok sújtotta időszakban is, valamint innovatív megoldásokat és válaszokat találjon a válságból kivezető útra. További előrelépés, hogy az Európai Bizottság 2020 áprilisában a koronavírusra adott válaszokat támogató beruházási kezdeményezési intézkedéscsomagot indított el *(Coronavirus Response Investment Initiative, Coronavirus Response Investment Initiative Plus),*[32] amelyet az Európai Parlament és a Tanács rendkívül gyorsan jóváhagyott. A Bizottság „koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezésének" célja a beruházások előmozdítása az európai strukturális és beruházási alapokban rendelkezésre álló készpénztartalékok mozgósítása révén a válság elleni azonnali küzdelem érdekében.

Mindemellett az EU a 2021–2027-es időszakra olyan időpontban fogadta el a költségvetését, amikor a világ példátlan válságokon ment keresztül. Erre figyelemmel a határral kapcsolatos programok új generációja, az „Interreg: Európai területi együttműködés" segíti majd a tagállamokat a határon átnyúló akadályok megszüntetésében, valamint a közös határ menti szolgáltatások fejlesztésében.[33]

[31] Juhász Krisztina: A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 6. (2018), 2. 24–49.

[32] Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1303/2013/EU, az 1301/2013/EU és az 508/2014/EU rendeletnek a COVID-19 járvány kapcsán a tagállamok egészségügyi rendszereibe és más gazdasági ágazataiba történő beruházások mozgósítását célzó különös intézkedések tekintetében történő módosításáról.

[33] Európai Bizottság: Kohéziós politika 2021–2027, https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/2021_2027

Összegzés

Az utóbbi években mind az uniós szakpolitikák, mind a területi kutatások keretein belül felértékelődtek az intézményesült térségi együttműködések, amelyekhez már nem elegendő csupán megfogalmazni a közös célokat és a hozzájuk rendelt eszközöket, hanem *új kormányzási módszereket* és mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek egységes keretet biztosítanak az interregionális, a transznacionális és a határ menti együttműködések hálózatainak összefogására. A makroregionális együttműködések mozgatórugója, hogy a közös kihívások és érdekek mentén a tagállamok *koordinált módon* valósítsanak meg projekteket, amelyek úgy reagálnak a tagállamok érdekeire és kihívásaira, hogy ahhoz az EU csupán kiegészítő, támogató, koordináló szerepet biztosít. Az ilyen típusú kooperációkban érintett résztvevők a globális piacon is autonóm módon képesek megjelenni, meghatározó szereplővé válni, és az EU belső határainak átjárhatósága révén új térstruktúrákat, kormányzási formákat hoznak létre – a meglévő adminisztratív határokon át, a *szubszidiaritás* és a *többszintű kormányzás elveinek* megfelelően.

Az EGTC-k szabályozási környezete a többszintű kormányzás elvi kereteihez illeszkedik, létjogosultságát az a tény adja, hogy az adminisztratív határok igen gyakran nem egyeznek meg a funkcionális, gazdasági, táji és társadalmi szempontból integráns térségek határaival. Magyarország igazságügyi minisztere úgy fogalmazott az „EGTC-k 15 éve" címmel rendezett konferencián, hogy az „EGTC az európai béke, jólét és demokrácia szimbóluma".[34] A magyarok számára ez több szempontból is különösen értékes uniós jogi eszköz. Napjainkban is 2,5 millió magyar él a szomszédos országokban, és e kisebbségek mindig is hidat képeztek Magyarország és szomszédjai között. Az EGTC lehetősége segítheti azokat a helyi vezetőket, akik határokon átnyúló együttműködést kívánnak kezdeményezni.[35]

A határokon átnyúló együttműködés egy *tanulási folyamat,* amelynek ma is tanúi vagyunk. Egy olyan intézményi kísérletezés, amelyet az Európai Bizottság „az európai integráció laboratóriumainak" nevez. E „kísérletek" némelyike marginális volt, kevésbé érezhető a helyi gazdaságokra és a helyi lakosság jólétére gyakorolt hatása, sok viszont jelentős elmozdulást hozott a határmentiségből adódó problémák leküzdésében.[36] Az EGTC-k mint határon átnyúló együttműködési formák előrelépést jelentenek a határmentiség szempontjából, ugyanakkor

[34] Varga i. m. (30. lj.) 3.
[35] Uo.
[36] Sousa i. m. (2. lj.) 16.

jól tükrözik az európaizációs folyamatok kihívásait és csalódottságát is. A határon átnyúló együttműködések keretében is erős partnerségek, cselekvőképesség és meggyőző stratégiák kialakítása volna szükséges, amelyekkel konkrét regionális/helyi gazdasági, környezeti, társadalmi és intézményi problémákat lehet kezelni.[37]

[37] James Wesley Scott: The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation. In Ocskay i. m. (5. lj.) 76–77.

Filó Mihály*

A megbízhatósági vizsgálat és az akaratszabadság – Gondolatok a büntetőjog emberképéről

Bevezető gondolatok

A Jubiláns munkásságában kiemelkedő jelentőségű a bűnösségi elv hanyatlásának bemutatása.[1] Mértékadó írásai szerint azt a tendenciát figyelhetjük meg napjainkban, hogy az egyéni felelősség és azzal együtt a bűnösség elve regresszióban van.[2] Álláspontja szerint nehezen tartható a büntetőjog pszichologizáló, szubjektivizáló szemlélete, amely „az emberi tudat és psziché megismerhetőségének hipotézisére építve bizonytalan vélelmekből épít védfalat a bűnösségi ítélet köré".[3] Tézisének igazolására idézi Andrew Ashworth megállapítását is: „A büntetőjognak már döntően a sérelmek megelőzésére kell összpontosítania, ezért a tudati elem a modern államok nagy anonim közösségeiben nem megfelelő kiindulópont. A bűnösség szerepe helyesen az exculpációban, és nem a felelősség megállapításában, az inculpációban van."[4]

Jelen tanulmányban a Jubiláns fenti gondolataira reflektálunk az úgynevezett megbízhatósági vizsgálat büntetőjog-elméleti problémáinak vázlatos bemutatásával. Nem tekintjük célunknak az új jogintézmény alapjogi, büntetőjog-dogmatikai és kriminalisztikai problémáinak bemutatását, tekintettel egyrészt a terjedelmi korlátokra, másrészt arra, hogy a témakörben magyar nyelven is bőséges, elsősorban jogalkalmazási fókuszú irodalom áll rendelkezésre.[5] A megbízhatósági vizsgálatokat – amelyeket a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

* Adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

1 Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. Budapest, Unió, 2005.

2 Andrew Ashworth: Principles of Criminal Law. Oxford, Oxford University Press, 1999. Idézi Kis Norbert: Gondolatok a bűnösségi elv hanyatlásáról. In Gellér Balázs József (szerk.): *Györgyi Kálmán ünnepi kötet.* Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004. 321–346. 323.

3 Uo., 322.

4 Uo., 323.

5 Dékány Balázs: A megbízhatósági vizsgálatok története: egy új jogintézmény útja. *Belügyi Szemle,* 64. (2016), 2. 67–67.

(a továbbiakban: Rtv.) 7–7/D. szakaszai és a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 10–13. szakaszai szabályoznak – az erre törvényileg felhatalmazott Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai végzik egyes kiemelt társadalmi fontosságú, úgynevezett védett szerv[6] tagjai vonatkozásában a korrupciós kockázatok feltárása és megelőzése érdekében, annak ellenőrzésével, hogy az érintettek eleget tesznek-e hivatali, illetve munkaköri kötelezettségeiknek.

A törvény 7/A. § (2) bekezdése és a kormányrendelet 10. §-a értelmében a megbízhatósági vizsgálat elrendelhető nemcsak a védett szerv tagjával szemben, hanem a védett szerv valamely állománycsoportjához tartozó, meghatározott szolgálati feladatot teljesítő, az elrendeléskor még nem nevesíthető tagjával szemben is. A kormányrendelet 12. § (3) bekezdése szerint a vizsgálat módja nem járhat a vizsgálat alá vont személy megalázásával, becsületének, jó hírnevének sérelmével. Az eljárás lényege, hogy a munkaköri, illetve hivatali kötelezettség teljesítésének ellenőrzése érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket mesterségesen hoz létre. Olvasatunkban mindez nem jelent mást, mint a jogalkotó kivételes felhatalmazását a valóság modellezésére, ami a konkrét jogintézményen túlmutató büntetőjog-filozófiai problémákat vet fel.

Rövid eszmefuttatásunkkal ezért arra kívánunk rámutatni, hogy az állam képviseletében eljáró bűnüldöző – mint *agent provocateur* – a potenciális elkövetőt ismeretelméleti szempontból valójában természettudományos értelemben vett kísérletnek veti alá,[7] hogy megbizonyosodhasson annak társadalomra veszélyességéről. Ennek érdekében hipotézist állít fel, amelyet az empirikus tudományokra jellemző módszerekkel törekszik igazolni. A megbízhatósági vizsgálattal kapcsolatos alapjogi kételyek így végső soron párhuzamba állíthatók az intézmény episztemológiai problémáival, illetve szimptomatikusan jelzik a jogállam erózióját és a büntetőjog emberképének a természettudományok fejlődéséhez köthető változásait.

Determinizmus és indeterminizmus a büntetőjogban

A szabad akarat vagy az akaratszabadság leginkább filozófiai kategória, amely Platóntól Ludwig Wittgensteinig végigvonul az európai gondolkodás történetén.[8]

[6] A 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. melléklet 13. pontja szerint idetartoznak többek között a felsőoktatási intézmények is.

[7] William R. Shadish – Thomas D. Cook – Donald T. Campbell: *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference.* Boston, Houghton Mifflin, 2002. 14.

[8] Földesi Tamás: *Az akaratszabadság problémája.* Budapest, Gondolat, 1960. Idézi Mészáros Ádám: Akaratszabadság a büntetőjogban és annak a bűnrészességgel kapcsolatos összefüggései.

A büntetőjogi felelősség kérdései szükségszerűen érintkeznek az akaratszabadsággal, a büntetőjog-tudományban – így a cselekmény, de mindenekelőtt a bűnösség tanában – rendre megjelennek a determinista és az indeterminista álláspontok közötti filozófiai viták főbb vonalai.

A büntetőjogi felelősségre vonás elengedhetetlen feltétele, hogy az akaratszabadság kérdésében állást foglaljunk. A klasszikus büntetőjogi iskola, a felvilágosodás eszményeinek megfelelően, a szabad akarat tanát vallja. „Az akarat az eszes lény oksága" – írta Immanuel Kant –, amely szemben áll az ésszel nem bíró lények okságával, a természeti szükségszerűséggel.[9] Ezt a szellemi rendszert, amely az aufklérista individuális etikán alapult, testesítette meg még a 20. század közepén is a legfőbb német bírói fórum, a Bundesgerichtshof (BGH) 1952-es döntése a bűnösség alapjairól, ami a nemzetközi jogirodalomban jelentős karriert futott be:

> „A büntetés bűnösséget feltételez. A bűnösség felróhatóságot jelent. A bűnösség megállapításával azt jelentjük ki, hogy a tettes a jogtalant választotta, holott dönthetett volna a 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 a saját gondolatvilágának megfelelő értékrendszerben."[10]

Az emberi akaratszabadság megítélésében Mészáros Ádám Max Planck gondolatára hívja fel a figyelmet:

> „Az idegen akarat kauzálisan kötött, más ember minden akarati cselekvése, legalábbis elvben, mint az oksági törvény szükségszerű következménye, megérthető és részleteiben előre meghatározható. A megfigyelő intelligenciájától függ, hogy ez gyakorlatilag mennyiben valósítható meg. Saját akaratunk ezzel szemben csak múltbéli cselekvéseinkre nézve ismerhető meg kauzálisan, jövőbeli tetteink szempontjából szabad, saját akarati cselekvéseinket pedig lehetetlen, a mégoly magas képzettségű intelligencia számára is, tisztán az értelemből, környezetünk jelen állapotából és befolyásaiból levezetni."[11]

A negligencia problémáit vizsgáló objektivista felelősségi tanok, a más tettéért való vikárius és kollektív felelősség vagy a szervezetek büntethetőségének téte-

Kontroll, 2. (2004), 1. 30–47., 30.

[9] Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája.* Budapest, Gondolat, 1991. 81.

[10] BGHSt 3, 78.

[11] Max Planck: *Válogatott tanulmányok. Az új fizika világképe*. Ford. M. Zemplén Jolán. Budapest, Gondolat, 1965. 253.; idézi Mészáros i. m. (8. lj.) 38.

lei kétségkívül a determinista teória megerősödését jelentik. Kétségtelen, hogy a „büntetőjog narcisztikus individualizmusa" nem vesz tudomást a „modern ember extradeterminált állapotáról". Kis Norbert szerint: „Az európai büntetőjogokban fokozatosan hajolnak meg a dogmatika klasszikus tételei, és körvonalazódik uniformizált intézményekkel egy közös alkotmányos peremhatár köré az európai országok büntetőjoga."[12] A bűnösségi elv hanyatlása egy olyan társadalomképet tükröz, amelyben a technika és a szervezettség fejlődésével az emberi hiba kockázata aránytalan veszélyeket hordoz magában, emellett a szervezeti hatalom megerősödése a felelősség formáinak újragondolását vonja maga után.[13] Friedrich-Christian Schroeder hasonlatával élve, az objektív felelősség iskolapéldája Csernobil tragédiája.[14]

A felelősség újragondolása ezért voltaképpen az ipari-termelési forradalmak sorozatának következménye, amely az emberi környezet formálhatóságát hozza magával. Ugyanebben a társadalomban viszont lejátszódik „a harmadik ipari forradalom", a biológia forradalma is, ami magának az emberi lénynek a formálhatóságára ad lehetőséget. Ez a változás együtt jár az önrendelkezési jog, az autonómia felértékelődésével egyrészt azáltal, hogy az autonómia gyakorlásának tényleges határai szinte elképzelhetetlenül kitágulnak, másrészt azáltal, hogy a kitágult formálhatósági horizonton az egyén garanciákat vár az önmagával kapcsolatos döntéseinek – tehát végső soron a szabad akaratának – védelmében. Az ember létfeltételeit alapjaiban megváltoztató ipari forradalmak sora után az élettudományok revolúciója magát az emberi lényt formálja át.[15] Éppen ezért elengedhetetlen a folyamatosan táguló cselekvési horizont etikai és jogi vizsgálata,[16] különös tekintettel az idegtudományok terén tapasztalható fejlődésre.[17]

Az emberi agyműködés mélyebb megismerésével ugyanis ismét megkérdőjeleződik az akaratszabadság létezése: „Kiemelendő gondolat, hogy a cselekedetek feletti kontroll összefonódik a szabad akarat filozófiai kérdésével is, és ha belegondolunk, hogy az idegtudomány alapján végső soron minden cselekedet neurológiailag meghatározott, akkor beszélhetünk-e egyáltalán szabad akarat-

[12] Uo., 324.
[13] Uo., 323.
[14] Friedrich-Christian Schroeder: Verbrechenslehre und Menschenbild. In Friedrich-Christian Schroeder: *Beiträge zur Gesetzgebungslehre und zur Strafrechtsdogmatik.* Heidelberg, C. H. Müller, 2001. 85–89., 87.
[15] Severin Mosch: *Schuld, Verantwortung und Determinismus im Strafrecht: Eine Grundlegung unter Bezugnahme auf die Neurowissenschaften.* Marburg, Tectum, 2018. 13.
[16] Ambrus István: *Digitalizáció és büntetőjog.* Budapest, Wolters Kluwer, 2021.
[17] Walter Schaupp – Johann Platzer (szerk.): *Der verbesserte Mensch. Biotechnische Möglichkeiten zwischen Freiheit und Verantwortung.* Baden-Baden, Nomos, 2020.

ról, vagy determinizmus uralja cselekedeteinket?"[18] Hasonló paradigmaváltást figyelhettünk meg a büntetőjog történetében már a 19. és a 20. század fordulóján is, amikor a filozófiában, majd a büntetőjogban is megingott a felvilágosodás és a német idealizmus dogmája, az indeterminizmusba, a szabad akaratba vetett feltétlen hit. Az ember, mint minden más jelenség, az okság törvényeinek alávetve létezik, és a klasszikus, tettközpontú büntetőjogi gondolkodás helyét a századfordulótól átvették a tettesre mint a bűncselekmény „okára" fókuszáló elméletek.

A személyi társadalomra veszélyesség reneszánsza: a „*neuroimaging*"

Milyen következményekkel járhat az új determinizmus a felelősségtanra nézve? A fősodratú német jogirodalom három lehetséges jogfejlődési irányt vázol fel az alábbiak szerint.[19] Elsőként elképzelhető, hogy az idegtudomány változásai nyomán nagyobb jelentőséghez jutnak majd a bűnösséget kizáró vagy korlátozó okok, a kóros elmeállapothoz hasonló büntethetőségi akadályok kodifikálásával. Ez szakkérdésként főként az elmeszakértői gyakorlat tendenciáit alakítaná át. Másodsorban elgondolható az is, hogy az emberi cselekvés multikauzális, komplex jelenség, amelyben ugyan fontos szerepet játszanak az idegrendszer és az elmeműködés sajátosságai, szociáletikai szempontból nem lehet lemondani a szabad akarat tanáról és az azon nyugvó jogi felelősségi formákról. Végül harmadik lehetőségként az is felmerül, hogy a bűnösség fogalmát idegtudományi kategóriák váltják fel.

Ez utóbbi radikális gondolat tetten érhető volt már a századelőn is, amikor a büntető igazságszolgáltatást a pszichiátriai kórházak mintájára kívánták átalakítani, amelyekben elkülönül a társadalomra veszélyes elkövető felismerése (diagnózis) és lélekgyógyászati eszközökkel történő kezelése (terápia). Hasonló igényt fogalmazott meg már Franz von Liszt is, amikor a megjavíthatatlan bűnözők ártalmatlanná tételét követelte, a szociális létezésre alkalmatlan individuumok mesterséges szelekcióját, Rudolf von Jhering mondatát idézve: „A természet kiveti önmagából azokat, kik ellene vétkeznek, az állam pedig a börtönbe veti őket."[20] Thomas Hillenkamp szerint az idegtudományok fejlődésének további lehetséges következménye, hogy az elkövető gondolatvilága transzparenssé, átláthatóvá

[18] Domán Auguszta: *A beszámítási képesség a büntethetőségi akadályok rendszerében.* Doktori értekezés, Budapest, PPKE, 2019. 225.

[19] Thomas Hillenkamp: Hirnforschung, Willensfreiheit und Strafrecht. Versuch einer Zwischenbilanz. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft,* 127. (2015), 1. 10–96.

[20] Thomas Vormbaum: *Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte.* Berlin–Heidelberg, Springer, 2009. 123–127.

válik a bűnüldözők számára.[21] Az úgynevezett *neuroimaging* (agyi képalkotás) módszerei szerepet kaphatnak a bizonyítás során a szavahihetőség, a beszámíthatóság vagy akár a motívumok feltárásában. Az emberi elme így „nyilvános térré", bizonyítási eszközzé változhat a büntetőeljárásban. Ennél messzemenőbb következtetést von le Klaus Günther, amikor azt feltételezi, hogy az agyi funkciók preventív célú vizsgálatával a hatóságok akár a potenciális elkövetők még meg sem kezdett bűncselekményeit is megelőzhetnék, így a büntető igazságszolgáltatás fő feladata a „veszélyes elmék" megfigyelésében és gyógyításában állna. A nézet kritikusai mindenesetre azzal érvelnek, hogy ha ez a szcenárió valóban lehetségessé válna, akkor olyan büntetőjogi disztópia valósulna meg, amelyben az igazságosság alapvető kategóriáit is felülírná a jövő ököljoga, amelyben a jog az „erősebb elmék" szolgája.[22]

Az idegtudományok fentebb vázolt fejlődési trendjei álláspontunk szerint a személyi társadalomra veszélyesség elgondolása reneszánszához vezetnek.[23] A tettfelelősség egyre inkább háttérbe szorul, a jogág az úgynevezett preventív büntetőjog megjelenésével Németh Imre szerint:

> „egyre inkább az ontológiai értelemben vett cselekményt megelőző magatartásokra reagál. Helyesebb ezt az irányváltást a prevenciós büntetőjogból a preventív büntetőjogba történő átmenetnek nevezni. A büntetőjog funkcióváltásai tehát kihatással voltak az állami büntetőhatalom legitimációjára is: a preventív büntetőjog a potenciális veszélyforrásokat, a lehetséges ellenségeket célozza, mielőtt azokból materiális sértő cselekmények valósulhatnának meg."[24]

A társadalomra veszélyesség a hazai jogirodalomban egészen a közelmúltig jogalkalmazói értelemben is használatos volt. E körben tárgyalható az elkövető társadalomra való veszélyessége, az úgynevezett személyi társadalomra veszélyesség is. Földvári József a társadalomra veszélyességet azonosítja a jogellenesség fogalmával, amely alatt nem egyszerűen formális jogszabályba ütközést ért, hanem jogrendellenességet.[25] A bűncselekményt objektív jellegű ismérveként tárgyalja, de elismeri a szubjektív társadalomra való veszélyességet is: „A társadalomra veszélyes cselekményben lép ki a külvilágba a személyben rejlő társadalomra veszélyesség."[26]

[21] Hillenkamp i. m. (19. lj.). 90.
[22] Klaus Günther: Hirnforschung und strafrechtlicher Schuldbegriff. *Kritische Justiz,* (2006), 2. 116–132. 131.
[23] Bócz Endre: *A személyi társadalomra veszélyesség.* Budapest, KJK, 1983.
[24] Németh Imre: A büntetőjog paradigmaváltása a 21. század hajnalán. In Kóczy László (szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2017/2018.* Győr, SZE, 2018. 325–340., 333.
[25] Földvári József: *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 2006. 82.
[26] Uo., 79–81.

Hasonlóan, bár mérsékeltebb formában jelenik meg ez az elgondolás Tokaji Géza monográfiájában is: „A cselekmény és a személyiség sajátos összefüggéséből következik az is, hogy a cselekményben a személyiség tükröződik ugyan, de egy-egy cselekményben nem a teljes személyiség. Az elkövető személyiségének összegzésére csupán az elbírálás tárgyát képező cselekmény vizsgálatát követően kerülhet sor."[27] Ebben a szemléletben nyilvánvaló, hogy a biztonság érdekében minél korábbi intervencióra van szükség – a büntetőjogi fellépés már a gondolatok szintjén megjelenhet. A *Digestá*ban írt ősi alapelv *(cogitationis poenam nemo patitur)*[28] érvényessége egyre inkább megkérdőjeleződni látszik, ahogy az „idegtudományi determinizmus" mint a biologizmus új formája megjelenik a büntetőjog-tudományi paradigmában. Az elkövető személyében rejlő társadalomra veszélyesség új értelmet nyer az emberi gondolkodás törvényszerűségeinek mélyebb megismerésével.

A megbízhatósági vizsgálat mint tudományos kísérlet

A természettudományos szemlélet büntetőjogi alkalmazására az úgynevezett megbízhatósági vizsgálatokat mutatjuk be példaként. Ennek során a feddhetetlenséget (integritást) mesterségesen létrehozott (megrendezett) élethelyzetben vizsgálják, vagyis – visszatérve a természettudományok gondolati modelljére – a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai kísérletet végeznek egy hipotézis igazolására. A hipotézis abban áll, hogy a vizsgálat alá vont személyben magasabb korrupciós (vagy más jellegű) kockázat rejlik. A kísérlet *(experimentum)* – amelyet a jelen tanulmányban hangsúlyozottan nem büntetőjog-dogmatikai (stádiumtani) értelemben használunk – a tudományelmélet központi fogalma, a tudományos megismerés alapvető módszertani eszköze, olyan eljárás, amely a tudományos modelleket hasonlítja össze a valósággal. A kísérlet tudománytörténetéről, a verifikáció és a falszifikáció problémáiról könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésre, ennek bemutatása azonban nem lendítené előre gondolatmenetünket.[29]

A büntetőjog-elmélet szempontjából azt szükséges kiemelnünk, hogy „a kísérleti szituációban a kísérletező választja ki a vizsgált rendszert, majd bizonyos környezeti hatásokat teremt, illetve enged érvényre jutni. Vagyis a kísérletező uralja a kísérleti helyzetet, eldönti, hogy számára milyen szempontból érdekes a valóság adott része – és nem hódol neki. Használja a valóságot, nem szemléli."[30]

[27] Tokaji Géza: *Adalékok a bűncselekményfogalom felépítéséhez.* Szeged, Hungaria, 1972. 5.
[28] *Digestes* 48.19.18.
[29] Ropolyi László: Bevezetés: mi a tudományfilozófia? In Ropolyi László (szerk.): *Bevezetés a tudományfilozófiába.* Budapest, ELTE, 2013. 1–23.
[30] Uo., 13.

A kísérlet lényege abban áll, hogy a kísérletező tesz valamit, majd megfigyeli a tett következményeit. Ebből a szempontból hasonló struktúrát mutat a büntetőjogi gondolkodás okozatossági modelljeivel. Ahogy minden természeti esemény egy kauzális lánc eredménye, úgy a bűncselekmény is az ok-okozat logikai rendjén jön létre. A büntetőjog azonban szükségszerűen szűkebb határok között keresi az okozati összefüggést, mint a természettudományos módszerrel dolgozó kutató, és arra korlátozódik, hogy a büntetőjogilag még releváns okokat kiválassza.

Ezek az okok nem azonosak minden emberi magatartással, amelyek a bűncselekmény megvalósulásához vezetnek, csak azokkal, amelyek a tényállás szempontjából jelentős okfolyamot közvetlenül elindítják. Látni kell azonban, hogy a tényállás és a tényállásszerű eredmény nem természetes entitás, hiszen ezeket maga a jog határozza meg. A megbízhatósági vizsgálatot végző bűnüldöző tehát kísérleti helyzetet hoz létre, tervszerűen avatkozik egy jelenségbe, a változókat ellenőrzése alatt tartja. A kormányrendelet 12. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálattal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után. A kialakított élethelyzet nem korlátozhatja a vizsgálattal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában. Nem vitatható, hogy a kísérleti szituáció, ontológiai értelemben, ok-okozati kapcsolatban áll a vizsgálat alá vont személy provokált normasértő magatartásával.

Azonban fel kell tenni a kérdést, hogy a fenti kísérlet eredménye kiállná-e a verifikációs eljárások próbáját. A tudományfilozófia ugyanis ismeri az úgynevezett kvázikísérlet fogalmát is, amelyet az különböztet meg a valódi kísérletektől, hogy a kísérlet alanyait nem véletlenszerűen, hanem valamilyen tulajdonságuk alapján választjuk ki, így felmerül a manipuláció lehetősége.[31] Nyilvánvaló, hogy a megfigyeltek körét a hatóságok nem randomizált módon, hanem akár jogszabályi, akár kockázatkezelési szempontok alapján választják ki. Az ily módon szelektált kísérleti alanyok ezért eleve bizonyos preferált tulajdonságokkal rendelkeznek, ami a vizsgálat eredményének objektivitását veszélyezteti.

Ez a módszertani hiányosság korrigálható lenne ugyan a kísérleti kontroll empirikus tudományokban használatos eszközeivel, azonban a megbízhatósági vizsgálat alá vonandó személyek köréhez – mint kísérleti csoporthoz – az eljáró szervek értelemszerűen nem rendeltek pozitív vagy negatív kontrollcsoportot, amelyeken megfigyelhető lenne, hogy ugyanabban a kialakított élethelyzetben vagy egy különböző élethelyzet esetén bekövetkezne-e a normasértés. Episztemológiai értelemben így a megbízhatósági vizsgálat inkább megfigyelésnek tekinthető, mint kísérletnek. A tudományfilozófia alapvető megállapítása szerint azon-

[31] Shadish–Cook–Campbell i. m. (7. lj.) 14.

ban a megfigyelések egyrészt „elmélettel terheltek”,[32] másrészt nem szakíthatók el a megfigyelő sajátos nézőpontjától, ezért a megfigyelő előfeltevései, elvárásai lerontják a megfigyelés eredményének objektivitását. Werner Heisenberg szerint:

> „A valóságban pontosan az ellenkezője szokott történni: az elmélet határozza meg, mi az, amit megfigyelhetünk. […] A megfigyelni kívánt jelenség bizonyos módon hatással van a megfigyelő apparátusra. Ennek eredményeképpen további folyamatok játszódnak le az apparátusban, amelyek végül – bonyolult úton – érzéki benyomásokat keltenek a megfigyelőben, aki ezek alapján rögzíti tudatában a jelenséget.”[33]

Szintén érdekes büntetőjogi párhuzamokat mutat az *experimentum crucis* fogalma, „azaz egy olyan döntő kísérlet létezése, amely képes lenne végérvényesen kiválasztani azt az egyet a rivális elméletek közül, amelyik helyes, miközben az összes többit cáfolja”.[34] A büntetőeljárás hasonlóképpen megismerési folyamatként értelmezhető, amely az egyetlen igazolható teória bizonyítására törekszik – ez a döntés jelenik meg a bűnösséget megállapító vagy felmentő ítéletben. Kétséges azonban, hogy a megbízhatósági vizsgálat teljesíti-e a fenti kritériumokat. „Minden olyan esetben, amikor azt gondoljuk, hogy egy kísérlet döntő volt, és megcáfolt egy adott elméletet, láthatjuk, hogy számos kortárs továbbra is kitartott a régi elmélet mellett, és a kísérletet nem tekintette döntőnek. Gyakran azzal érveltek, hogy a kísérlet nem kívánt végeredménye pusztán a nem megfelelő kivitelezés következménye volt.”[35]

Ismeretelméleti elemzésünk végkövetkeztetéseként arra jutunk, hogy a metodikai hiányosságok miatt a megbízhatósági vizsgálat alapján nem tehetünk olyan verifikálható megállapításokat, amelyek kiállnák a természettudományos bizonyítás próbáját. Noha a pozitivista-determinista gondolkodás mintázatai egyre inkább hangsúlyossá válnak a büntetőjogban, a felmerülő módszertani problémák miatt az új szemlélet inkább a jogállami garanciák eróziójához járul hozzá.

[32] Szegedi Péter: A posztpozitivista tudományfilozófiák változatai. In Ropolyi i. m. (29. lj.) 34–59.
[33] Werner Heisenberg: *A rész és az egész.* Budapest, Gondolat, 1975. 89–90.; Szegedi i. m. (32. lj.) 36.
[34] Láng Benedek: Miért nem lehet a mágia elméleteit kísérleti úton falszifikálni? *Magyar Filozófiai Szemle,* 55. (2011), 4. 136–152.
[35] Uo., 150.

Gellér Balázs*

A hálapénz megítélése az egészségügyben az új szabályozás fényében

A paraszolvencia rövid „újkori" története[1]

Az 1978. évi IV. törvény (régi Btk.) 251. § (1) bekezdése a passzív gazdasági vesztegetés tényállásaként a következőket tartalmazta:

> „Állami szervnek, gazdálkodó szervezetnek, társadalmi szervezetnek vagy egyesületnek az a dolgozója, illetőleg tagja, aki működésével kapcsolatban előnyt kér, vagy a kötelességének megszegéséért előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve az előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő."

Ezzel a törvény kinyilvánította, hogy a kötelességteljesítésért történő előny elfogadását nem kívánja pönalizálni. Persze már önmagában ez is felvetett problémákat, hiszen a tényállás nemcsak az orvosokra vonatkozott. Társadalmilag elfogadott volt ugyanis a paraszolvencia (hálapénz), de elfogadhatatlan volt (helyesen), hogy például az egyetemi oktatásban a tanárnak a hallgató vagy a szülő juttatást adjon azért, hogy kötelességét teljesítse, például vizsgáztasson.

A tényállást a 2001. évi CXXI. törvény 38. §-a módosította, a módosítás 2002. április 1-jén lépett hatályba. Ezzel a jogalkotó az alapesetből kivette, hogy az előny vagy az előny ígéretének elfogadása a kötelességmegszegésért történik. Tehát 2002. április 1-jétől a Btk. 251. § (1) bekezdése értelmében

> „[a] költségvetési szervnek, gazdálkodó szervezetnek vagy a társadalmi szervezetnek az a dolgozója, illetőleg tagja, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér,

* Egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), ügyvéd.

[1] Hollán Miklós: Adalékok a hálapénz büntetőjogi fogalmához: Gondolatok Ott István elemzése kapcsán. *Jogesetek Magyarázata,* (2015), 4. 27–36. Átfogóan lásd Hollán Miklós: *Korrupciós bűncselekmények az új büntetőkódexben.* Budapest, HVG-Orac, 2014.

vagy az ilyen előnyt, illetve annak ígéretét elfogadja, vagy a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő".

A törvény indokolása nagyon óvatosan fogalmazott, és a kétségtelenül meglévő jogpolitikai akarat említése nélkül mindössze annyit mondott, hogy a nemzetközi egyezmények a szankcionálni rendelt tényállások meghatározásakor következetesen használják a „jogtalan" jelzőt az előny minősítésére. A törvény ennek megfelelően a vesztegetési tényállásokba az előny jelzőjeként felveszi a „jogtalan" megjelölést.

A jogtalan jelzővel akarták a vesztegetést megalapozó előnyt elválasztani a társadalmi együttélésben szokásos ajándékoktól, gesztusoktól (például kávéval, cigarettával kínálás, virágcsokor, bonbon stb.), amelyek átadása, illetve elfogadása a vesztegetés tényállását nem merítette ki. Ezt a módosítást a *Kommentár* nem tekinti érdeminek, mivel megfelelt a korábbi bírói gyakorlatnak.[2] A jogirodalom és a bírói gyakorlat a tényállási elemet a működésével kapcsolatban úgy értelmezte, hogy az előny kérése:

– egy folyamatban lévő konkrét ügy intézése kapcsán;
– egy jövőbeni konkrét ügy kapcsán;
– a hivatalos személy beosztásából eredő állandósult hivatalos viszony keretében (például rendszeres ellenőrzés a hivatalos személy részéről);
– a hivatalos személy általános hivatalos működése következtében fennálló kapcsolat során a „jóindulatának" elnyerése érdekében;
– valamilyen későbbi viszonzásra, előrelátható kedvező jövőbeni ügyintézésre tekintettel;
– utólag egyértelműen a korábbi konkrét hivatali eljárásra figyelemmel történik.[3]

A Btk. így büntetni rendelte azt is, ha utólag, de a működéssel kapcsolatban történt az előny elfogadása.[4]

A 2003. évi II. törvény visszaállította a 2001. évi CXXI. törvény hatálybalépése előtti állapotot. A Btk. 251. § (1) bekezdése tehát ismét úgy rendelkezett, hogy:

[2] Rabóczki Ede (szerk.): *Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*. II. Budapest, HVG-Orac, 2011. 616–632.

[3] Gellér Balázs: Paraszolvencia – büntetőjogi kategória? *Med. et Jur.,* 4. (2013), 4. 18–21.

[4] Gellér Balázs – Bárányos Bernadett – Ambrus István: Vesztegetés: *Quo vadis domine?* In Molnár Gábor Miklós – Koltay András (szerk.): *Bonus Iudex. Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Kúria – PPKE ÁJK, 2018. 107–132.

> „A költségvetési szervnek, gazdálkodó szervezetnek vagy a társadalmi szervezetnek az a dolgozója, illetőleg tagja, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, vagy a kötelességének megszegéséért az ilyen előnyt, illetve annak ígéretét elfogadja, vagy a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

A módosítás 2003. március 1-jén lépett hatályba. A Btk. ezzel újra dekriminalizálta a kötelezettség teljesítése utáni jogtalan előny elfogadását, azaz a „klaszszikus" hálapénzt.

A 2003. évi II. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a 2001. évi CXXI. törvény 38. §-ával végrehajtott módosítás mögötti szándék az volt, hogy:

> „[A] gazdasági vesztegetést szankcionáló tényállásokban pontosabban határozza meg a szervezetek körét, valamint a vesztegetési tényállásokba – a vonatkozó nemzetközi szerződések következetes szóhasználatához igazodva – az előny jelzőjeként beiktassa a »jogtalan« megjelölést. Ugyanakkor szövegszerkesztési hiba folytán a Btk. 251. §-ának (1) bekezdéséből »az ilyen előnyt, illetve annak ígéretét elfogadja« szövegrész elől kimaradt a »kötelességének megszegéséért« szövegrész. A törvény ezt a technikai hibát javítja ki."

Valójában nyilvánvalóan nem szövegszerkesztési hibáról, hanem tudatos büntetőpolitikai döntésről volt szó.

A 2013. július 1-jén hatályba lépett 2012. évi C. törvény (új Btk.) részben megváltoztatta a korrupciós bűncselekmények struktúráját. Külön tényállásokban és külön név alatt szabályozza a vesztegetést (aktív vesztegetés) és a vesztegetés elfogadását (passzív vesztegetés). A 291. § (1) bekezdése vesztegetés elfogadása cím alatt tartalmilag a korábbi passzív gazdasági vesztegetést [251. § (1) bekezdés] határozza meg. Eszerint:

> „Aki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

A 291. § (1) bekezdése tehát visszatér a 2001. évi CXXI. törvénnyel kialakított szöveghez, azzal a nem érdemi eltéréssel, hogy a „működésével kapcsolatban" szövegrész helyett a „tevékenységével kapcsolatban" a tényállási elem. Lényegi eltérés a régi Btk. 251. § (1) bekezdésének 2003. március 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos definíciójához képest az, hogy az új Btk. is, ahogy a régi Btk. 2002. április 1. és 2003. február 28. között hatályos szabályozása, kihagyja a „kötelezettség megszegéséért" fordulatot. Mivel a „tevékenységével kapcsolatban" és a „működésével kapcsolatban" szinonimák, a fentiek alapján 2013. július 1-jétől a hálapénz elfogadása bűncselekmény.

Ebben az összefüggésben merült fel A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 52. § (2) bekezdése, amely szerint a „munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel nem fogadhat el, vagy nem köthet ki". Az Mt. e szabályából azt a következtetést vonták le néhányan, hogy előzetes hozzájárulással viszont jogszerűen fogadhat el előnyt a dolgozó, azaz a munkáltató előzetes hozzájárulásával legalizálható a hálapénz. A törvény indoklása szerint:

> „Az üzleti szokások alapján a munkavállaló munkaviszonya teljesítése során harmadik személytől különféle anyagi juttatás elfogadására kaphat ajánlatot. Ennek, továbbá a köznyelvben »borravalónak« vagy » hálapénznek« nevezett juttatás elfogadásának tilalmát mondja ki a (2) bekezdés azzal, hogy a tilalom alól a munkáltató felmentést adhat. A felmentés történhet olyan módon is, miszerint az általában kisebb összegű, szokásosnak tekinthető ajándék elfogadását engedi csak meg a munkáltató. Ilyen felmentés esetén viszont a munkavállaló munkabére nem csökkenthető arra tekintettel, hogy ezen felül – az említett módon – egyéb juttatásban részesül."

Az Mt. indoklása tehát a borravalót és a hálapénzt nevesíti is. Ehhez két megjegyzést kell fűzni. 2012-ben az Mt. e szabályának kodifikálásakor a régi Btk.-nak az a rendelkezése volt hatályos, amely szerint az előzetesen nem kért, ígért, és utólag elfogadott hálapénz bűncselekményt nem valósít meg. Az így elfogadott hálapénz munka-, adó- és polgári jogi sorsát kellett „csak" rendezni, hiszen a büntetőjogi sorsát rendezte a Btk. A helyzet 2013. július 1-jétől megváltozott, mivel a büntetőjog büntetni rendelte az így elfogadott hálapénzt is. Ebben a körben két kérdést érdemes még megvizsgálni: 1. az előny jogtalanságát; 2. a jogszabály engedélyét. Az előny jogtalansága a történeti és a logikai értelmezés szerint is a kisebb, társadalmilag elfogadott ajándékok dekriminalizálását szolgálta, hiszen az ezzel ellentétes érvelés oda vezetne, hogy a jogtalanság az Mt. vagy a munkáltatói engedély függvénye, és a munkáltató arra is feljogosíthatná a munkavállalót, hogy *ad absurdum* csak külön díjazás esetén végezze el a munkáját.

Az új Btk. 15. § *g)* pontja és a 24. § büntethetőséget kizáró okként nevesíti a jogszabály engedélyét. A jogszabályi engedélynek mindig kifejezettnek és konkrétnak kell lennie. Ilyen például a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény, amely meghatározott feltételek mellett jogszabályi engedélyt ad egyébként magzatelhajtásnak (bűncselekménynek) minősülő cselekmény elvégzésére. Az Mt. 52. § (2) bekezdése nem vonható a jogszabályi engedély körébe. Nincs akadálya, hogy például az egyetemi oktató részt vegyen konferencián, tanulmányokat írjon és ezért díjazást kapjon, ha erre a rektor feljogosítja, bár ez részben munkaköri kötelessége is. Az Mt. ezeket a szituációkat is magában foglalja, meg persze a borravalót is. Ezek azonban sem most, sem korábban büntetőjogi következménnyel nem jártak.

Ha az Mt. idézett szabálya jogszabályi engedélyként lenne értelmezhető, akkor a munkáltató bármilyen vesztegetési cselekmény alól felmentést adhatna. Rögzíthető az is, hogy az Mt. 52. § (2) bekezdése általános megfogalmazása miatt abban sem tesz különbséget, hogy előzetesen vagy utólag történik-e az előny elfogadása. Végül, ez a tág munkajogi szabályozás nem is a hatályos helyzet rendezését célozta, hanem a régi Btk. nem büntetőjogi aspektusainak pontosítását. Rá kell mutatni arra is, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény értelmében a munkáltatói utasításnak nincs jogszabályi jellege, ily módon a törvényi szabályozást nem írhatja felül.

A Rezidens Szövetség képviseletében megkerestem anno a Legfőbb Ügyészséget és az Igazságügyi Minisztériumot a jogbizonytalanság rendezése érdekében. A jogbizonytalan helyzetet a Legfőbb Ügyészség is jelezte az Igazságügyi Minisztériumnak, amely törvényjavaslatot készített. A tervezet egyértelművé tette volna a paraszolvencia jogszerűségét, majd e szabályozás mégis kimaradt az Országgyűlés elé kerülő javaslatból. 2015-ben a Kúria vette kezébe a kérdést, és elvi döntésben mondta ki a következőket:

> „Hálapénz az a juttatás, amelyet az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak önként nyújt. A hálapénz – amennyiben az nem a kötelességszegés honorálása – nem jogtalan előny, így annak elfogadása vesztegetést nem valósít meg (1978. évi IV. tv. 251. §; 2012. évi C. tv. 291. §)."[5]

Úgy tűnt, hogy a jogalkalmazás a kérdést *in favorem partem,* a nyelvtani, a történeti és a rendszertani értelmezéssel szemben, de rendezte (erre, ellentétben a hasonló *in malem partem* bírói jogalkotással, lehetőség van, hiszen ez mindig szükséges lesz).

Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény alapján kialakult új jogi helyzet[6]

Alapvetések

Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvényt 2020. október 6. napján fogadták el, amelynek 20. §-a alapján a Btk. 290. és 291. §-ai 2021. január 1-jétől a következők szerint egészültek ki:

[5] EBH2015. B.27.

[6] Lásd Julesz Máté – Kereszty Éva Margit: A hálapénzzel kapcsolatos szokások a magyar egészségügyi szakdolgozók körében. *Orvosi Hetilap,* 162. (2021), 41. 1658–1668.; Horváth István –

„20. § [A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása]
(1) A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 290. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki:
»(6) Aki egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben egészségügyi dolgozónak, egészségügyben dolgozónak vagy ezekre tekintettel másnak az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerint jogtalan előnyt ad vagy ígér, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.«"

A vesztegetés tehát egy újabb formával bővült, amelynek besorolása, sőt értelmezése komoly dogmatikai problémákat okoz, ezek egy részének tárgyalására alább kísérletet teszek. Ugyane törvény és e szakasz (2) bekezdése a vesztegetés elfogadása bűncselekményt egészítette ki: „(2) A Btk. 291. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki: (6) E § alkalmazásában az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben jogtalan előnynek minősül az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerinti jogtalan előny." Helyesen állapítja meg Ambrus István, hogy mind a vesztegetés, mind a vesztegetés elfogadása keretdiszpozíció lett e tekintetben, amelyeket tartalommal az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) új – a 2020. évi C. törvény 21. §-a alapján, ugyancsak 2021. január 1-től hatályos – 138/A. §-a tölt ki.[7] Ennek a „kitöltésnek" a miléntje és dogmatikai minősítése azonban nehézkes.

Mielőtt ezekre a problémákra kitérnék, hadd idézzem a lényeget, hogy milyen új tartalmat és hogyan ad az Eütv. a vesztegetésnek és a vesztegetés elfogadásának. A 2020. évi C. törvény 21. §-a (Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosítása) szerint:

„Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény a következő alcímmel és 138/A. §-sal egészül ki: Az egészségügyi tevékenység ellátása során elfogadható juttatásokra vonatkozó szabályok
138/A. § (1) Az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során a jogszabályban vagy jogszabály alapján meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el.
(2) Az e törvényben meghatározott kivétellel az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során a jogszabályban vagy jogszabály alapján meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás nyújtása alatt vagy azt követően semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében

Kártyás Gábor: Látlelet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog,* (2021), 1. 1–17.

[7] Ambrus István: Büntetőjog 2021 – a pénzmosás újrahangolt tényállása és a hálapénz kriminalizálása. *Büntetőjogi Szemle,* (2020), 2. 3–10. 9.

nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el.
(3) A nem állami, önkormányzati vagy egyházi fenntartású egészségügyi szolgáltató által foglalkoztatott egészségügyi dolgozóra vagy egészségügyben dolgozóra a (2) bekezdésben meghatározott tilalom akkor vonatkozik, ha az általa ellátott beteget egyúttal az állami ellátás keretében is kezeli, a kezelésének az irányításáért felel vagy a kezelésében közreműködik.
(4) Az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó a szolgáltatás nyújtását követően egy alkalommal elfogadhat a beteg vagy rá tekintettel más által ajándékként adott olyan tárgyat, amelynek értéke nem haladja meg a mindenkori minimálbér havi összegének 5%-át.
(5) Az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó a folyamatos benntartózkodás mellett végzett, hosszú ideig tartó egészségügyi szolgáltatás nyújtása során kéthavonta egy alkalommal elfogadhat a beteg vagy rá tekintettel más által ajándékként adott olyan tárgyat, amelynek értéke nem haladja meg a mindenkori minimálbér havi összegének 5%-át.
(6) Az ajándék értékének meghatározása során a beszerzési árat vagy saját előállítás esetén a hasonló termék kiskereskedelmi árát kell figyelembe venni."

A legújabb gyakorlat is megerősítette, hogy:

„Az orvos által egyes vizsgálatok alkalmazása, betegellátási tevékenység ellátása, azok közötti választás során hozott döntések szükségképpen a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységgel kapcsolatban állóak, és mint ilyenek, a vesztegetés elfogadása törvényi tényállásába illeszkedők. A vesztegetés elfogadása bűntettének megvalósulása szempontjából a törvényi tényállás szerinti elkövetési magatartás esetében az orvos (egészségügyi dolgozó) alaptevékenységének végzése (orvos-beteg kapcsolat, járó-, illetve fekvőbeteg-ellátás) és a költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet) gazdálkodási tevékenysége, polgári jogi kapcsolatai nem állíthatók egymással szembe. Épp ellenkezőleg, a kettő egymással szorosan összefügg."[8]

Eszerint, néhány kivételtől eltekintve, az orvos, más egészségügyi dolgozó az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során (a meghatározott térítési díjon felül) az egészségügyi szolgáltatás nyújtása alatt vagy azt követően semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el. Ez az előny most már jogtalan előnynek számít a büntetőjog szerint.[9]

Az Eütv. 138/A. § (4) bekezdése fogalmazza meg a kivételt: az egészségügyi dolgozó a szolgáltatás nyújtását követően, egy alkalommal elfogadhat a beteg (vagy rá tekintettel más) által ajándékként adott olyan tárgyat, amelynek értéke nem haladja meg a mindenkori minimálbér havi összegének 5%-át.

[8] BH2021. 326.
[9] Ambrus i. m. (7. lj.).

A jogalkotó tehát kifejezetten felülírta a Kúria 2015-ös elvi bírósági határozatában (EBH2015. B.27.) kidolgozott legális hálapénz fogalmát, legalábbis az egészségügy körében. Ugyanakkor azok az esetek, amelyek 2020. december 31-ig is a vesztegetés valamely formáját valósították meg, továbbra is büntetendők maradtak. A vesztegetés (Btk., 290. §) körében kiemelendő, hogy a Btk. 290. § (6) bekezdését a jogalkotó úgynevezett szubszidiaritási záradékkal látta el, az tehát csak akkor állapítható meg, ha súlyosabb bűncselekményt nem követtek el, amely alapvetően az (1) bekezdés szerinti vesztegetés lehet.

A 2020. évi C. törvény végső előterjesztői indokolása a 20. §-hoz nem hagy kétséget afelől, hogy a Btk. módosítása a hálapénz kriminalizálását tartalmazza oly módon, hogy a vesztegetés és a vesztegetés elfogadásának tényállása kiegészítésre került a jogtalan előny adásával és elfogadásával. A jogtalan előny meghatározására, vagyis a Btk. szerinti tényállás tartalmi kitöltésére az egészségügyről szóló törvényben került sor. Végül a jogrendszer harmonizációját biztosítandó, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítása a hálapénz mint jogszerű jövedelem jogrendszerből történő kivezetése miatt vált szükségessé.[10]

Dogmatikai útvesztő

A labirintus bejárata

A cél tehát egyértelmű, a következtetések levonása azonban bonyolult. Elsődlegesen megállapítható, hogy – amint azt említettem – a jogalkotó kifejezetten felülírta a Kúria legális hálapénz fogalmát, de csak az egészségügy körében.[11] Azaz a kötelességteljesítésért adott pénz stb. az egészségügyön kívül továbbra sem bűncselekmény, hiszen a „kötelességét megszegje" fordulat része maradt

[10] A 2020. évi C. törvény 22. §-a (A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítása): „Hatályát veszti a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklet 7. pont 7.2. alpontjában az »(így különösen nem adómentes a magánszemély által, hálapénz címén megszerzett vagyoni érték)« szövegrész. Hatályos szöveg: »7. Egyéb indokkal adómentes: […] 7.2. a magánszemély részére más magánszemély(ek) által ingyenesen vagy kedvezményesen juttatott (fizetett) vagyoni érték; nem alkalmazható e rendelkezés, ha a juttatás (a fizetés) a magánszemély vagy más által teljesített termékértékesítésre (vagyoni érték átengedésére), szolgáltatásnyújtásra tekintettel vagy azzal összefüggésben történik.«"

[11] „A társadalomban hosszabb időre visszavezethetően kialakult és elfogadott szokások szerint egyes szolgáltatások esetében az azokat igénybe vevők a szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettségüket anyagi juttatás – borravaló – nyújtásával nyilvánítják ki." [EBH2015. B.27. (29).]

a 290. § (1) bekezdésének. Ezen a továbbra is hatályos régi értelmező rendelkezés sem változtat, amely szerint „kötelességszegés a kötelességnek előny adásához kötött teljesítése is".[12]

Viszont a vesztegetés elfogadásának alapesete továbbra sem tartalmazza azt, hogy a kötelességteljesítésért történő előny elfogadását nem kívánja pönalizálni a jogalkotó, így ahhoz, hogy a benzinkutas vagy pincér stb. jogszerűen elfogadhassa a borravalót, e tekintetben az EBH2015. B.27. határozatot továbbra is hatályosnak kell tekinteni! Meggyőződésem, hogy benzinkútnál, étteremben stb. továbbra is adható és elfogadható jogszerűen borravaló, vagyis az az elv, miszerint azokban a társadalmi viszonyokban, ahol történelmileg a borravaló adása szokás, sőt illő volt, tehát elfogadható, az most is fennáll. Ettől függetlenül igaz, hogy az olyan esetek, amelyek 2020. december 31-ig is a vesztegetés valamely formáját megvalósították, továbbra is büntetendők. Vagy mégsem?

Ki a norma címzettje?

A Btk. 290. § (6) bekezdése jogalkotási hibának tűnik, ugyanis a paragrafus (1) bekezdése szerint „[a]ki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személynek vagy rá tekintettel másnak azért ad vagy ígér jogtalan előnyt, hogy a kötelességét megszegje, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő". A (6) bekezdés kimondja, hogy „[a]ki egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben egészségügyi dolgozónak […] az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerint *jogtalan előnyt* ad vagy ígér, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő".

Érdemes összevetni ezt a szakaszt a vesztegetés elfogadása (291. §) (6) bekezdésével: „E § alkalmazásában az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben jogtalan előnynek minősül az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerinti jogtalan előny." A 291. § (6) bekezdése – szemben a 290. § (6) bekezdésével – kifejezetten kimondja, hogy a vonatkozó, azaz a 291. § tekintetében a jogtalan előny fogalma az egészségügyről szóló törvényben meghatározottakkal kibővül. Sajnos azzal, hogy ezt a fogalombővítést a 291. § (6) bekezdése csak erre a 291. §-ra korlátozza, a 290. § (6) bekezdése már csak az Eütv. 138/A. §-ával együtt értelmezhető. E tekintetben az Eütv. 138/A. § (1) és (2) bekezdéseinek van jelentősége:

[12] Btk., 300/A. § (1) bek.

„138/A. § (1) Az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során a jogszabályban vagy jogszabály alapján meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el.
(2) Az e törvényben meghatározott kivétellel az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során a jogszabályban vagy jogszabály alapján meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás *nyújtása alatt* vagy *azt követően* semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el."

Jól látható, hogy az Eütv. releváns szakaszainak címzettje egyrészt nem a vesztegető (például a „beteg"), míg a 290. § éppen rá vonatkozik (azaz a „betegre"), és a leírt, tilalmazott magatartások sem a vesztegető által megvalósítható cselekmények, hanem éppen elfogadó jellegű elkövetési magatartások. Ez a megállapítás a többi bekezdésre is vonatkozik.

Az a hiányosság, hogy valójában az Eütv. 138/A. §-a csak közvetetten írja le a jogtalan előnyt az egészségügyi vagy az egészségügyben dolgozó számára tilalmazott vagy éppen engedélyezett magatartásokon keresztül, bár logikailag lehetővé teszi a jogtalan előnyre – egyébként a jogbiztonság által megkívánt pontosságot el nem érő fokon – való következtetést vesztegetés esetén is, rendszertanilag nem kielégítő megoldás, hiszen ezen az alapon nem kellene a vesztegetést önállóan pönalizálni, elégséges lenne az elfogadásból az adás tiltott voltára következtetni. Viszont az aktív és a passzív oldal büntetésének feltételrendszere különbözik!

Mikor, miért és kinek lehet előnyt adni?

Az Eütv. 138/A. § (1) és (2) bekezdései már önmagukban nehezen értelmezhetők. Hihetetlenül zavaró, hogy az (1) bekezdés a „nyújtásáért […] előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el" fordulatot használja, míg a (2) bekezdés „[a]z e törvényben meghatározott kivétellel […] nyújtása során […], nyújtása alatt vagy azt követően […] előnyt nem kérhet, illetve nem fogadhat el" terminológiát. Az egyébként büntetőjogi legalitás szempontjából elfogadhatatlanul pontatlan és érthetetlen normaszöveg talán e szakasz (3) bekezdésén keresztül nyerhet valamicske értelmet. E bekezdés ugyanis a nem állami, önkormányzati vagy egyházi fenntartású egészségügyi szolgáltató által foglalkoztatott egészségügyi dolgozóra vagy egészségügyben dolgozóra (összefoglalóan az egyszerűsítés érdekében: magánszférában dolgozó) csak akkor terjeszti ki a (2) bekezdésben meghatározott tilalmat, ha az általa ellátott beteget egyúttal az állami ellátás keretében is kezeli, a kezelésének az irányításáért felel, vagy a kezelésében közreműködik (egyszerűsítve: kezeli).

Vagyis az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért a magánszférában dolgozó a szolgáltatás alatt vagy azt követően előnyt kérhet, illetve elfogadhat, kivéve, ha a beteget állami ellátásban is kezeli. Mivel azonban ez a „lehetőség" csak a (2) bekezdés tekintetében fogalmazódik meg, arra lehet következtetni, hogy magánszféra dolgozója sem kérhet vagy fogadhat el előnyt a szolgáltatás nyújtásáért a szolgáltatás nyújtását megelőzően, hiszen az „alatt" és „követően" kifejezések használatából a (2) bekezdésben, *a contrario* „a nyújtásáért" kifejezés az (1) bekezdés szövegében, a „megelőzőent" kell hogy jelentse. Más nem magyarázhatja e különbségtételt. Azaz a szolgáltatás nyújtását megelőzően sem az állami, sem pedig a magánszférában dolgozó nem kérhet, illetve nem fogadhat el előnyt, míg az utóbbi munkavállaló, kivéve, ha a beteget az állami ellátás keretében is kezeli, a szolgáltatás nyújtása alatt és azt követően kérhet (?!) és elfogadhat előnyt. Azt, hogy miért nem (vagy legalábbis a szövegszerű értelmezés szerint nem) bűncselekmény, ha a térítési díjon felül a magánszféra dolgozója az ellátás alatt vagy azt követően pénzt kér, nehéz megmagyarázni. Úgy gondolom, ez az értelmezés elfogadhatatlan, hiszen a kötelességteljesítésért előny kérése (ellentétben annak elfogadásával) mindig is büntetendő volt! Az Eütv. 138/A. § (3) bekezdése pedig mintha most a jogszabály engedélyével a büntethetőség kizáró okát teremtené meg!

A Btk.-tényállás nyelvtani értelmezésének problémáját sikerült felváltani az Eütv. nyelvtani értelmezésének hibájával. Márpedig büntetőjogi szempontból az *in malem partem* értelmezés külső határát a norma nyelvtani interpretációja jelenti. Azaz elvileg a joggyakorlat e dogmatikai hibát nem javíthatja ki interpretációval, hiszen az *in malem partem* lenne. A képet csak gazdagítja, hogy bár az Mt. 52. § (2) bekezdése szerinti engedély büntetőjogi szempontból irreleváns, azokban az esetekben, amikor a magánszolgáltató dolgozója jogszerűen fogad el előnyt, azt is csak ezen engedély szerint teheti meg. Az engedély hiánya azonban munkajogi, de nem büntetőjogi következménnyel járhat.

Az Eütv. 138/A. § (4)–(6) bekezdései

Ha eddig bonyolultnak tűnt ezen új szabályozás dogmatikája, akkor az nem egyszerűsödik az Eütv. 138/A. § (4)–(6) bekezdéseinek értelmezésével. Az e szakasz (2) bekezdése szerinti „e törvényben meghatározott kivétellel" kitétel utal a (4) bekezdésre: az egészségügyi dolgozó vagy az egészségügyben dolgozó a szolgáltatás nyújtását követően egy alkalommal elfogadhat a beteg vagy rá tekintettel más által ajándékként adott olyan tárgyat, amelynek értéke nem haladja meg a mindenkori minimálbér havi összegének 5%-át. Az viszont nem derül ki, hogy e kivétel arra az esetre is vonatkozik, ha e csekély értékű előnyt a szolgáltatás nyújtása alatt kérte a dolgozó!

A korlátlan enyhítés problémája

További probléma a vesztegetésnél, hogy a Btk. 290. § (5) bekezdése csak az (1) bekezdésre hivatkozva mondja ki, hogy a büntetés korlátlanul enyhíthető – különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető –, ha az elkövető a bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. A hálapénz adásának kriminalizálását pedig a jogalkotó a Btk. 290. § (6) bekezdésében szövegezte meg, amely törvényhelyre az (5) bekezdés nem utal. Ambrus szerint erre azonban nincs is szükség ahhoz, hogy az (5) bekezdés szerinti felelősségeliminálló szabály alkalmazható legyen az új bűncselekményi változatra is.

> „A (6) bekezdés ugyanis lényegében a vesztegetés új, enyhébb büntetési tétellel rendelkező, szubszidiárius esete. A korábban is büntetendő magatartások, mint láttuk, továbbra is a »rendes« vesztegetés valamely alakzatát valósíthatják meg. A (6) bekezdés körébe ezért alapvetően azon esetek sorolhatók, amelyek a Kúria szerint az eddigiekben az előny legális nyújtásaként voltak értékelhetők (az orvos-beteg relációban, hálából, önként, utólag nyújtott előny esete). […] az (1) bekezdés megállapítása megelőzi a (6) bekezdést. A bűncselekmény két alakzata tehát látszólagos alaki halmazatban áll. Ebből pedig az is következik, hogy ha a jogalkotó meghatározott különös részi kedvezményt fűz az (1) bekezdéshez, az az *argumentum a maiore ad minus* (a többről a kevesebbre) logikai értelmezési elve alapján a (6) bekezdésre is automatikusan vonatkozik. Ha ugyanis a »több«, tehát a kötelességszegés érdekében jogtalan előnyt nyújtó személy büntetése korlátlanul enyhíthető (vagy akár mellőzhető is) bizonyos feltételek teljesülése esetén, formállogikai ellentmondást idézne elő, ha a »kevesebbre« […] nem vonatkozna ez a felelősségenyhítő rendelkezés."[13]

Hasonló társadalmi viszonyok közötti diszkrimináció?

Végül míg a vesztegetés a kötelességszegésért való adással követhető csak el [Btk., 290. § (1)], azaz a 300/A. § (1) bekezdés[14] fényében is csak akkor valósul meg, ha valóban kötelességszegésért adja az aktív vesztegető az előnyt, vagy kötelességteljesítésért adja, de kérésre (!), addig a vesztegetés elfogadásának már más a dogmatikája! A Btk. 291. § (1) bekezdése szerint ugyanis a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységével kapcsolatban történő jogtalan előny kérése, avagy a jogtalan előny vagy ennek ígéretének elfogadása stb. már megvalósítja a bűncselekményt. Azaz úgy tűnik, hogy a törvény

[13] Ambrus i. m. (7. lj.).

[14] Btk. 300/A. § (1) bek. E fejezet alkalmazásában kötelességszegés a kötelességnek előny adásához kötött teljesítése is.

az összes társadalmi viszony közül csak az egészségügy esetében pönalizálja az aktív gazdasági vesztegetés azon esetét, amikor kötelességteljesítésért ad vagy ígér előnyt az elkövető, ha nem ettől függött a kötelesség teljesítése. Ez pedig nemcsak azért visszás, mert számos más társadalmi helyzetben is, például pont az oktatás területén, elfogadhatatlan a tanárok előnyökkel való elhalmozása a szülők részéről, hanem ezért is, mert az előny nagyságától, minőségétől független e kriminalizálási hiány.

Zárszó

A mára elvileg meghaladott BH2020. 320. szerint:

> „Hálapénz az a juttatás, amelyet az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt. Az előre – az egészségügyi ellátás, gyógykezelés megkezdése előtt – adott előny nem hálapénz, és az sem, amelyet a beteg nem saját elhatározásából, nem önként szolgáltat.
> A kért és ennek eredményeként kapott juttatás tehát nem sorolható a hálapénz kategóriájába. Kérés alatt értendő minden olyan magatartás – így a célozgatás, a szokásokra történő figyelemfelhívás stb. –, amely az önkéntességet, és ennek folytán a juttatás hálapénz jellegét kizárja."[15]

Mit is értünk el e vizsgált jogalkotással? Az új Btk. megváltoztatva a korábbi Btk. vonatkozó szabályozását, létrehozott egy rendszert, amelyben minden passzív gazdasági vesztegetés, azaz a vesztegetés elfogadása büntetendő volt, míg a vesztegetés (aktív gazdasági vesztegetés) csak akkor, ha az a kötelességszegésre irányult, vagy a kötelesség előnyhöz kötött teljesítéséhez kapcsolódott.

A gyakorlat korábban kivette az aktív és a passzív vesztegetés alól a társadalmi szokásoknak megfelelő kisebb értékű ajándékokat (például virág, kávé stb.). A Kúria 2015- ös elvi bírósági határozatában értelmezte a régi-új szabályozást, és az egészségügy területén az igen nagy értékű hálapénzt is dekriminalizálta a gyakorlat számára, igaz, *contra legem.* Következésképpen elég lett volna e kúriai döntést a kérdéses részére koncentrálva a Btk.-ban „semlegesíteni". Ez a jogtalan előny hálapénzre vetített megfogalmazásával a Btk. 300/A. §-ában egyszerűen megtörténhetett volna. A jelenlegi szabályozás az előreláthatóság, kiszámíthatóság alkotmányos feltételeinek egyáltalán nem felel meg, emellett diszkriminatív is.

[15] BH2020. 320., I. bek.

Gellérné Lukács Éva*

Az Ukrajnából menekülők egészségügyi ellátása Magyarországon – Pillanatkép 2022 márciusában

Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének a szociális biztonság szempontjából jelentős rendelkezéseit a XIX. cikk (Szabadság és felelősség rész) tartalmazza. E szerint Magyarország törekszik arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. A cikk (1) bekezdése alapján – beleértve a munkavégzéssel összefüggésben keletkezett – betegség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Továbbá a (2) bekezdés alapján Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A XX. cikk szerint mindenkinek joga van a testi és a lelki egészséghez, és e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alaptörvény rendelkezéseit számos alacsonyabb szintű jogszabály implementálja. A szolidaritáson alapuló magyar egészségbiztosítási rendszer egyik alapvető célja, hogy a Magyarországon lakó személyek lehetőség szerint kivétel nélkül – járulékfizetéssel, vagy ha arra nem képesek, akkor járulékfizetés nélkül – jogosultak legyenek az egészségügyi szolgáltatásokra. A rendszer sajátossága, hogy lehetőség szerint kerüli az állampolgárság szerinti megkülönböztetést, mivel az ellátásokra való jogot a biztosítotti jogviszony vagy az egészségügyi szolgáltatásra való jog meglétéhez köti, ugyanakkor a külföldi állampolgárok tekintetében számos kivételes, illetve az általánostól eltérő szabályt rögzítettek benne. Az eltérő szabályok részben Magyarország uniós tagságából, részben kétoldalú

* Adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményekből következnek, másrészt azon idegenrendészeti szabályok alkalmazásából, amelyek meghatározzák a migránsok tartózkodásának hosszát és lakóhely-létesítésének lehetőségét.

Az ukrán állampolgárok kapcsolódása a magyarországi szociális ellátórendszer ellátásaihoz több évtizedes múltra tekint vissza, jogosultságaik egy 1963-ban elfogadott, ma is hatályos jogszabályban gyökereznek: a Magyar–szovjet szociálpolitikai egyezményben.[1] Sajátos története van annak, hogy az egyezmény alkalmazására – amely eredetileg a Szovjetunió egész területét felölelte – jelenleg miért csak és kizárólag Ukrajna vonatkozásában van jogi lehetőség.[2] Jogi értelemben azt mondhatjuk, hogy az egyezményt nem váltotta fel egy új, modernebb szociális biztonsági egyezmény,[3] Ukrajna az egyezmény hatályban tartása és tényleges alkalmazása tekintetében kifejezett jognyilatkozatot tett,[4] Magyarország azt egyoldalúan nem mondta fel,[5] ezért az alkalmazandó a felek között. Mondhatjuk, hogy szerencsére, mert a jelen helyzetben a Magyarországra érkező, a háború elől menekülő ukrán és ukrán–magyar kettős állampolgárok számára az egyezmény – együttesen a pár napja elfogadott vészhelyzeti szabályozással – túlzás nélkül életmentő.

Cikkemben bemutatom, hogy a 2022. február 24-én kezdődő és a cikk írásakor javában zajló háborús konfliktus alatt az ukrán és ukrán–magyar kettős állampolgárok hogyan jogosultak Magyarországon a közfinanszírozott egészségügyi természetbeni ellátások igénybevételére[6] annak érdekében, hogy átvészeljék

[1] 1963. évi 16. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről.

[2] A magyar–orosz szociális biztonsági egyezmény (2020. évi XIV. törvény a Magyarország és az Oroszországi Föderáció között a szociális biztonságról szóló egyezmény kihirdetéséről) 2020. november 30-i hatálybalépésével már csak Ukrajnával szemben kell alkalmazni a magyar–szovjet egyezményt, lásd bővebben például https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/ügyintézés/nemzetközi-ügyintézési-tájékoztatók/158-kétoldalú-egyezmények.html

[3] Lásd például Rétvári Bence államtitkár válaszát egy ukrán nyugdíjakat érintő kérdésre az Országgyűlésben, www.parlament.hu/irom40/10517/10517-0001.pdf. Magyarország igyekezett tárgyalásos úton új egyezményt elfogadni, de erre nem került sor. Ennek nem az egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatásai, hanem inkább a nyugdíjakat érintő vonatkozásai fontosak.

[4] Tájékoztató a Magyar–szovjet szociálpolitikai egyezményben történő jogutódlásról, https://2015-2019.kormany.hu/download/3/fc/50000/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%A1s_magyar_szovjet%20szocpol%20hat%C3%A1ly_2015.pdf#!DocumentBrowse

[5] Az egyezmény 20. cikk (2) bekezdése szerint: „Az Egyezmény hatálybalépése napjától öt évig marad érvényben és érvénye mindannyiszor öt évvel meghosszabbodik, amíg azt a Szerződő Felek bármelyike a lejárat előtt legalább egy évvel nem mondja fel."

[6] Számos magánegészségügyi szolgáltató is helytáll, ajánlott fel gyógyítási kapacitást térítésmentesen, cikkem azonban az állami rendszerben elérhető ellátásokat veszi górcső alá.

a meneküléssel járó egészségügyi kockázatokat, illetve milyen jogi megoldások segítik a magyar egészségügyi szolgáltatókat az ellátásuk megfelelő jogalapon történő nyújtásában és elszámolásában.

Az egészségbiztosítási rendszerből járó ellátások és a nemzetközi szerződések összefüggései

A nemzetközi egyezmények lényege, hogy a magyar jogot ezek fényében kell alkalmazni, azok személyi és tárgyi hatályukban felülírják a magyar jog rendelkezéseit. Az egyezmények alapján az a személy is hozzáférhet a magyar ellátórendszerhez, aki enélkül erre nem lenne jogszabályi szinten jogosult (például rövid ideig itt tartózkodó, harmadik országbeli állampolgár turista). A nemzetközi egyezmények lényege tehát, hogy kedvezményeket biztosítanak a hatályuk alá tartozó személyeknek.[7] A más államokkal megkötött szerződések eltérő mélységben szabályozzák a kérdéskört. Hagyományosan a Magyarország által kötött, társadalombiztosítást érintő nemzetközi egyezmények három csoportba sorolhatók.[8] Az első csoportba az 1950–1960-as években aláírt úgynevezett szociálpolitikai egyezmények tartoznak, amelyeket a volt kelet-európai blokk országaival kötöttünk, és amelyek széles tárgyi hatályúak (nemcsak az egészségbiztosításra, hanem a nyugdíjakra és a családtámogatásokra is kiterjednek). Ezeket régi típusú egyezményeknek is hívjuk,[9] mert történelmileg:

> „Kelet-, Közép- és részben Dél-Európa esetében egy összetett, de nagyon hasonló alapokon nyugvó kapcsolatrendszer alakult ki a Szovjetunió érdekszférájába tartozó szocialista országok között az ún. szociálpolitikai egyezmények rendszerén keresztül. Ezeket az egyszerűen végrehajtható, kevés adminisztrációval járó egyezményes szabályokat tartalmazó egyezményeket az úgynevezett területi elv alkalmazásával

[7] Lásd a témáról bővebben Gellérné, Lukács Éva et alii: Third-Country Nationals in the Hungarian Public Health Care Sector. *New Medicine,* 19. (2015), 1. 29–36.

[8] Lengyel Balázs: A harmadik országbeli állampolgárok egészségbiztosítási helyzete Magyarországon. In Gellérné Lukács Éva (szerk.): *A harmadik országbeli állampolgárok szociális jogai.* Budapest, Tullius, 2009. 51–116., 74.

[9] Jelenleg hatályos egyezmények: Magyar–szovjet szociálpolitikai egyezmény, amely az ukrán állampolgárokra vonatkozik; Magyar–jugoszláv szociálpolitikai egyezmény (1959. évi 20. sz. tvr.), amely Koszovóval kapcsolatban alkalmazandó; más országokra vonatkozóan: Jordánia [15/1981. (V. 23.) MT rendelet]; Kuvait [33/1979. (X. 14.) MT rendelet]; Angolai Népi Köztársaság [17/1984. (III. 27.) MT rendelet]; Irak [47/1978. (X. 4.) MT rendelet]; Mongólia [29/1974. (VII. 10.) MT rendelet]; Koreai Népi Demokratikus Köztársaság [14/1975. (V. 14.) MT rendelet].

kötötték meg. A területi elv alkalmazása azt jelenti, hogy – főszabályként – az ellátást a tartózkodási hely szerinti ország nyújtja, és a költségek elszámolására a szerződő felek között nem kerül sor."[10]

A második csoportba tartoznak a modern típusú szociális biztonsági egyezmények, amelyek az uniós jog szociális biztonsági koordinációt előíró normáihoz hasonlók,[11] és elszámolás alapján állnak.[12] Ebben az esetben a tényleges teherviselő az érintett személy biztosítója a származási országban, nem pedig az az ország, ahol az érintett tartózkodik vagy lakik.[13] A harmadik csoportot pedig az egészségügyi együttműködést tartalmazó megállapodások alkotják, amelyek nem tartalmaznak rendelkezéseket a biztosítási jogviszonnyal kapcsolatban, esetleg a turisták sürgősségi ellátásairól rendelkeznek.

Az ukrán állampolgárok tekintetében hatályos egyezmény a régi típusú egyezmények csoportjába tartozik, amely a területiség elvén nyugszik. E szerint a Magyarországon tartózkodó személy – önmagában állampolgársága okán – jogosult igénybe venni az ellátásokat, mégpedig anélkül, hogy az így felmerült költségeket Magyarországnak megtérítené az érintett állampolgársága szerinti országa. A régi típusú egyezmények alapvetően a szerződő felek állampolgáraira terjednek ki, így a természetbeni egészségügyi ellátás igénybevételéhez nem a biztosítási jogviszony fennállását kell okirattal igazolni – mint például a biztosítási és az elszámolási elven működő uniós jog rendszerében az európai egészségbiztosítási kártyával[14] –, hanem az állampolgárságot. A személyazonosság (ezzel együtt az állampolgárság) igazolása elégséges bizonyos fokú egészségügyi ellátáshoz való jogosultsághoz. Az egyezmény szabályaitól függően a jogosultság kiterjedhet a sürgősségi ellátásokra vagy az ellátások teljes körére is.

Az egyezmény – hasonlóan a szintén régi típusú magyar–jugoszláv szociálpolitikai egyezményhez – a sürgősségi egészségügyi ellátás igénybevételére vonatkozik (tehát nem ad hozzáférést az egészségügyi ellátások teljes köréhez), de rendelkezik az áttelepülő nyugdíjasok egészségügyi ellátásáról. E szabályok értel-

[10] Mészáros Árpád: Magyarország szociális biztonsági egyezményei, és az azokban alkalmazott főbb szabályozási elvek. *Munkajog,* (2019) 4. 30–39., 30.

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról. Hivatalos Lap, L 166, 30/04/2004, 0001–0123.

[12] Gellérné Lukács Éva: Harmadik országbeli állampolgárok a magyar egészségügyben. In Gellér Balázs József (szerk.): *Harmadik országbeli állampolgárok hozzáférése az egészségügyi ellátórendszerhez.* Budapest, Tullius, 2011. 27–113., 50.; Gellérné Lukács Éva – Paragh Brigitta: A magyar biztosítottak részvétele az európai uniós szintű betegmozgásokban – nem tervezett egészségügyi szolgáltatások igénybevétele. *Munkajog,* (2020), 3. 24–32.

[13] Lásd Ötvös Péter: Nemzetközi kitekintés, migránsok egészségügyi ellátásra való jogosultsága Romániában, Bulgáriában és Szlovákiában. In Gellér i. m. (12. lj.) 342–392.

[14] S1. határozat (2009. június 12.) az európai egészségbiztosítási kártyáról (EGT-vonatkozású és az EK–Svájc-megállapodást érintő szöveg), HL C 106/23, 2010. 04. 24., 23–25.

mében az egyik országban nyugdíjjal rendelkezők, ha a másik államba áthelyezik a lakóhelyüket, akkor ebben a másik államban jogosulttá válnak az egészségügyi ellátások teljes körének igénybevételére. Mindkét egyezmény előírja a nyugdíjasok esetében az illetékes hatóságok jóváhagyásával történő lakóhely-áthelyezést. Ez a magyar jogszabályok értelmében az állandó lakóhelyet jelenti, amely megegyezik a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) belföldi fogalmával. A megállapított és folyósított nyugellátás pedig már önmagában megadja a jogot a teljes körű egészségügyi ellátások igénybevételére Magyarországon.

Meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozók, így az ukrán állampolgárok is, ugyanabban a közfinanszírozott rendszerben érhetik el az egészségügyi ellátásokat, mint a magyar jogosultak, tehát főszabály szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.), a Tbj., a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.), illetve az ezekhez kapcsolódó egyéb jogi normáknak megfelelően.[15]

Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése az elérhető egészségügyi ellátások alapszabályát a következőképpen összegzi: „Az egészségügyi ellátás keretében a biztosított a kezelőorvos által gyógyító céllal rendelt, az egészségbiztosításért felelős miniszter által az adott ellátásra meghatározott finanszírozási eljárási rend, valamint a vizsgálati és terápiás eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult." További alapelv, hogy az „egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket" [Ebtv. 3. § (1) bek.]. Fontos hangsúlyozni, hogy az egészségügyi ellátások nyújtása egységesen elfogadott irányelvek szerint zajlik.[16] Nemzetközileg elfogadott szóhasználattal élve azt mondhatjuk, hogy a magyar ellátórendszer szükségletalapú, vagyis az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal rendelkező betegeknek minden olyan ellátást biztosít, amely állapotuk javításához szükséges, az ellátás nem függ mástól (például attól, hogy az érintett mennyi járulékot fizetett).[17]

A magyar egészségügyi ellátórendszer piramisforma alapján egymásra épülő, hierarchikus szintekből áll. Ezeket progresszivitási szinteknek nevezzük, ami azt jelenti, hogy az általános szintű ellátásokra ráépül a szakellátási szint, amely

[15] Lásd bővebben Berke Gyula – Kajtár Edit – Bankó Zoltán: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba.* Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006, Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba.* Budapest, Patrocinium, 2018.

[16] Az irányelvek elérhetők: https://kollegium.aeek.hu/Iranyelvek/Index

[17] Ennyiben hasonlít például a brit rendszerhez, lásd erről: Sylvia de Mars: Managing Misconceptions about EU Citizens' Access to Domestic Public Healthcare: An EU-Level Response? *European Public Law,* 25. (2019), 4. 709–733., 718. „Eligibility for care is not determined by individual contributions into the system."

a páciensek specializált ellátását biztosítja. Az ellátási szintek: háziorvosi ellátás, járóbeteg-szakellátás és fekvőbeteg-ellátás.[18] A legalsó szint tehát az alapellátás, amelynek keretében a beteget a lakóhelyéhez közel látják el. Ezt követik a járó- és a fekvőbeteg-intézetek, a legfelső progresszivitási szintet pedig az országos intézetek és az egyetemi klinikák jelentik.[19]

A jogosultsággal rendelkező betegek főszabály szerint az ellátásokat a lakóhelyük szerinti területileg illetékes egészségügyi intézményben (illetve sürgősség esetén bármelyik intézményben) vehetik igénybe. Azok a harmadik országbeli állampolgár külföldiek, akiknek van TAJ-kártyájuk, de nincsen lakóhelyük, mert a rájuk vonatkozó idegenrendészeti szabályok alapján lakóhellyel nem rendelkeznek, a tartózkodási helyük szerinti egészségügyi intézmény illetékességi körébe tartoznak:

> „Vhr. 3/A. § (1) A biztosítottat – az Ebtv. 18. § (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével és a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a biztosított választása alapján ahhoz a – progresszivitási szintnek megfelelő – járóbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatóhoz, illetve abba a fekvőbeteg-gyógyintézetbe kell beutalni, amelyik ellátási területéhez a beutaló szerinti ellátás tekintetében
> a) a biztosított bejelentett lakóhelye,
> b) a biztosított bejelentett tartózkodási helye, vagy
> c) ha a beutaló orvos háziorvos (ideértve a hajléktalanok ellátására külön jogszabály alapján szerződött háziorvosi ellátást nyújtó szolgáltatót is), akkor a háziorvos telephelye (ennek hiányában székhelye) tartozik." [20]

Minden jogosultsággal rendelkező betegnek joga van tehát – a jogszabályokban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan (napi 24 órában) hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. A jogosultsággal rendelkező betegek a szükséges egészségügyi ellátásokhoz térítésmentesen férnek hozzá. Megjegyzendő, hogy lehetnek részleges vagy kiegészítő térítéshez kötött esetek,[21] illetve a 2020. július 1-jén hatályba lépett (új) Tbj.[22] szigorúbb szabályai miatt fokozott a jogviszony-ellenőrzés: a természetbeni egészségügyi ellátások csak abban

[18] Ebtv., III. fejezet.

[19] Lásd bővebben Hoffman István – Gellérné Lukács Éva: *Bevezetés a társadalombiztosítási és a szociális jogba.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 188.

[20] Ebtv. vhr. – a 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról, 3/A. § (1) bek.

[21] Ebtv., 23–25. §.

[22] Gellérné Lukács Éva – Gergely Katalin: Az új Tbj. szellemisége és egyes konkrét szabályai. *Munkajog,* (2020), 4. 35–41.

az esetben vehetők igénybe térítésmentesen, ha a beteg biztosítási jogviszonya valóban rendezett.[23]

Ebből következik, hogy akinek nem rendezett a jogviszonya, vagy nem tartozik a Tbj. vagy nemzetközi megállapodás hatálya alá, legyen akár magyar, akár más állampolgár, minden ellátásért térítési díjat köteles fizetni. A Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szóló 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet 2020. augusztus 20-tól hatályos.[24] E rendelet 2. § (1) bekezdése szerint e „személyek az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatásért a szolgáltató által meghatározott és a fenntartója vagy tulajdonosa által jóváhagyott mértékű díjat […] kötelesek fizetni".

Az ukrán és az ukrán–magyar kettős állampolgárok egészségügyi ellátása

Az egyezmény alapján járó ellátások

Ahogy arra a 2. pontban utaltam, az egyezmény jelenleg csak Ukrajna vonatkozásában alkalmazandó. Az egyezmény és az 1963. évi 16. tvr. végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet részletesen szabályozza az egészségügyi ellátásokra való jogosultságot.[25] Az egyezmény 8. cikke szerint „(1) Az egyik Szerződő Fél állampolgárainak, ha a másik Szerződő Fél területén tartózkodnak, az utóbbi Szerződő Fél saját állampolgárai részére meghatározott azonos feltételekkel nyújtja a gyógyellátást." A MüM rendelet 3. cikke részletesen kifejti, hogy milyen feltételekkel nyújtható gyógyellátás:

> „3. § (1) A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének az az állampolgára, aki átmenetileg tartózkodik Magyarország területén, heveny megbetegedés és sürgős szükség esetén a gyógykezelést (orvosi és szakorvosi kezelést, gyógyszerellátást, kórházi és gyógyintézeti ápolást, gyógyászati segédeszközöket, azok sürgős pótlását vagy

[23] Lásd erről a NEAK tájékoztatóját: www.neak.gov.hu/szakmai_kozlemenyek/tajekoztato_eu_szolgaltato_tbj_valtozas_2.html

[24] E rendelet 9. §-a helyezte hatályon kívül a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szóló 87/2004. (X.4.) ESzCsM rendeletet.

[25] 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról.

javítását) a feltétlenül szükséges mértékben a magyar állami egészségügyi szolgálattól, illetőleg társadalombiztosítási szervtől a szovjet illetékes hatóságok által kiállított úti okmány (útlevél stb.) alapján igényelheti.
(2) A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége átmenetileg Magyarország területén tartózkodó állampolgára részére az (1) bekezdésben említett szolgáltatásokon túlmenő gyógykezelést a magyar állami egészségügyi szolgálat, illetőleg társadalombiztosítási szerv csak az Egészségügyi Minisztérium beutalása alapján nyújthat.
(3) Az (1)–(2) bekezdésben említett szolgáltatásokat a hatályos magyar társadalombiztosítási jogszabályok szerint kell nyújtani.
(4) A szovjet állampolgár, aki átmenetileg tartózkodik a Magyar Népköztársaság területén, az (1)–(2) bekezdésben szabályozott eseteken kívül gyógykezelésben csak a költségek teljes összegének megtérítése ellenében részesülhet."

Vagyis az az ukrán állampolgár, aki átmenetileg tartózkodik Magyarország területén, orvosi, szakorvosi kezelést, gyógyszerellátást, kórházi és gyógyintézeti ápolást, gyógyászati segédeszközöket, azok sürgős pótlását vagy javítását – heveny megbetegedés miatt és sürgős szükség esetén – a feltétlenül szükséges mértékben igényelheti. A migránsok részére nyújtott sürgősségi ellátás fő oka a beteg állapotának javítása, de másik oka a közegészségügy védelme, hiszen azzal, hogy a külföldieket egy fogadó ország ellátja, csökkenti azt a veszélyt, hogy esetleg – valamilyen betegség terjesztésével – jelenlétük még több megbetegedést eredményezzen az adott országban.[26] Az ellátásokat az érintett az ukrán illetékes hatóságok által kiállított érvényes úti okmány alapján tudja igénybe venni, a magyar társadalombiztosítás összes szabályának alkalmazásával, az egyenlő bánásmód alapján, térítésmentesen, tehát úgy, hogy a betegnek az ellátásért nem kell fizetnie.

A sürgős szükség körébe tartozó ellátások

A rendelkezés alkalmazásában alapvető fontosságú, hogy mit jelent a sürgős szükség fogalma. Sürgősség alatt egészségbiztosítási szempontból egy általánosabb és egy részletesebben meghatározott fogalmat is értünk. Az általános értelemben vett sürgősséget az Eütv. 3. § *i)* pontja definiálja: „sürgős szükség: az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne". Ehhez képest egy konkrétabb kört fektet le az 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet,[27] amely mellékle-

[26] Kereszty Éva Margit – Julesz Máté: Migránsok Magyarországon – néhány jogi és közegészségügyi megfontolás. *Magyar Tudomány,* 177. (2016), 4. 438–451.
[27] A sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról szóló 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet.

tében meghatározza, hogy mely kórállapot tartozik a sürgősség fogalmába. E rendelet alapján a sürgős szükség körébe tartozó egészségügyi szolgáltatás minden olyan egészségügyi tevékenység, amelyet az alábbi, életet veszélyeztető állapotok és betegségek szakszerű ellátása, valamint azok maradandó egészségkárosító hatásának megelőzése érdekében – a beteg állapotának stabilizálásáig – végeznek:

„1. életet veszélyeztető vagy maradandó egészségkárosodás veszélyével járó (külső vagy belső) vérzés;
2. átmeneti keringés- és/vagy légzésleállással járó állapotok (például embólia, Adams–Stokes–Morgagni-szindróma, syncope, fulladások, életet veszélyeztető ritmuszavarok, klinikai halál állapota);
3. életveszélyes endokrin- és anyagcsere-állapotok, a folyadék- és az ionháztartás életveszélyes zavarai;
4. a központi idegrendszeri kompresszió veszélyével járó kórképek (például agyödéma, fejfájás, szédülés, tumor, gyulladás, fejlődési rendellenesség, trauma);
5. eszméletlen állapotok;
6. status epilepticus és tüneti görcsrohamok;
7. hirtelen fellépő látászavar, látásvesztés, vörös szem, szemsérülés;
8. szepszis;
9. magas halálozású vagy súlyos szövődmények kialakulásának veszélyével járó, hirtelen fellépő, vagy progrediáló, nem sebészeti betegségek és érkatasztrófák ellátása;
10. szülés, koraszülés, lepényleválás, súlyos terhességi toxémia, eclampsia, újszülött ellátása, akut nőgyógyászati vérzés;
11. sokkmegelőző és sokkos állapotok, életveszélyes allergiás és anafilaxiás állapotok, szisztémás és poliszisztémás autoimmun betegségek krízisállapotai;
12. az immunrendszer fokozott vagy kóros működésén, illetve a csontvelői vérsejtképzés elégtelenségén alapuló heveny vérsejthiány-állapot;
13. veleszületett vagy szerzett véralvadási zavar alapján létrejövő heveny életveszély;
14. akut légzési elégtelenség, légútszűkület (például gégeödéma, asztmás roham, idegen test, fulladás);
15. mérgezések;
16. akut hasi katasztrófák és azok képében jelentkező, nagy fájdalommal, görcsökkel járó kórképek (például bélelzáródás, appendicitis, perforáció, méhen kívüli terhesség, petefészekciszta megrepedése, tuboovariális tályog, kocsánycsavarodott ciszta, kizárt sérv, epegörcs, vesegörcs, vérvizelés);
17. égés, fagyás (III–IV. fokú és nagy kiterjedésű I–II. fokú és/vagy az életminőség szempontjából különösen veszélyeztetett testtájat vagy a légutakat érintő);
18. elsődleges sebellátás;
19. testüregek (koponya, mellkas, has) és parenchymás szervek (szív, tüdő, lép, máj, vese) sérülése;
20. kompartment szindrómák;
21. nyílt törések és decollement sérülések;
22. amputációk (replantációs lehetőségekkel vagy azok nélkül);
23. súlyos medencegyűrű-törések;
24. politraumatizáció, többszörös sérülések;
25. búvárbalesetek, magassági betegség, keszonbetegség, barotrauma;

26. áramütés, elektrotrauma;
27. hő- és hidegártalom, kihűlés, hypothermia, hyperthermia, napszúrás, hőguta;
28. súlyos akut sugárártalom és sugárbetegség;
29. öngyilkossági kísérlet és szándék, mentális állapottal összefüggő közvetlen veszélyeztető állapot;
30. heveny pszichés zavarok, pszichózisok;
31. infektológiai kórképek, amelyek önmagukban vagy szövődményeik révén az életet veszélyeztető állapotot idéznek elő."[28]

A sürgősségi ellátás körébe tartozik az életet veszélyeztető állapotok és betegségek szakszerű ellátása, valamint az azok maradandó egészségkárosító hatásának megelőzése érdekében – a beteg állapotának stabilizálásáig – végzett beavatkozások. Ez a diagnózis felállításától a tisztázott kórállapot első alkalommal történő szakszerű ellátásáig terjed, és teljes mértékben orvosszakmai döntésen alapszik.[29]

A sürgős szükség körébe tartozó ellátásokat bármely egészségügyi intézményben igénybe lehet venni, tehát az egyébként beutalóköteles ellátásokhoz sem szükséges beutaló, illetve azokat a beutalási rendtől eltérően lehet igénybe venni. A beteg orvosi beutaló nélkül akkor kérheti az ellátást, ha azt feltételezi, hogy egészségi állapota az azonnali ellátását indokolja, és a beutalásra jogosult orvos felkeresése az ellátását jelentősen késlelteti. Az ellátó intézményben a beteg vizsgálatát követően az ellátó orvos dönt az azonnali ellátás szükségességéről. Az ellátás költségeit a magyar közfinanszírozott szolgáltató teljesítményjelentése alapján a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) előzetesen megtéríti. A teljesítményjelentés a jelentési szabályok szerint történik a „3" térítési kategória megjelölésével.[30]

Mentés

Az Eütv. 95. §-a szerint a mentés igénybevételéhez való jog Magyarország területén – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül – mindenkit megillet. Az Eütv. 94. §-a szerint a mentés az azonnali egészségügyi ellátásra szoruló betegnek a feltalálási helyén, mentésre feljogosított szervezet által végzett sürgősségi ellátása, illetve az ehhez szükség szerint kapcsolódóan – az egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas – legköze-

[28] Melléklet az 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelethez.
[29] Uo., 1–2. §.
[30] www.neak.gov.hu/felso_menu/szakmai_oldalak/nemzetkozi_ugyek/tajekoztato_a_magyar_egesezesegbiztositas_szolg.html

lebbi egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítása, valamint a szállítás közben végzett ellátása. Mentésnek minősül például:

1. a személyi sérüléssel járó baleset, tömeges baleset, egészségügyi válsághelyzet;
2. ha életveszély vagy annak gyanúja áll fenn;
3. a heveny vagy riasztó tünetekkel járó esetek, ha a sürgősségi ellátás elmaradása életveszélyhez, maradandó egészségkárosodáshoz vagy a gyógyulás elhúzódásához vezethet;
4. a szülészeti esemény;
5. ha az erős fájdalom vagy egyéb súlyos heveny tünet csillapítása sürgős orvosi beavatkozást igényel;
6. a heveny tudatzavar, beleértve az ittasság miatt bekövetkezett tudatzavart is;
7. a veszélyeztető állapot vagy annak gyanúja.

Minden arra rászoruló ukrán állampolgár jogosult tehát mentést igénybe venni, mert a mentés Magyarországon – ha az egészségügyi okból indokolt – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszonyra tekintet nélkül mindenkinek jár.

Menedékesként járó ellátások

A 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet alapján járó ellátások

Az ukrán állampolgárok útlevelük felmutatásával sürgős szükség esetén a feltétlenül szükséges mértékben jogosultak a magyar közfinanszírozott ellátórendszer felsorolt ellátásaira. Ez a jogosultságuk 1963 óta fennáll. Teljes körű jogosultságot azonban korábban nem élveztek, a nem sürgősségi ellátásokhoz csak térítés alapján vagy az egészségügyért felelős miniszter egyedi döntése alapján férhettek hozzá. A háború kitörésével megindult menekültáradat azonban szükségessé tette – különösen, hogy számítani lehetett nem sürgősségi típusú betegségek felmerülésére, amelyek kezelésének költségét az érintettek várhatóan nem tudják kifizetni –, hogy a jogalkotó valamilyen megoldást nyújtson a menekülőknek és a betegeket fogadó egészségügyi intézményeknek a nem sürgősségi ellátások vonatkozásában.

Ezt a megoldást az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza, amely 2022. március 8-án lépett hatályba. A kormányrendelet 1. cikke kimondja: „1. § E rendelet alkalmazásában menedékes:

Magyarország által menedékesként a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény […] 19. § *a)* pontja szerint védelemben részesített, a) az Ukrajnában 2022. február 24-ét megelőzően tartózkodó ukrán állampolgár." A kormányrendelet tehát a jogszabály erejénél fogva menedékesnek minősített minden, Ukrajnában 2022. február 24-ét megelőzően tartózkodó ukrán állampolgárt (vagyis a menekülőket, függetlenül attól, hogy kérik-e a menedékeskénti elismerést, vagy sem), és ezzel beemelte őket azok körébe, akik a menekültügyi jogi rezsimben elérhető ellátásokat is megkaphatják.[31] Természetesen a menedékeskénti elismerés iránti kérelem benyújtására személyesen lehetőség a van kialakított gyűjtőpontok bármelyikén a nap 24 órájában, vagy az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság bármely ügyfélszolgálati irodáján ügyfélfogadási időben, de ez nem feltétele a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtására hozott 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben (Metvhr.) felsorolt ellátások igénybevételének!

A menedékest és a menedékesként elismerését kérőt a menedékjogról szóló törvény és a Metvhr. alapján széles körű, térítésmentes hozzáférés illeti meg a magyar közfinanszírozott egészségügyi ellátórendszerhez. A Metvhr. 44. § (2) bekezdése szerint, ha a menedékes nem áll társadalombiztosítási jogviszonyban – márpedig az ukrán menekülők szinte bizonyosan nem állnak társadalombiztosítási jogviszonyban Magyarországon –, akkor az érintett az egészségügyi ellátásra a Metvhr. 26–28. §-aiban foglaltak szerint jogosult. Így a Metvhr. 26–28. §-ai alapján betegség esetén az ukrán menekülők mint menedékesek térítésmentesen jogosultak többek között:

– az egészségügyi alapellátásra, a háziorvosi ellátás körébe tartozó vizsgálatokra és gyógykezelésre;
– sürgős szükség esetén a szükséges járóbeteg-szakellátás keretében történő vizsgálatra, gyógykezelésre, továbbá az ellátás során felhasznált gyógyszerre és kötszerre;
– a sürgős szükség esetén igénybe vett fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra, valamint annak során az orvos előírása szerinti gyógykezelésre – ideértve a műtéti beavatkozásokat, továbbá az annak során felhasznált gyógyászati anyagokat és protetikai eszközöket –, gyógyászati ellátásra, a gyógykezeléshez szükséges gyógyszerre, kötszerre és étkezésre;
– a járóbeteg-szakellátást vagy a fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést követően a betegségből való gyógyulásig, illetve az állapot stabilizálódásáig szükséges vizsgálatra és gyógykezelésre, továbbá valamennyi, nem helyettesíthető gyógyszerre és a gyógyszer beadásához szükséges gyógyászati segédeszközre;

[31] A menekültügyi befogadási szabályok uniós hátteréről és értékeléséről lásd Gyeney Laura – Molnár Tamás: *Migrációs és menekültpolitika.* Budapest, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 2018. 49.

– orvos által rendelt egyéb gyógyászati segédeszközre, valamint annak javítására;
– sürgősségi fogászati ellátásra és fogmegtartó kezelésre, feltéve, hogy a legalacsonyabb térítési kategóriába tartozó kezelést veszi igénybe;
– terhesgondozásra és szülészeti ellátásra, illetve a magzati élet védelméről szóló törvényben meghatározott feltételek szerint a terhesség megszakítását célzó beavatkozásra, illetve a Családvédelmi Szolgálat tanácsadásán történő részvételre, valamint a terhességmegszakítás kérelmezésére;
– külön jogszabály szerint a „közgyógyellátásra jogosultak" részére térítésmentesen, illetve „egészségügyi rendelkezés" alapján 90%-os vagy 100%-os társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerre és kötszerre;[32]
– betegszállításra, ha az egészségügyi állapot miatt a szállítás másként nem oldható meg;
– az életkorhoz kötött kötelező védőoltásra.[33]

Ez a felsorolás nem fogja át teljesen az Ebtv.-ben foglalt ellátásokat, nem terjed ki minden járóbeteg-szakellátásra vagy fekvőbeteg-ellátásra. Csak azok az ellátások járnak, amelyek sürgős szükség esetén vehetők igénybe, valamint az ezt követően a betegségből való gyógyulásig, illetve az állapot stabilizálódásáig szükséges vizsgálatok és gyógykezelések. Speciális kedvezményezett terület a terhesgondozás és a szülészeti ellátás, valamint az életkorhoz kötött védőoltások. A menedékesként igénybe vett ellátások tehát annyiban jelentenek többet, mint az egyezmény alapján járó ellátások, hogy az érintettek nemcsak a heveny megbetegedés miatt és sürgős szükség esetén a feltétlenül szükséges mértékben vehetnek igénybe ellátásokat, hanem a „betegségből való gyógyulásig", ideértve a terhesgondozást és a szülészeti ellátást is.

A menedékes egészségének megfelelő és alapszükségleteit kielégítő életszínvonalat biztosító feltételek megteremtése állami feladat. A magyar állam ezzel összefüggő feladatait alapvetően az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságon (OIF) keresztül látja el,[34] ennek megfelelően az ukrán határon regisztrációs

[32] Fontos megjegyezni, hogy a Metvhr. megfogalmazása szerint megmaradnak a közgyógyellátáshoz való jogosultság külön jogszabályban foglalt feltételei, tehát a menedékesek csak akkor jogosultak a közgyógyellátásra, ha teljesítik az ott leírt feltételeket, tehát például nem jogosultak arra zöld TAJ-lámpa nélkül.

[33] Metvhr., 26. § (1) bek. *j)* pont; a gyermekek esetében ilyen lehet például a kanyaró és a gyermekbénulás elleni védőoltás beadása.

[34] http://bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=422&Itemid=469&lang=hu; „A menedékes akkor veheti igénybe térítésmentesen az ellátásokat, ha rászorult. Ha utólag bebizonyosodik, hogy az elismerését kérő rendelkezett az egészségügyi ellátás fedezetével (azaz ellátásáról saját maga is képes lett volna gondoskodni), a menekültügyi hatóság elrendelheti az elismerését kérő számára a költségek visszatérítését, amelyet adók módjára hajt be."

számot kapnak a menekülők, és ezt az azonosítót használják a magyar eljárásokban. Az egészségügyi szolgáltatók ellátják az ukrán betegeket, és a lejelentés az ukránok tekintetében is menedékesként, a „D" térítési kategóriában történik. Az egészségügyi szolgáltató által kiállított vényen fel kell tüntetni a beteg személyes adatai mellett – a TAJ-szám helyett – az OIF által adott azonosítót, és számlát kell kiállítani a menekültügyi hatóság mint vevő részére, amelynek tartalmaznia kell a gyógyszer megnevezését, árát és mennyiségét. A vényt és a számlát be kell küldeni a NEAK-hoz, az iratokat pedig a NEAK megküldi a Főigazgatóságnak. Pozitív elbírálás esetén a Főigazgatóság a NEAK számlájára utalja a számlán szereplő összeget, majd a NEAK továbbítja azt a szolgáltató felé. A menedékesek részére tehát járnak a felsorolt ellátások, a gyógyszer- és a gyógyászati segédeszköz is a Metvhr. 26–28. §-ai alapján.

A 86/2022. (III. 7.) Kormányrendelet alapján járó egyéb ellátások

Azzal, hogy a 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet a jogszabály erejénél fogva jogosulttá tette az ukrajnai háború elől menekülő ukrán állampolgárokat a menekültügyi rezsimben elérhető ellátások igénybevételére is, további könnyítést vezetett be a menekülők és az egészségügyi szolgáltatók részére. A menedékeskénti minősítéssel tehát olyan másik elérési útvonalat nyitott meg az ukrán állampolgároknak, amely szintén nem ismeretlen az egészségügyi szolgáltatók körében, tehát nem jelent számukra adminisztratív kihívást. Ezenfelül a kormányrendelet 6. § (2) bekezdés *b)* pontja további ellátásokra való jogosultságot is alapított:

> „6. § (2) A menedékesként elismerését kérőt és a menedékest
> a) a Metvhr. 44. § (2) bekezdése szerinti egészségügyi ellátás,
> b) az a) pont szerinti ellátáson túl az onkológiai szakellátás, egyéb krónikus betegellátás keretében vizsgálat és gyógykezelés, továbbá az ártámogatással a társadalombiztosítás egyes ellátásaira jogosultak által az onkológiai szakellátás és egyéb krónikus betegellátás, valamint az egészségügyi alapellátás keretében állapotjavítás, állapotfenntartás vagy fájdalomcsillapítás érdekében igénybe vehető gyógyszerkészítmény,[35]
> valamint
> c) a Metvhr. 49. §-a szerinti okmány fordítási költségeinek megtérítése illeti meg."[36]

[35] 97/2022. (III. 10.) Korm. rendelet az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet módosításáról, 1. §.

[36] 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz

A 6. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint az ukrán menedékesek tehát a Metvhr.-ben felsoroltakon felül még jogosultak további járóbeteg-szakellátásra és fekvőbeteg-ellátásra is – a kormányrendeletben meghatározott körben. Teljeskörűen igénybe vehetnek onkológiai szakellátást, egyéb krónikus betegség esetén vizsgálatot és gyógykezelést is, és az egészségügyi alapellátás keretében állapotjavítást, állapotfenntartást vagy fájdalomcsillapítást is. Ebben az esetben tehát nem a sürgős szükség a döntő tényező, hanem egy olyan, már fennálló krónikus megbetegedés léte, amelynek esetében a kezelés elmaradása jelentős fájdalommal vagy akár az életet veszélyeztető állapot kialakulásával is járhat. Noha ennek csupán elméleti jelentősége van témánk szempontjából, de meg lehet jegyezni, hogy ez a megoldás nagyon hasonlít az uniós jog orvosilag szükségessé váló ellátás fogalmára, amely szintén magában foglalja – egyfajta tágan értelmezett sürgősségként – a krónikus betegségek esetén az állapotrosszabbodást.[37]

Az olyan ellátások azonban, amelyek az egyezményen és a 86/2022. (III. 7.) Korm. rendeletben szabályozott körön kívül esnek, nem járnak térítésmentesen, azokért a betegnek fizetnie kell. Ha tehát egy ukrán állampolgár menekülő például anyajegylevételt vagy liposzómakivételt szeretne, és ennek nincs különös sürgősségi indikációja, akkor ennek nyújtását az egészségügyi szolgáltató térítéstől teheti függővé, alkalmazhatja a fent említett 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet szabályait.

Végül utalni kell arra, hogy Ukrajnából menekülnek magyar állampolgárságú személyek is. A 86/2022 (III. 7.) Korm. rendelet velük kapcsolatban is tartalmaz rendelkezéseket. A 8. § (1) bekezdése alapján az „Ukrajnában állandó lakóhellyel rendelkező és 2022. február 24-én vagy azt követően Ukrajnából érkező magyar állampolgár tekintetében a menedékes részére nyújtott valamennyi ellátást és kedvezményt biztosítani kell, ha a magyar állampolgárság tényénél fogva kedvezőbb elbánásban nem részesül". Előbbiek értelmében tehát az Ukrajnában élő magyar állampolgárok – megegyezően az ukrán állampolgárokkal – menedékesként elismerés iránti kérelem és menedékesként történő elismerés nélkül jogosultak az előbbi pontokban felsorolt ellátásokra. Értelemszerűen magyar állampolgárok nem is indíthatnak menedékesként történő elismerés iránti eljárást, mert nem külföldiek.[38] Ha a magyar állampolgárságukból faka-

kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról.

[37] Gellérné–Paragh i. m. (12. lj.) 27.

[38] A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv.: „2. § E törvény alkalmazásában a) külföldi: a nem magyar állampolgár és a hontalan;" eljárást pedig csak külföldi indíthat (az 1. § szerint).

dóan van TAJ-számuk, akkor természetesen azzal vehetnek igénybe ellátásokat, az Ebtv.-ben foglalt szabályok szerint.[39]

Záró gondolatok

Az ukrán és az ukrán–magyar kettős állampolgárok hozzáférése a magyar közfinanszírozott egészségügyi ellátórendszerhez rendezett. Jogosultságaik két pilléren nyugszanak. Egyrészt sürgősségi típusú ellátásokra tarthatnak igényt a feltétlenül szükséges mértékig, az 1968. évi 16. törvényrendelettel kihirdetett Magyar–szovjet szociálpolitikai egyezmény és az azt végrehajtó 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet alapján. Ez egy régóta fennálló jogosultság, amely most, a háborús krízisben, különös jelentőséget nyert. Mivel ez egy régóta létező hozzáférési útvonal, a magyar egészségügyi szolgáltatók ismerik, abban az ellátások nyújtását megfelelően nyilvántartják, a NEAK pedig rutinszerűen gyakorolja a finanszírozással és az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatait. Ezen ellátások nyújtása bevett gyakorlat, létezik hozzá megfelelő térítési kategória, ezért nem jelent újdonságot a szolgáltatóknak, és ez vitathatatlan előny ebben a helyzetben. Az egyezmény ugyanakkor nem ad teljes körű hozzáférést az ukrán állampolgároknak a magyar közfinanszírozott egészségügyi ellátórendszerhez: a 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 3. cikk (4) bekezdése a nem sürgősségi típusú ellátások igénybevétele esetén a hozzáférést csak a költségek teljes összegének megtérítése ellenében biztosítja.

Emellett a háborús vészhelyzetben elfogadott új jogszabály, a 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet kiterjesztette jogosultságaikat az ellátások szélesebb körére. E kormányrendelet a jogszabály erejénél fogva menedékesnek minősített minden, Ukrajnában 2022. február 24-ét megelőzően tartózkodó ukrán állampolgárt, tehát minden menekültet, függetlenül attól, hogy benyújtanak-e menedékeskénti elismerési kérelmet vagy sem, ezzel jogosulttá tette őket a menekültügyi jogi rezsimben elérhető ellátásokra. A menekültek igénybe vehetik a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény és a végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (Metvhr.) 26–28. §-ai alapján járó ellátásokat.

A Metvhr.-ben felsorolt ellátások nem terjednek ki minden járóbeteg-szakellátásra vagy fekvőbeteg-ellátásra: csak azok az ellátások járnak, amelyek sürgős szükség esetén vehetők igénybe, valamint az ezt követően a betegségből való gyógyulásig, illetve az állapot stabilizálódásáig szükséges vizsgálatok és gyógy-

[39] Igénybe vehetik a gyógyító-megelőző ellátásokat és jogosultak gyógyszerre, gyógyászati segédeszközökre. Ezek aktuális összefoglalását lásd Asbóth Márton – Fazekas Marianna – Koncz József: *Egészségügyi jog és igazgatás.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020.

kezelések. Kedvezményezett terület a terhesgondozás és szülészeti ellátás, illetve a korhoz kötött védőoltások beadása. A menedékesként igénybe vett ellátások tehát annyiban jelentenek többet, mint az egyezmény alapján járó sürgősségi ellátások, hogy a sürgős szükség esetén a feltétlenül szükséges mértéken felül vehetők igénybe, a „betegségből való gyógyulásig". Az olyan ellátások azonban, amelyek nem függenek össze a fent említett ellátásokkal, nem járnak térítésmentesen, azokért fizetni kell a 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet alapján.

Kifejezett, a menedékesek által térítésmentesen hozzáférhető ellátások körén túlmenő jogot is kaptak az Ukrajnából menekülők: a 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint az ukrán menedékesek jogosultak további járóbeteg-szakellátásra és fekvőbeteg-ellátásra is: teljes körű onkológiai szakellátást, egyéb krónikus betegség esetén pedig vizsgálatot és gyógykezelést, valamint az egészségügyi alapellátás keretében állapotjavítást, állapotfenntartást vagy fájdalomcsillapítást vehetnek igénybe. Ebben az esetben tehát nem a sürgős szükség meghatározó jelentőségű, hanem egy olyan már fennálló krónikus megbetegedés léte, amelynek esetében a kezelés elmaradása a betegség rosszabbodásával vagy akár az életet veszélyeztető állapot kialakulásával is járhat.

Az Ukrajnából 2022. február 24-ét követően Magyarországra érkezők egészségügyi ellátásokhoz való hozzájutása tehát lefedi mind a sürgősségi, mind az azt követően, a gyógyulásig tartó járóbeteg-szakellátást és a fekvőbeteg-ellátást, illetve az onkológiai szakellátást, egyéb krónikus betegség esetén a vizsgálatot és a gyógykezelést. Fontos hangsúlyozni, hogy a hozzáférés alapja az egyenlő bánásmód, tehát az ellátásokat a menekülők szükségleteik szerint, korlátozások nélkül vehetik igénybe. A jogszabályban meghatározott ellátásokról való konkrét döntés minden esetben orvosszakmai döntés, a kezelőorvos hatásköre arról határozni, hogy az adott egészségügyi helyzet megfelel-e az egyezmény és a kormányrendelet előírásainak.

Nyilvánvaló, hogy a háborús helyzetből menekülők forrásai korlátozottak, és az is, hogy a közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatók leterheltségét alapvetően megnöveli a menekülők ellátásának szükségessége. Ebben a helyzetben nagyon fontos, hogy minimálisan tisztázottak legyenek azok a jogi és financiális keretek, amelyekben az ellátások jogszerű nyújtása történhet. Ezt a kihívást megoldotta az 1963 óta létező egyezmény és az újonnan elfogadott 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet, világos helyzetet teremtve a menekülők és az egészségügyi szolgáltatók számára.

A háborús helyzet jól rávilágított, hogy milyen fontos az egyezményünk Ukrajnával, hiszen a regionális migrációs mozgások mindig a legerőteljesebbek,[40]

[40] Kincses Áron: *Global Geographical Networks of International Migration and the Hungarian Case Within the Carpathian Basin, 2011–2017*. Budapest, KSH, 2020. 86.

és azok kezelésében a szociális típusú kedvezmények mindig fontos szerepet kapnak. Sajnos a történelem azt is sokszor bebizonyította már, hogy ezek a migrációs mozgások nem mindig önkéntesek. Ilyenkor pedig még nagyobb jelentőségük van a kialakult államigazgatási és államközi gyakorlatoknak, a meglévő szabályrendszereknek, amelyek képesek a váratlan kihívásokat működőképes és minden érintett számára könnyen alkalmazható mederbe terelni.

Gombos Katalin*

Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái

Bevezetés

Az Európai Uniónak sajátos, *sui generis* jogrendszere van.[1] Jogforrásai sokszínűek és többféle szempont alapján csoportosíthatók. Hagyományosan szokás megkülönböztetni az elsődleges (konszenzusos, primer) és a másodlagos (kodifikációs, szekunder) jogforrásokat azzal, hogy a két kategória közötti legfőbb *differentia specifica* az, hogy amíg az Európai Unió (EU) „alkotmányjogát" képező elsődleges jogforrások fő jellemzője, hogy a nemzetközi jog módjára jönnek létre, tipikus jogalkotók az EU tagállamai, addig a másodlagos jogforrások az Unió jogalkotási hatáskörrel felruházott intézményeinek jogi aktusai.

Ez a csoportosítási lehetőség azonban nem minden jogforrási kategória kezelésére és besorolására alkalmas. Példaként említhető az EU érintettségével kötött

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Az uniós jog rendszerére vonatkozó átfogó megállapítások találhatók az alábbi művekben: Hans-Wolfgang Arndt – Kristian Fischer – Thomas Fetzer: *Europarecht.* Heidelberg, C. F. Müller, 2015; Roland Bieber et alii: *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*. Baden-Baden, Nomos, 2016; Klaus-Dieter Borchardt: *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union: eine systematische Darstellung für Studium und Praxis.* Bécs, Facultas, 2015; Ulrich Fastenrath – Thomas Groh: *Europarecht.* Stuttgart, Richard Boorberg, 2016; Walter Frenz: *Europarecht.* Berlin, Springer, 2016; Waltraud Hakenberg: *Europarecht.* München, Franz Vahlen, 2015; Andreas Haratsch – Christian König – Matthias Pechstein: *Europarecht.* Tübingen, Mohr Siebeck, 2016; Karl-Edmund Hemmer – Achim Wüst – Rainer Hutka: *Europarecht – Das Prüfungswissen für Studium und Examen.* Würzburg, Hemmer–Wüst, 2016; Matthias Herdegen: *Europarecht.* München, C. H. Beck, 2016; Stephan Hobe: *Europarecht.* München, Franz Vahlen, 2014; Thomas Oppermann – Claus Dieter Classen – Martin Nettesheim: *Europarecht.* München, C. H. Beck, 2016; Rudolf Streinz: *Europarecht.* Heidelberg, C. F. Müller, 2016; Alexander Thiele: *Europarecht.* Altenberge, Niederle Media, 2016; Jean-Louis Clergerie – Annie Gruber – Patrick Rambaud: *L'union européenne*. Párizs, Dalloz, 2016; Fabien Terpan: *Droit et politique de l'Union européenne*. Brüsszel, Larcier, 2014; Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

nemzetközi szerződések kérdésköre,[2] a *soft law* jogforrások (azon belül is az utóbbi évek tendenciáinak megfelelően az uniós ügynökségek[3] által alkotott normatív tartalmú megnyilvánulások[4]) számának nagysága, az alapító szerződésekben és az azokon kívül felbukkanó jogforrási kategóriák, elnevezések rendkívül színes tárháza, de paradox módon találhatunk példákat olyan eseményhez kapcsolódóan is, amely egy tagállamnak az EU-ból való kilépése nyomán teremtette meg a jogforrások tekintetében a fenti kategóriák újragondolásának, továbbfejlesztésének lehetőségét.

Az Európai Unió érintettségével kötött nemzetközi szerződések tipizálásának nehézségei

A Lisszaboni Szerződés, amely módosította az EU-ról szóló szerződést (EUSZ), és felváltotta az Európai Közösséget létrehozó szerződést az EU működéséről szóló szerződéssel (EUMSZ), némileg egyszerűsítette, de nem minden elemében oldotta meg a külkapcsolatok és a szerződéskötési hatáskörök területén felmerülő dogmatikai kérdéseket.[5] A jogalanyiság[6] tekintetében ma már egyértelmű rendelkezés az EUSZ 47. cikke, amely kimondja az EU jogi személyiségét, az EUSZ 1. cikke pedig rendezi azt a kérdést is, hogy az EU az Európai Közösség (EK) jogutódja, annak helyébe lép. Ezzel áttörés következett be, hiszen ezt megelőzően létezett ugyan a Maastrichti Szerződéssel létrehozott EU, de jogi személyiség nélkül.

A korabeli pilléres szerkezet folytán ez azt jelentette, hogy az első pillér területére az EK rendelkezett nemzetközi ügyletkötési képességgel, a második és harmadik pilléres jogterületek tekintetében viszont ilyen felhatalmazás nem történt. Az Amszterdami Szerződés annyit már rögzített, hogy a Tanács nemzetközi szerződéseket köthet a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a belés igazságügyi együttműködés (azaz a II. és a III. pillér) területén, ami felvetette

[2] Mohay Ágoston: The Status of International Agreements Concluded by the European Union in the EU Legal Order. 33 *Pravni vjesnik: časopis za pravne I drustvene znanosti Pravnog fakulteta Sveucilista Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku,* (2017) 3–4., 151–164.

[3] Lásd erről részletesebben Szegedi László: Az Európai Unió ügynökségei. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 127–135.

[4] Lásd erről részletesebben Szegedi László: Az uniós jog végrehajtása. In Gombos–Bóka–Szegedi i. m. (3. lj.) 219–240.

[5] Lásd erről részletesebben Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 131–142.

[6] Szabó Marcel: Az Európai Unió nemzetközi jogalanyisága és természete. In Szabó Marcel – Láncos Petra – Gyeney Laura: *Uniós szakpolitikák.* Budapest, Pázmány Press, 2019. 15–19.

az értelmezés útján megadottnak tekinthető nemzetközi jogalanyiság kérdését, azonban érezhető dogmatikai problémák miatt ebben az időben a nemzetközi szerződések többségét az EU és tagállamai együttesen kötötték meg még akkor is, ha az nem vegyes (uniós és tagállami hatáskört egyaránt érintő) megállapodásnak minősült.

A külkapcsolatok és a szerződéskötés terén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése jelentős változásokat eredményezett. Az EK megszűnésével a továbbiakban a nemzetközi megállapodások már az EU-ra vonatkoznak, és a nevében köthetők. A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSZ 37. cikke ma már kifejezetten felhatalmazza az EU-t, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi szerződéseket kössön. Az EU nemzetközi megállapodásokat köthet az EUMSZ 216. cikke értelmében is. Az Unió jogalanyisága belső jogviszonyokban is érvényesül: az EUMSZ 335. cikke értelmében az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik, így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat.

Azonban e változások után is jelentős dogmatikai kérdések maradtak fenn, hiszen az uniós jog szempontjából releváns nemzetközi megállapodásoknak csak egy részét köti az Unió, és változatlanul vannak olyanok, amelyeket az EU és a tagállamok együtt írnak alá (vegyes megállapodások), és előfordul az is, hogy a tagállamok nem szerződő felek, de ratifikálják az EU által megkötött szerződést. Léteznek olyan megállapodások is, amelyek az Unió egyezményhez való csatlakozása nélkül is kihatással vannak az uniós jogra, erre tipikus példa, amikor a tagállamok kötnek nemzetközi szerződést egyes uniós célok elérésére vagy továbbfejlesztésére,[7] sőt maga az EU is adhat felhatalmazást a tagállamai számára a kizárólagos hatáskörébe tartozó megállapodások megkötésére.[8] A tagállamok által kötött szerződések speciálisnak tekinthető fajtája a megerősített együttműködés keretében kötött nemzetközi szerződés (EUSZ 20., 44–46. cikkek; EUMSZ 82–83., 86–87., 326–334. cikkek). Ebbe a körbe tartozik a közös

[7] Blutman László: Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye. *Jogtudományi Közlöny,* 74. (2019), 7–8. 294.

[8] Ide sorolható például az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 662/2009/EK rendelete a szerződéses és szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jog bizonyos kérdéseit érintő, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról; a Tanács 2009. július 7-i 664/2009/EK rendelete a házassági ügyekben, a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban, valamint a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartással kapcsolatos ügyekben alkalmazandó jogról szóló, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról.

piac továbbfejlesztését célzó, úgynevezett egységes hatályú európai szabadalom és a kapcsolódó Európai Szabadalmi Bíróság[9] létrehozására kötött szerződés.[10]

A fentiek alapján a nemzetközi megállapodásoknak több nagy kategóriáját mindenképpen célszerű megkülönböztetni:

– az EU által kötött megállapodások;
– az EU és tagállamai által kötött vegyes megállapodások;
– az EU egy vagy több, de nem valamennyi tagállama által kötött hiányos vegyes megállapodások;
– az EU által egyedül kötött, de a tagállamai által is ratifikált megállapodások;
– egy vagy több tagállam által kötött, de uniós hatással bíró megállapodások;
– az EU által adott felhatalmazás alapján a kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekben kötött megállapodások;
– megerősített együttműködés keretében a tagállamok egy része által az uniós jog továbbfejlesztésére kötött nemzetközi megállapodások.

Az első típusú megállapodás főként az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó jogterületeken jellemző.[11] Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése azonban arra is lehetőséget teremt, hogy az Unió nemzetközi megállapodást kössön, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja (lásd C-22/70. AERTA-ügy és az ahhoz kapcsolódó bírósági vélemények).[12] E megállapodástípus alkalmazási köre nem lezárt, a Bíróság értelmező gyakorlata fokozatosan mozgásban tartja az ide tartozó jogterületeket.

[9] Gombos Katalin – Orbán Endre: 9/2018. (VII. 9.) AB határozat – az Európai Szabadalmi Bíróság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.) *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata II.* Budapest, TTK – HVG-Orac, 2021. 821–838.; Gombos Katalin – Orbán Endre: The Hungarian and German Constitutional Courts Refused the Ratification of the Agreement on a Unified Patent Court. What's Next? *Journal of Intellectual Property Law & Practice,* 17. (2022), 1. 35–44.

[10] Megállapodás az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról (HL C 175., 2013. 06. 20.).

[11] Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése szerint ide tartozik a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika.

[12] A C-22/70 sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa (AERTA–ERTA) ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1971:32, 15–16. pontok; 1/94. a Bíróság 1994. november 15-i véleménye, ECLI:EU:C:1994:384; 2/92. a Bíróság 1995. március 24-i véleménye, ECLI:EU:C:1995:83.

A vegyes megállapodások főként az EUMSZ 4. cikk (1) bekezdése szerinti megosztott kompetenciák vagy a támogató kompetenciák területén jönnek szóba. Ezek a vegyes megállapodások gyakran nem csupán kétoldalú, hanem multilaterális egyezmények.[13] Az egyezmények egy része a hiányos vegyes kategóriába esik, amikor a tagállamoknak csak egy része tagja az egyezménynek. Mind a vegyes, mind a hiányos vegyes kategóriájú szerződések számos hatásköri és felelősségtani dogmatikai problémát vetnek fel. Ugyancsak előfordul, hogy az ügyletkötésben nem résztvevők a tagállamok, az EU által megkötött szerződés ratifikációja révén a tagállami jogban mégis valamiféle uniós kötelezettségként érvényesül a megállapodás. Ez a kategória elsősorban a kikényszeríthetőség tekintetében érdekes probléma.

A legizgalmasabb kérdéseket azok az egyezmények vetik fel, amelyeket csak a tagállamok kötnek harmadik államokkal. Ilyenkor az EU nem szerződő fél, a nemzetközi egyezmény szoros értelemben nem uniós jog, azonban uniós relevanciája van a szerződésnek. A megerősített együttműködésben elfogadott ilyen egyezmények ennek sajátos alváltozatai, ilyenkor az uniós jog továbbfejlesztésének célkitűzése evidensen megvalósul, függetlenül attól, hogy csak a tagállamok ügyletkötéséről van szó.

Számos oka lehet annak, hogy miért csak a tagállamok kötik a nemzetközi szerződést, az EU pedig nem részes fél. Ilyen ok merülhet fel az uniós csatlakozás előtt megkötött szerződések esetében, valamint akkor is, ha az uniós hatáskör nem adott e területre, vagy keretei nem kellően tisztázottak és egyértelműek. Különös változatként említhető az, amikor olyan jogterületeken történt a tagállamok részéről a nemzetközi szerződés megkötése, amelyet később az uniós jog is szabályozott.[14] Vannak olyan nemzetközi szerződések is, amelyek egyenesen zártak az EU előtt,[15] mert a csatlakozási lehetőség csak államok számára adott,

[13] Jó példa erre az Aarhusi Egyezmény, amelynek kapcsán a vegyes jellegből adódó jogalkalmazási problémákra lásd Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: The Aarhus Convention's Third Pillar in the EU from a Procedural Law Perspective with Special Regard to Regulatory Acts. *Curentul Juridic,* 23. (2020), 4. 13–35.; Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1897–2032.; Szegedi László: Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai. *Európai Jog,* 14. (2014), 5. 1–12.

[14] Erre jó példa az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelynek részes fele valamennyi uniós tagállam, azonban az Alapjogi Charta elfogadását követően az EU már önálló jogvédelmi rendszerrel is rendelkezik. Lásd még Strihó Krisztina: A tudás fájának egy levele. In Folmeg Márta – Lőrinczné Bencze Edit – Simándi Irén (szerk.) *Hervainé Szabó Gyöngyvér köszöntésére*. Székesfehérvár, Enigma 2001, 2020. 221–228.

[15] Sokáig ez volt a helyzet az Emberi Jogok Európai Egyezménye tekintetében, amelynek csak a 10. számú jegyzőkönyve tette lehetővé nem állam aláíró számára a csatlakozás elvi lehetőségét.

és számolhatunk még számos politikai érvvel is. Bármelyik indok merül is fel, a tagállamok által kötött egyezményeknek is lehet közvetlen vagy közvetett uniós jogi hatása.[16]

E nagyon színes képet mutató nemzetközi megállapodások jogforrástani besorolása a klasszikus elsődleges és másodlagos jog felosztásba nem lehetséges, így vagy önálló speciális jogforrásként kezelhetők, vagy egyes fajtáik tipizálása alapján lehet rájuk – a szakirodalomban ma még nem használatos – jogforrástani kategóriákat képezni.

Soft law

Az uniós jog ismert kategóriája a nemzetközi jogi eredetű *soft law* is. Definitív meghatározás híján a jogirodalom tipikusan ebbe a kategóriába sorolja azokat a jogforrásokat, amelyek nem kötelezők, hanem csak ajánlás jellegű magatartásszabályt tartalmaznak,[17] általában egy uniós jogi normához kapcsolódóan. Ebbe a kategóriába döntően az uniós intézmények nem kötelező útmutatásai, ajánlásai, a különböző jogalkotási előkészítő iratok, így különösen a fehér és a zöld könyvek sorolhatók.[18] A *soft law* kifejezést összefoglaló elnevezésként is használhatjuk az olyan megállapodások, elvek és nyilatkozatok jelölésére, amelyek jogilag nem kikényszeríthetők. A bíróság előtt érvényesíthető igények közvetlen alapjául ezek nem szolgálhatnak, azonban az értelmezés segítőiként hivatkozhatók, vagy az érvényesített igény közvetett alapjaként szóba jöhetnek azáltal, hogy ezekre is tekintettel kell lenni a jogalkalmazás során.[19]

A *soft law* kategória megértéséhez a jogirodalom használja a *hard law* megfogalmazást, ebben az értelemben valódi jogi normaként használva az utóbbi fogalmat. Fabien Terpan kategorizálása alapján a *soft law* normák esetében vagy a forrás *(soft instrumentum),* vagy a tartalom *(soft negotium),* vagy mindkét fogalmi elem „puhasága" *(softness)* adja a norma *soft* jellegét.[20]

Az uniós jog modern végrehajtási mechanizmusai (közvetlen vagy közvetett végrehajtás)[21] szempontjából lényegessé vált, hogy *soft law* eszközökkel is segít-

[16] Lásd részletesebben Allan Rosas: The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States. *Fordham International Law Journal,* 34. (2011), 5. 1304–1345.
[17] Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006. 320.
[18] Peter Schäfer: *Az EK gazdasági joga* 2. Stuttgart–München, Richard Boorberg, 2003. 86–87.
[19] Lásd a C-322/88. sz., Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben 1989. december 13-án hozott ítéletet, EU:C:1989:646, 18. pont.
[20] Fabien Terpan: Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal,* 21. (2015), 1. 68–96., 72–74.
[21] Szegedi i. m. (4. lj.) 219–240.

hetők az uniós normák átültetésének vagy kikényszerítésének feladatai. Ebben a tekintetben jelentősen megnőtt az olyan uniós ügynökségek szerepe, amelyek nem intézményei és jogalkotói az EU-nak, de a megfelelő nemzeti hatóságokra erős hatást gyakorol tevékenységük a hálózati együttműködések keretein belül, amire példaként hozhatók a hálózatos iparágakban működő EU-ügynökségek,[22] amelyek *soft law* jellegű aktusokat bocsáthatnak ki (véleményeket, iránymutatásokat, kivételesen egyedi határozatokat).[23]

A másodlagos jogforrások tipizálásának problémái – különös figyelemmel a *soft law*-val való átfedésekre és a *borderline* esetekre

A klasszikus felosztás szerinti másodlagos jogforrások csoportosítása kapcsán vetődik fel a tipikus és az atipikus jogforrások megkülönböztetése. Az EUMSZ 288. cikkben felsorolt jogforrásokat tipikus aktusoknak, míg az ott fel nem sorolt, de a szerződésekben másutt nevesítve mégis felbukkanó, normatív erejű aktusokat atipikus jogforrásoknak szokás tekinteni.[24] Az EUMSZ 288. cikke felsorolásában szereplő aktusok lehetnek jogalkotási aktusok (csak rendelet, irányelv és határozat), de tipikus aktusok a nem jogalkotási aktusok közül konkrétan is megjelölt, „felhatalmazáson alapuló" és „végrehajtási" aktusok is. Miután viszont a nem jogalkotási aktusok szerződésben tipizált formáit (EUMSZ 290–291. cikkek) csak a Bizottság és a Tanács fogadhatja el, indokolt lehet a tipikus aktusok között különbséget tenni az „egyéb nevesített aktusok" megjelöléssel.

Ez utóbbi körbe tartozik például az Európai Tanács által elfogadott, az Unió stratégiai érdekeit, a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit, az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, illetve a védelmi vonatkozású kérdéseket meghatározó határozat (EUSZ 26. cikk), vagy az Európai Központi Bank által hozható rendelet, határozat, ajánlás és vélemény (EUMSZ 132. cikk). Az atipikus aktusoknak is számtalan formája ismert. Atipikusnak tekinthető például a különböző politikákra vonatkozó intézkedés (EUMSZ 91. és 352. cikkek) vagy rendelkezés (EUMSZ 352. cikk). Ebbe a körbe sorolható a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanács által elfogadott iránymutatás (EUMSZ 5. cikk) és az Európai Tanács által elfogadható következtetés (EUMSZ 121. cikk). Ugyancsak említhető a nemzetközi szerződések megkötésénél tapasztalható intézményi

[22] Például energetikai szektor, bankszektor.

[23] Gombos Katalin: Az Európai Unióban zajló hatóságok közötti polgári jogi együttműködés áttekintése. In Gombos Katalin – Simon Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben.* Budapest, Dialóg Campus, 2020. 17–25.

[24] Lásd Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 226–227.

hatáskörmegosztás révén a Tanács által elfogadott, a Bizottság (főtárgyaló), illetve a kül- és biztonságpolitikai főképviselő részére szóló tárgyalási irányelv (EUMSZ 218. cikk), valamint a Tanács által az adókkal kapcsolatban elfogadott jogharmonizációs rendelkezés (EUMSZ 113. cikk). De ide sorolhatók az EUMSZ 319. cikke szerinti különböző jogi kötőerővel rendelkező intézményközi megállapodások *(inter-institutional agreements)* is, valamint a különböző intézmények által elfogadott eljárási szabályzatok (például EUMSZ 253. cikk). Többnyire itt szokás említeni az intézmények belső működését szabályozó jogforrásokat is, azonban vannak szerzők, akik a másodlagos uniós jogforrások önálló csoportjaként tárgyalják a belső szabályzatokat.[25] Az Európai Unió Bíróságának (EUB) semmisségi perekben folytatott jogértelmező gyakorlatából is a belső szabályzatok jogforrási, de legalábbis normatív jellegére vonhatunk le következtetéseket, hiszen ha egy uniós intézmény megsérti a saját belső szabályzatát, az ezen a jogsérelmen alapuló és jogforrásban objektiválódó produktum érvénytelen lesz.[26]

Ha a kisebb-nagyobb normatív erejű uniós jogi produktumokon végigtekintünk, bizonyosan találunk olyan elnevezéssel használtat, amely a szerződés által meghatározott tipikus és atipikus jogforrások rendjébe sehogyan sem illeszthető be. Ezeket nevezi a jogirodalom szerződésben nem említett,[27] nem nevesített,[28] más megjelöléssel: nem standard,[29] illetve nevesítetlen[30] jogforrásoknak. Ebbe a körbe tartoznak például a közlemények[31] *(communications),* a felhívások *(notices)* és az intézményközi nyilatkozatok.[32] Ide értendők a különböző intézmények által elfogadott eljárási szabályzatokban nevesített további aktusok, például a Tanács által kiadható nem kötelező állásfoglalás *(resolution)* vagy következtetés *(conclusion),* amely támadható az EUB előtt, amennyiben joghatás kiváltására alkalmas. A nem standard másodlagos jogforrások között ismert

[25] Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex, 2010. 219–220.
[26] A C-68/86. sz., Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1988. február 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1988:85.
[27] Várnay–Papp i. m. (29. lj.) 212.
[28] Walter Cairns: *Introduction to European Union Law.* London, Cavendish, 1997. 75.
[29] Uo., 79.
[30] Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003. 215.
[31] Különösen jelentősek például a versenyjog területén a jogegység biztosítása érdekében a Bizottság által közzétett közlemények. E jogforrásokkal kapcsolatosan lásd Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány,* 50. (2009) 4. 417–472.; Tóth Tihamér – Kovács András – Forgács Anna: Effects of European Soft Law at National Administrative Courts. *Loyola University Chicago International Law Review,* 14. (2016), 1. 101–131.
[32] A C-106/96. sz., Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1998:218.

még a határozmány *(resolution),* a konklúzió[33] *(conclusion)* vagy az akcióprogram[34] *(action programme)* fogalma is. Lehet joghatása bizonyos jegyzőkönyvbe foglalt megállapításoknak, például ide sorolható a Tanács állásfoglalása[35] és ülésének jegyzőkönyve.[36]

Ismert csoportosítási lehetőség még az egyoldalú és a megállapodáson alapuló jogi aktusok elkülönítése. Ebben az értelemben egyoldalú (csak az EU intézménye vagy intézményei által elfogadott) jogi aktusnak egyrészt azokat az uniós intézmények által elfogadott aktusokat kell tekinteni, amelyeket az EUMSZ 288. cikke felsorol (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás és vélemény), másrészt az EUMSZ 288. cikkében nem felsorolt atipikus jogi aktusokat (például közlemény, fehér könyv, zöld könyv). Ehhez képest megállapodáson alapuló jogi aktusok azok, amelyeket az egyik oldalról az EU, másik oldalról pedig valamely harmadik ország vagy szervezet ír alá. Ezek a nemzetközi megállapodások létrejöhetnek az uniós tagállamok vagy intézmények között (intézményközi megállapodások).

A jogforrások között csoportosíthatunk úgy is, hogy erősorrend alapján különítjük el az egyes jogforrásokat. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az új rendszer egyfajta jogforrási hierarchiát is felállít.[37] Ebben a hierarchiában magasabb szintű jogforrások a jogalkotási aktusok, alacsonyabb szintűnek pedig az ennek szabályait kiegészítő vagy módosító, illetve a végrehajtási aktusok tekinthetők. Annak érdekében, hogy világosan elkülönüljenek a nem jogalkotási és a jogalkotási aktusok, illetve hogy egyértelmű legyen egy jogi aktus helye a hierarchiában, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló", a végrehajtási aktusok címében pedig a „végrehajtási" kifejezést.

Az uniós jogforrások tartalmi mutatóik alapján a klasszikus értelemben vett jogi aktusok (értsd: belső jogi fogalmak szerinti jogszabályok) és egyedi igazgatási aktusok (értsd: belső jogi fogalmak szerinti egyedi közigazgatási döntések mint jogalkalmazási és nem jogalkotási produktumok) is lehetnek. Normapotencia szerint egyrészt megkülönböztethetők azok a jogi aktusok, amelyek teljes értékű normák, *lex perfecta*k (azaz az uniós jogalkotásra hivatott szervek alkották őket, általános tényállásokhoz általános hatályú rendelkezéseket tartalmaznak, közvetlen

[33] Ilyet fogadnak el tipikusan a soros elnökség lezárásaként az abban a félévben elért eredményekről.

[34] Lásd például a kutatási keretprogramokat.

[35] A C-141/78. sz., Francia Köztársaság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 1979. október 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1979:225.

[36] A C-22/70. sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1971:32.

[37] Paul Craig: The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. *European Law Review,* 34. (2008), 1. 160–161.

érvényesülésre tarthatnak igényt, bíróság előtt kikényszeríthetők), avagy ha nem is teljes értékű normák, de az alapító szerződések szerint szabályozott jogi aktusok. A választóvonal másik oldalára tartozó jogforrások az úgynevezett egyéb jogcselekmények *(sonstige Rechtshandlungen, other legel acts),* amelyek bár szorosan véve nem felelnek meg a normafogalomnak, ennek ellenére normatív tartalmúak.

A fenti sokféle csoportosítási lehetőség már önmagában is problematikussá teszi a klasszikus elsődleges és másodlagos jogforrási felosztást, de ha ezt tovább árnyaljuk, akkor az egyes kategóriák közötti átfedésekből is számtalan félreértés adódhat.

A Bíróság gyakorlata által megerősített jogforrástípusok

A fentieken kívül említhető az is, hogy nem zárható ki olyan jogforrási kategóriák keletkezése sem, amelyek a Bíróság értelmező gyakorlata alapján nyernek önálló elismerést. Erre szolgál például egy közelmúltban befejezett ügyben hozott döntés. Az ügy alapjául az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése, illetve az annak kapcsán hozott jogforrás szolgált [a 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozattal[38] jóváhagyott, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló, 2020. február 1-jén hatályba lépett megállapodás[39] (a továbbiakban: kilépési megállapodás) nyolcadik preambulumbekezdése], amellyel együttesen kellett értelmezni az EUSZ 19. cikk (2) bekezdését, az EUMSZ 252. cikkét és az EUB főtanácsnokai számának növeléséről szóló, 2013. június 25-i 2013/336/EU tanácsi határozatot.[40]

A főtanácsnokok számát az EUMSZ 252. cikke eredetileg nyolc főben határozta meg, azzal, hogy a Bíróság kérelmére van lehetőség arra, hogy a főtanácsnokok számát az Európai Unió Tanácsa egyhangú határozattal megnövelje. A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, a Bíróság főtanácsnokainak számával összefüggésben az EU működéséről szóló szerződés 252. cikkére vonatkozó nyilatkozatban a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája kijelentette, hogy a főtanácsnokok számának tizenegyre emelése esetén a Lengyel Köztársaság – a korábban is állandó főtanácsnokot adó Németországi Szövetségi Köztársasághoz, a Francia Köztársasághoz, az Olasz Köztársasághoz, a Spanyol Királysághoz és az Egyesült Királysághoz hasonlóan – állandó főtanácsnokkal rendelkezik majd, és nem vesz részt többé

[38] HL 2020. L 29., 1.
[39] HL 2020. L 29., 7.
[40] HL 2013. L 179., 92.

a rotációs rendszerben, a meglévő rotációs rendszerben pedig három helyett öt főtanácsnok vesz majd részt.

Az Európai Unióból kilépő Egyesült Királyságnak a Bíróság munkáját segítő állandó főtanácsnoka 2005-től Eleanor Sharpston volt, akinek a kinevezése először 2009. október 6-ig szólt, majd a 2009. október 7. és 2015. október 6. közötti időszakra, és végül a tagállamok kormányai képviselőinek a Bíróság bíráinak és főtanácsnokainak kinevezéséről szóló, 2015. április 1-jei (EU, Euratom) 2015/578 határozat[41] értelmében a 2015. október 7. és 2021. október 6. közötti időszakra.

A tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája 2020. január 29-én elfogadta az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének az EUB főtanácsnokait érintő következményeiről szóló nyilatkozatot, amelyben emlékeztetett arra, hogy mivel az Egyesült Királyság megindította az EUSZ 50. cikkben előírt, az Unióból való kilépésre irányuló eljárást, a kilépési megállapodás hatálybalépésének időpontjától a szerződések e tagállamra többé nem alkalmazhatók. Ennélfogva a kilépés napján megszűnik az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek azon tagjainak megbízatása, akiket az Egyesült Királyság uniós tagságával összefüggésben jelöltek, neveztek ki vagy választottak meg. Ebből az következik, hogy a 252. cikkre vonatkozó nyilatkozat értelmében fenntartott állandó főtanácsnoki álláshely bekerül a főtanácsnokok kinevezésére vonatkozó tagállami rotációs rendszerbe. A protokoll szerinti sorrendnek megfelelően a következő jogosult tagállam a Görög Köztársaság.

A konferencia megállapodott abban, hogy tekintettel a kinevezés kivételes körülményeire, továbbá az EUMSZ 253. cikkben foglalt, a Bíróság tagjainak háromévenkénti részleges megújítására vonatkozó szabály, valamint a megbízatásuk hatéves időtartamára vonatkozó szabály betartása céljából a Görögország által a megüresedett főtanácsnoki helyre javasolt főtanácsnok megbízatása a Bíróság tagjai következő részleges megújításának időpontjában, azaz 2021. október 6-án jár le.

A fentiek alapján Athanasios Rantost nevezték ki Eleanor Sharpston utódjaként a Bíróság főtanácsnokává a 2020. szeptember 7. és 2021. október 6. közötti időszakra. Sharpston a Törvényszékhez 2020. szeptember 4-én benyújtott keresetlevelével Rantosnak a 2020. szeptember 7. és 2021. október 6. közötti időszakra a Bíróság főtanácsnokává történő kinevezéséről szóló határozatnak a kinevezést érintő részében történő megsemmisítését kérte.[42]

[41] HL 2015. L 96., 11.

[42] Sharpston a keresettel egyidejűleg benyújtott külön beadványában ideiglenes intézkedés iránti kérelmet is előterjesztett a vitatott határozatnak az említett kinevezést érintő részében történő végrehajtásának és az abból eredő valamennyi joghatás felfüggesztése iránt, amelynek a Törvényszék helyt adott (T-550/20 R, ECLI:EU:T:2020:416), azonban a fellebbezés folytán eljáró Bíróság

A Törvényszék a határozat megsemmisítése iránti keresetet a Tanáccsal szemben mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant utasította el végzésében, amelynek indokául az szolgált, hogy a vitatott határozatot nem az I. rendű alperesként perbe vont Tanács, hanem a tagállamok kormányainak képviselői fogadták el.[43] A tagállamok kormányainak képviselőivel mint további alperesekkel szemben benyújtott kereseti kérelmeket illetően a Törvényszék lényegileg a hatáskörének hiányát állapította meg, miután az EUMSZ 263. cikke alapján csak az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek aktusaival szemben benyújtott keresetek tekintetében rendelkezik hatáskörrel,[44] másrészt a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az uniós bíróság által gyakorolt jogszerűségi felülvizsgálat hatálya alá, ezért a kereset ebben a részében is nyilvánvalóan elfogadhatatlan.[45]

A Bírósághoz fellebbező Sharpston azzal érvelt, hogy megbízatása az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében az Egyesült Királyság Unióból való kilépésekor, vagyis 2020. január 31-én éjfélkor járt le. Öt jogalapon vitatta a Törvényszék jogi álláspontját, lényegileg azt állítva, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozat megsemmisítése iránti kérelmét mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította azzal az indokkal, hogy azt a tagállamok kormányainak képviselői ilyen minőségükben eljárva fogadták el, nem pedig a Tanács.

A Bíróság a 2021. június 16-án meghozott végzésében a fellebbezést mint részben nyilvánvalóan elfogadhatatlant, részben pedig nyilvánvalóan megalapozatlant elutasította. A Bíróság érvelésének központi eleme volt, hogy különbséget kell tenni a tagállamok kormányainak képviselői által – nem a Tanács tagjaikénti minőségükben, hanem a kormányaik képviselőikénti minőségükben eljárva, és ezáltal a tagállamok hatásköreit együttesen gyakorolva – elfogadott jogi aktusok és a Tanács tagjaikénti minőségükben hozott aktusok között. Az elhatárolásnál a legfontosabb kritérium az autoritásra vonatkozik, amely egyben az EUB hatáskörét is kijelöli. A releváns kritérium tehát a kibocsátóra vonatkozik, függetlenül az aktusok kötelező joghatásaitól.[46]

Az EUMSZ 263. cikkében hivatkozott autoritásokat – vagyis az Unió intézményeit, szerveit, hivatalait és ügynökségeit – e cikk világos szövegének sérelme nélkül nem lehet oly módon tágan értelmezni, hogy abba a Tanács akkor

azt hatályon kívül helyezte, és az ideiglenes intézkedések iránti kérelmeket teljes egészükben elutasította [C-423/20 P(R), ECLI:EU:C:2020:700 és C-424/20 P(R), ECLI:EU:C:2020:705.].

[43] A T-550/20. sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak képviselői ügyben hozott végzés, ECLI:EU:T:2020:475, 31. pont.

[44] Uo., 33. és 34. pontok.

[45] Uo., 35. és 36. pontok.

[46] A C-685/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra Az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:485, 47. pont.

is beleérthető legyen, ha nem maga fogadta el a határozatot, legfeljebb annak elfogadásában és kihirdetésében szerepet játszott.[47] Ez az értelmezés vezethető le a szerződések megalkotóinak az EUMSZ 263. cikkében tükröződő szándékából is, amellyel kizárták a Bíróság felülvizsgálatának hatálya alól a tagállamok által elfogadandó aktusokat, így például az uniós bíróságok tagjainak kinevezésére vonatkozó határozatokat.[48] Ezért helyes az a következtetés, hogy a vitatott határozat nem tartozik az EUMSZ 263. cikke szerint az uniós bíróságok által gyakorolható jogszerűségi vizsgálat hatálya alá.[49]

A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy mivel az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében a szerződések a kilépés időpontjától, azaz 2020. február 1-jétől az Egyesült Királyságra már nem alkalmazhatók, ezen időponttól kezdve ez az állam már nem tagállam. Ebből következik, amint azt a kilépési megállapodás nyolcadik preambulumbekezdése kimondja, hogy az uniós intézményeknek, szerveknek, hivataloknak és ügynökségeknek az Egyesült Királyság uniós tagsága kapcsán kinevezett, kijelölt vagy megválasztott valamennyi tagjának megbízatása ezen időpontban automatikusan megszűnt.[50] Emiatt a vitatott határozat nem tekinthető sem olyannak, amely sérelmet okozó joghatásokat vált ki, sem pedig úgy, mint amely olyan határozaton alapul, amelyet a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája a 2020. január 29-i nyilatkozatában fogadott el.[51]

A Bíróság az EUMSZ 253. cikkel összhangban emlékeztetett arra, hogy a Bíróság bíráinak és főtanácsnokainak kinevezéséről szóló aktust a tagállamok kormányainak közös megegyezése alapján fogadják el, ezért nyilvánvalóan elfogadhatatlan az a kereset, amely a tagállamok kormányainak a tagállamok hatásköreit gyakorló képviselői által hozott határozat megsemmisítésére irányul.

Összegzés

A felvetett problémák jól mutatják, hogy a hagyományos szemléletű kategóriatan nem ad megoldást minden uniós jogforrás rendszerezésére. Amint a bemutatott példák is jelzik, a rendkívüli sokszínűség bábeli zűrzavart és dogmatikai pontatlanságokat okoz számos jogterületen, ami ellentétes az uniós jog alakításában egyre nagyobb szerepet játszó és célként kitűzött minőségi jogalkotás elveivel.

[47] Uo.
[48] Uo., 48. pont.
[49] Uo., 51. pont.
[50] Uo., 53. pont; C-684/20 P, 49. pont.
[51] A C-685/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:485, 54. pont; a C-684/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:486, 48. pont.

A minőségi jogalkotásban – a későbbi hatásköri és felelősségi problémák elkerülésére nemcsak a jogforrások stratégiai tervezésének, várható hatásaik felmérésének kell szerepet játszani, hanem külön gondot kell fordítani a pontos, dogmatikai kategóriákkal jól leírható, egymástól világosan elhatárolható és lehetőség szerint áttekinthető rendszerbe rendezhető jogforrási mátrix megteremtésére. Főként néhány érzékeny jogforrástani kérdésben következetesebb fogalomhasználatra[52] és egyszerűsítésekre, valamint a túlzottan nagyszámú jogforrástípus tudatos csökkentésére van szükség.

Átgondolást igényel a csupán elsődleges és másodlagos jogforrási kategóriákba sorolás is, mert a bemutatott példák szemléltetik, hogy a jelenlegi helyzetben számos olyan jogforrástípus említhető, amely valamilyen okból nem illeszthető ebbe a rendszerbe. A jogforrások helyes rendszerezése nem öncél és nem egyszerű elméleti kérdés. A dogmatikai tisztaság szolgálja a többnyelvű EU-ban[53] egymás jobb megértését, és az uniós jog helyes és egységes értelmezését. Minőségi jogalkalmazás, helyes jogértelmezés akkor várható el, ha a jogalkalmazók nem ütköznek időnként áthidalhatatlannak tűnő dogmatikai problémákba. Ezért indokolt a meglévő jogforrási mátrix új kategóriákkal való bővítése, legalább a speciális jogforrási gyűjtőkategória használata azokra a normákra, amelyek *borderline* típusúak, vagy a hagyományos szemlélettel sehová sem illeszthetők be.

[52] Lásd részletesebben Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége. Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 16–42.

[53] A problémáról lásd Somssich Réka: Nyelvi hatások, kölcsönhatások, eltérések és félreértések a soknyelvű uniós nemzetközi magánjogban. In Raffai Katalin – Szabó Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia. Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 53–64.

Zoltán Hazafi*

Sur la route de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines: L'informatisation de la gestion des emplois dans la fonction publique hongroise

La problématique traitée

La Hongrie est l'un des pays où le taux des emplois publics est *élevé* et les réductions d'effectifs n'ont pas produit de résultats durables à long terme. En 2019, l'emploi publique en pourcentage de l'emploi totale était de 18,8 %. Cette proportion *dépassait* le taux moyen des pays de l'OCDE (17,9 %). Elle est presque même que le taux de 2007 (19,1 %).[1] Il semble que l'effectif du secteur public demeure stable pendant cette période, mais les baisses et les hausses se succèdaient.[2] On entend par le « secteur public » la fonction publique au sens large qui comprend ceux qui recoivent leurs traitements du budget public quels que soient leurs statut (les « fonctionnaires » qui travaillent dans les ministères, les services déconcentrés, les collectivités locales, les « employés publics » qui sont chargés de prestation de services publics, ce sont eux qui sont employés par les hôpitaux, les écoles, les musées, etc., les « membres du maintien de l'ordre public », p.ex. les agents de police, les sapeurs-pompiers, le personnel pénitentiaire, etc.)

* Professeur d'université (Université du Service Public [Nemzeti Közszolgálati Egyetem]).

[1] Panorama des Administrations publiques 2021. OCDE, 2021.

[2] Keresetek, alkalmazásban állók – költségvetés összesen. Központi Statisztikai Hivatal, 2020, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli058a.html

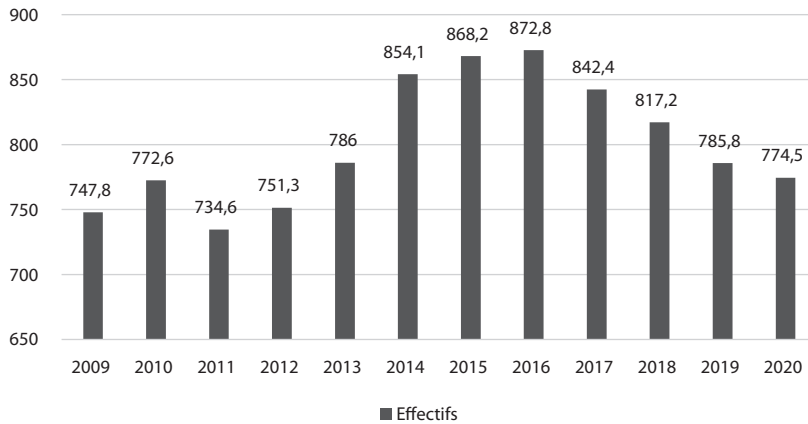


Figure 1. *Effectifsdu secteur public en Hongrie, 2009–2020*
Source : KSH[3]

En 2018, un changement conceptuel a eu lieu dans le statut des fonctionnaires de l'Administration publique. Alors qu'avant 2018, leur statut était caractérisé par une réglementation centralisée et différenciée, l'ampleur de la délégation des pratiques de gestion des ressources humaines (RH) dans les ministères sectoriels des Administrations centrales n'a pas atteint le moyen de l'Organisation de coopération et de développement économiques,[4] après 2018, une déréglementation et une décentralisation importantes se sont réalisées. Les critères uniformes de la gestion de carrière définis par la loi et imposés par le pouvoir central, tels que les diplômes, les examens, les expériences professionnelles pour le recrutement, ou les tableaux uniformes des rémunérations et la promotion fondée sur l'ancienneté, ont été supprimés. Au lieu de cela, les chefs de chaque organe ont été habilités à prendre des décisions discrétionnaires en matière de sélection et de rémunération, ainsi que sur d'autres questions importantes liées à la carrière. Dans un tel contexte juridique modifié, l'importance d'une gestion autonome des RH basée sur le professionnalisme a augmenté. La question se pose : un nouveau type d'organisation peut-il se créer en combinant l'efficacité et la flexibilité avec l'uniformité et la légalité de la hiérarchie ?[5]

[3] *Ibid*.
[4] Panorama des Administrations publiques 2017. OCDE, 2017, 145., www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-Administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr
[5] B. Guy Peters et Jon Pierre : *Handbook of Public Administration.* Los Angeles, Sage, 2007. 6.

D'autre part, la nouvelle législation a centralisé la gestion des postes, c'est à dire que le gouvernement fixe leur nombre, classement, et répartition entre les ministères, ainsi que elle a créé les possibilités d'intervention unilatérale aux employeurs dans les conditions d'emploi fixées par un consensus au cours de la nomination, tels que la rémunération, lieu de travail, ou la durée de l'emploi. Donc, la nouvelle loi, d'une part a rompu avec le modèle de carrière, ainsi en suivant la tendence internationale, d'autre part peut être considéré comme évolution « unique », tipiquement « à la hongroise ».

La déréglementation du satut et la décentralisation de la gestion des RH ont été décidées pour donner aux gestionnaires plus de flexibilité pour relever les défis de la gestion des RH, tels que la maitrise de l'augmentation de l'effectifs, le changement de générations, ou la restriction budgétaire, etc. Cependant, les expériences montrent qu'au-delà du statut flexible les autres conditions de l'autonomie font défaut.[6] Les dirigeants manquent d'approche stratégique, et ne prennent pas en compte l'aspect des (RH) dans leurs prises de décision.[7] La majorité (70-80 %) du personnel ne sont même pas au courant de l'existence de la stratégie de RH ou ne connaissent pas leurs contenues. En outre, dans les organisations où la stratégie humaine est employées, elle n'est pas tout le temps liée à la stratégie organisationnelle, ainsi qu'à celui d'autres secteurs, p.ex. financier, informatique, communication, etc.[8]

De nombreux dirigeants ne croient pas en la viabilité de la planification à moyen et long terme car le contexte juridique et le domaine des tâches à exécuter changent de manière rapide et imprévisible, ce qui rend impossible une logique de long terme. Bien que, dans le domain international, les pays modernes définissent, en connaissance de cause, leurs politiques de RH en conformité avec les objectifs et les directions stratégiques, et l'examen des dimensions des ressources humaines au sein de l'Administration publique occupe une place de plus en plus importante, ce qui est évidemment lié à la recherche d'outils flexibles, à l'amélioration de l'efficacité de fonctionnement, en Hongrie, les dirigeants sont perplexes, en général, ils formulent des exigences opérationnelles. Même s'ils reconnaissent en principe que la performance organisationnelle ne peut s'améliorer que si la fonction RH s'intègre *verticalement* et *horizontalement* à

[6] Márta Bokodi et Gábor Szakács : Characteristics of Civil Service Organisations and HR Management. In Márta Bokodi *et al.* (réd.) : *Civil Service Career and HR Management.* Budapest, Magyar Közlöny, 2014. 135–175., 141.

[7] Cornelia Lercher : *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government.* OCDE, 2010, www.oecd.org/gov/pem/49144741.pdf

[8] Bokodi et Szakács *op. cit.* (n. 6).

l'organisation,[9] en manquant des soutiens de méthode et des outils technique, informatique, ils ne peuvent pas se mettre à transformer leurs organisations ansi que à y redéfinir la place et le rôle de RH.

La plupart des pays de l'OCDE collectent des données sur les agents publics (p.ex. nombre, sex, âge, niveau de diplôme) de manière standardisée. En général, les données sont analysées et communiquées aux responsables et aux décideurs publics. Elles sont publiées dans des recueils destinés à informer le public. Les données sont utilisées pour planifier la gestion des RH, ainsi que pour élaborer les plans de formation ou évaluer les performances de la gestion. Selon l'indice de l'OCDE, Hongrie se trouve parmi les pays qui ont le moins recours à la collecte des données.[10] En manquant de données appropriées, le gouvernement n'a pas de connaissance des besoins en ressources humaines à moyen et long terme et ne peut pas, de ce fait, concevoir les stratégies en matière de personnel. Il ne dispose pas de données informatisées sur le personnel de la fonction publique spécialement conçues dans une structure unique pour appuyer les décisions stratégiques en matière du politique du personnel. C'est la même situation pour les organisations de l'Administration publique qui ont recu un marge de manoeuvre en matière de la politique du personnel.

Depuis 2010, la situation s'est mis à changer de pas à pas, et on a commencé le projet qui a visé « l' Appui stratégique de la succession de la fonction publique compétitive ». Le nom du projet reflète bien l'objectif du développement, qui est d'accroître la compétitivité et de garantir une offre en personnel durable à long terme. À l'instar de la Révision générale des politiques publiques en France,[11] la gestion améliorée des ressources humaines est l'un des axes de la réforme de la fonction publique hongroise.

Compétitivité et la qualité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique

L'interprétation de la compétitivité dans la fonction publique diffère de sa définition économique, car il n'y a pas de concurrence au sens du marché pour la fonction publique. La fonction publique est caractérisée en ce qu'elle doit servir

[9] Annie Chemla-Lafay et al. : *La performance des fonctions « ressources humaines ».* IGPDE, 2008, www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/performance_des_fonctions_RH_def-2.pdf

[10] OCDE *op. cit.* (n. 4.) 152–153.

[11] Jacques Chevallier: Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines. *Revue française d'administration publique,* (2010), 4., 907–918.

l'intérêt général, équilibrer les différences sociales et assurer l'égalité d'accès aux services publics. Selon l'Union européenne (Conseil européen de Lisbonne, 2000, Conseil européen de Göteborg 2001), « la compétitivité […] n'a de sens que si ses résultats sont mis au service de l'amélioration durable du bien être des populations concernées et, donc, si la compétition qu'elle implique n'entraîne pas de déséquilibres insoutenables ».[12]

Dans le même temps, la priorité de l'État est d'assurer la compétitivité dans l'économie.[13] Divers rapports sur la compétitivité évaluent spécifiquement la gouvernance stable, l'efficacité de la bureaucratie, la corruption, le niveau des impôts, la complexité de sa réglementation, les qualifications de la main-d'œuvre, l'infrastructure, etc.[14] La gestion du capital humain dans la fonction publique influe sur la capacité de la gouvernance et, indirectement, sur la compétitivité économique du pays.

Le problème le plus courant de la qualité de la gestion des ressources humaines est la maîtrise de l'augmentation des effectifs des fonctionnaires. Les coûts salariaux représentent la plus grande partie des dépenses de fonctionnement. Pour cette raison, l'accroissement du nombre du personnel constitue une charge budgétaire importante, et vice versa, en réduisant le nombre des fonctionnaires, des ressources budgétaires importantes peuvent être libérées pour soutenir la croissance économique.

Indépendamment de la capacité de l'État de supporter les coûts, la taille de la bureaucratie est une question politique. Le nombre élevé des effectifs ainsi que la nécessité de le réduire sont souvent à l'ordre du jour des débats politiques. Les mouvements antiétatistes critiquent la centralisation excessive du pouvoir ce qui se réalise par le biais de l'expansion de la bureaucratie.[15] Quelle que soit la raison du débat sur le nombre des fonctionnaires, il est inévitable de savoir *dans quelle mesure l'effectif est optimal* et par rapport à quoi son niveau optimal peut être déterminé.

[12] Isabelle de Kerviler: *La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement.* CESE, 2011, 8., www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_11_competitivite.pdf

[13] Miklós Imre : Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai. In Imre Verebélyi et Miklós Imre (réd.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett.* Budapest, Századvég, 2009. 28–36.

[14] Zsuzsanna Báthory: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere,* 2005. 31. www.vallgazd.hu

[15] Émilien Ruiz: Des économies très politiques. 134 *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* (2017) 65–85.

L'effectif optimal : existe-il ou non?

La question fondamentale de la gestion des ressources humaines est de savoir si le nombre des fonctionnaires est optimal. Dans la réalité, cependant, nous ne pouvons pas définir quel est leur nombre « approprié ».[16] Les données internationales ne permettent pas de comparer les pays, les uns aux autres. Dans les pays de l'OCDE, la part de la fonction publique par rapport à la population active présente une dispersion entre 3,7 % et 33,4 %.[17] Cette dispersion importante s'explique par le fait que la définition de la fonction publique varie d'un pays à l'autre et que les services publics externalisés diffèrent dans les différents États. Plus les services publics sont externalisés, plus le nombre des fonctionnaires est bas. Ainsi, la comparaison internationale n'est pas une option viable pour l'élaboration d'un indicateur mesurant l'effectif optimal. Dans le même temps, les données nationales n'offrent pas non plus la possibilité de déterminer les valeurs de référence. Seules les tendances de l'évolution peuvent être démontrées.

En Hongrie, on prend souvent comme référence la période du changement de régime et on utilise les données des effectifs de 1989 pour « mesurer » l'ampleur des changements de la fonction publique. Dans les années 1980, le nombre des fonctionnaires s'est stabilisé à environ 60 mille à 70 mille. En revanche, il est passé à plus de 100 mille entre 1989 et 1994.[18] Cela est dû à la suppression de la gestion des effectifs, fixée par la réglementation, ce qui a permis aux services déconcentrés d'aquérir une grande autonomie et d'augmenter leurs effectifs sans entrave. Dans le domaine de la gestion des effectifs, une centralisation « dure » était nécessaire pour éviter l'anarchie.[19] Il convient d'examiner l'évolution des effectifs de la fonction publique sur une période plus longue. Les données de 1994 à 2018 sont disponibles. Pendant cette période, les effectifs de la fonction publique hongroise ont augmenté de 17 %.[20]

[16] Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce. OECD, 2011, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-servants-as-partners-for-growth_9789264166707-en#page5

[17] Panorama des Administrations publiques 2019. OECD, 2019, www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-Administrations-publiques-2019_8be847c0-fr

[18] BM Közigtad, BM KSA *op. cit.* (n. 3.).

[19] Lajos Lőrincz: A közigazgatás létszámáról. In József Fogarasi (réd.) : *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Unió, 1995. 205–209.

[20] BM Közigtad, BM KSA *op. cit.* (n. 3.).

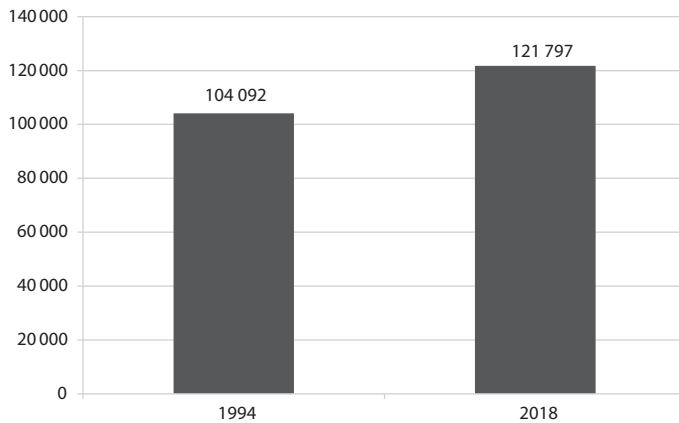


Figure 2. *Effectifs dans la fonction publique*
Source : BM Közigtad, BM KSA[21]

Dans le même temps, on peut constater que la tendance à la croissance alterne entre *baisses faibles* et *reprises répétées*.

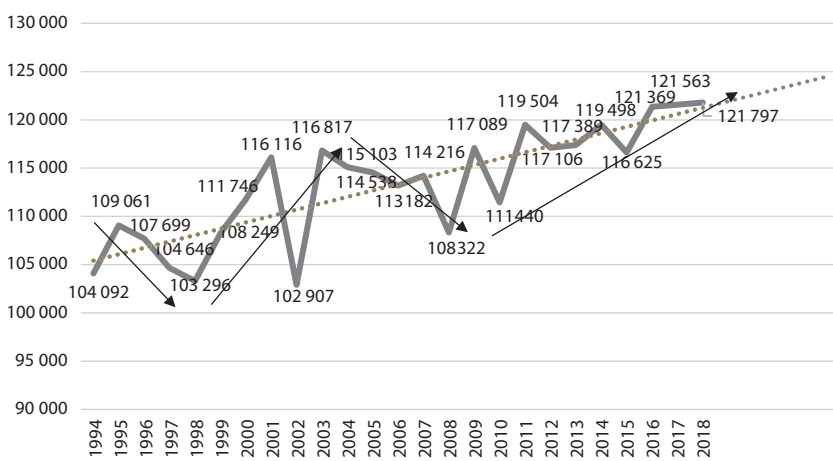


Figure 3. *Effectifs dans la fonction publique 1994–2018*
Source : BM Közigtad, BM KSA[22]

[21] *Ibid*.
[22] *Ibid*.

Les réductions temporaires étaient généralement dues à des licenciements centraux, mais ces *licenciements dirigés d'en haut n'ont pas eu d'effet durable* sur l'évolution des effectifs. Les différentes transformations organisationnelles n'ont pas été non plus efficaces pour freiner l'augmentation des effectifs. L'intégration des différentes organisations a été le plus souvent utilisée pour produire un meilleur rapport coût-efficacité. Ces organisations intégrées étaient auparavant autonomes dans le domaine de la gestion du personnel. Entre 1994 et 2018, le nombre des organisations de l'Administration publique est passé de 720 à 216.[23] Cette baisse a surtout touché les niveaux territorial et local.

Parmi les exemples d'intégration organisationnelle, on peut citer le modèle de ministère appelé « au sommet », ainsi que la fusion d'organisations de l'Administration publique chargées par des activités similaires ou encore l'intégration des organisations de l'Administration territoriale dans les bureaux gouvernementaux des départements (ou de la capitale). Grâce à l'intégration organisationnelle, le nombre des fonctionnaires n'a pas diminué, mais l'effectif par organe a augmenté de manière significative. Alors qu'en 1994, le nombre moyen d'organismes de l'Administration publique était de 71, il est passé à 376 en 2017.[24] Ainsi, l'effectif moyen a quintuplé, c'est-à-dire que l'intégration de l'Administration publique a entraîné une concentration importante du personnel. La taille plus grande et le nombre plus important des employés auprès des organisations ont créé des conditions favorables à la mise en œuvre d'une gestion intégrée et stratégique des ressources humaines.

L'objectif des licenciements consécutifs était généralement de créer l'effectif optimal du personnel. En fait, cependant, aux époques de changements sociaux et économiques, les licenciements ont suivi principalement des fins politiques et financières au lieu des aspects rationnels de la gestion des ressources humaines (GRH).[25] Plusieurs exemples peuvent être cités dans l'histoire de l'Administration hongroise. La Hongrie de l'après-Trianon n'avait plus besoin d'autant d'Administration publique qu'avant la Première Guerre mondiale, c'est la raison pour laquelle dans les années 1920, il y a eu deux vagues de licenciement importantes. Plus tard, près de 60 mille fonctionnaires ont été licenciés pour les raisons politiques à la suite de l'établissement de la liste « B » de l'Administration publique en 1946.

[23] *Ibid*.
[24] *Ibid*.
[25] Lajos Lőrincz: *A közigazgatás alapintézményei.* 2010, Budapest, HVG-Orac.

La réduction du nombre des fonctionnaires pour des *raisons financières* et *économiques* a eu lieu à plusieurs reprises après le changement de régime. Le plus connu d'entre eux a été le licenciement mis en œuvre en 1995 dans le cadre du programme de consolidation du budget, baptisé « paquet Bokros » (d'après le nom du ministre des finances à l'époque), pour la stabilisation économique. Une caractéristique commune des licenciements, c'est qu'ils n'ont jamais été destinés à atteindre une structure proportionnelle aux besoins réels, liée aux missions et tâches administratives, mais plutôt suivant un pourcentage prédéterminé de réduction, ce qui a entraîné le fait que la même proportion de fonctionnaires avait été licenciée dans toutes les organisations de l'Administration publique, sans égard aux besoins réels, en suivant le principe de « la tondeuse à gazon ». De plus, la réduction des effectifs a rapidement été suivie d'une augmentation.

La fluctuation de même que l'augmentation à long terme des effectifs n'est pas seulement une tendance hongroise, mais aussi internationale. Ainsi, certains pays ont réagi à la crise financière et économique de 2006–2007 en procédant à d'importants licenciements dans la fonction publique. Par exemple, la part de l'emploi public au Royaume-Uni a baissé de 3,1 % entre 2007 et 2017. Cependant, dans la grande majorité des pays, l'emploi public a progressé en 2017 – en Irlande il était le plus important (3,5 %) – et n'a diminué que dans quelques États, comme en Estonie (5 %).[26]

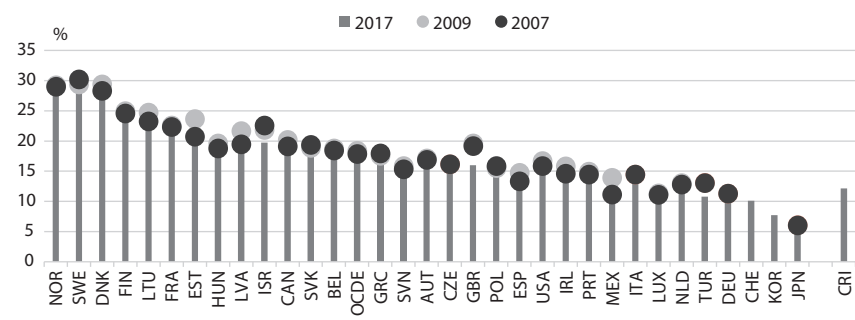


Figure 4. *Part de l'emploi public en pourcentage de l'emploi total dans les pays de l'OCDE*
Source: OCDE[27]

[26] OCDE *op. cit.* (n. 17.).
[27] *Ibid*.

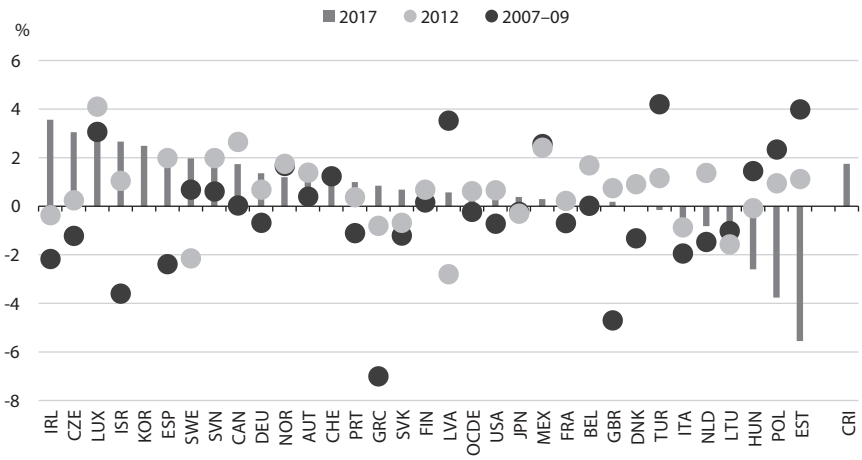


Figure 5. *Taux de croissance annuelle de l'emploi public, 2007–2009, 2012 et 2017*
Source: OCDE[28]

Selon les données les plus récentes, le taux moyen de l'emploi public dans les pays de l'OCDE, qui était de 17,71 % en 2017, s'est stabilisé en 2019 (17,9 %), tandis que des différences significatives subsistent entre les pays. Bien que les effectifs de la fonction publique aient continué de reculer au Royaume-Uni entre 2007 et 2019, il a augmenté en Espagne, en Estonie, au Mexique, en Slovénie et en Norvège. Dans le même temps, l'emploi total a également augmenté au cours de la même période, mais il était légèrement inférieur à l'augmentation de l'emploi dans la fonction publique.[29]

Tout cela prouve que le nombre « optimal » des fonctionnaires est plutôt décidé sur la base de considérations politiques que d'une gestion rationnelle du personnel. Cela dépend plutôt des besoins des gouvernements et du rôle qui est accordé à l'État pour la prestation des services publics. La question initiale ne devrait donc pas être posée de manière à savoir quelle est la taille optimale de la fonction publique, mais comment le nombre des fonctionnaires peut être influencé vers une valeur optimale. En faisant la politique du personnel, ou en manquant de la faire, les gouvernements peuvent influer sur l'évolution des effectifs de la fonction publique, ansi que sur leurs processus déterminés par d'autres facteurs.[30] Les gouvernements, en utilisant la planification stratégique des effectifs, peuvent exercer une influence importante sur leur évolution.

[28] *Ibid*.
[29] OCDE *op. cit.* (n. 1).
[30] Lőrincz *op. cit.* (n. 19).

De la planification stratégique des effectifs à la gestion des compétences dans un contexte international

La planification stratégique constitue une condition essentielle de la politique du personnel dans la fonction publique. Elle avait plusieurs conceptions depuis les années soixante qui se sont succédés.[31] Dans les années 1960, les modèles de *gestion prévisionnelle des effectifs* consistaient à la gestion économique à long terme des effectifs. La *gestion prévisionnelle des carrières* a été répandu entre 1970–1975 afin de soutenir la mise en place une vraie carrière aux cadres qui demandaient une rémunération prévisible ainsi que un satut, une formation pour « se réaliser ».[32] La *gestion prévisionnelle des emplois* (années 1980) se basait sur l'approche qui a complété la gestion prévisionnelle des effectifs avec réflexion prospective. Cette conception proposait d'appliquer le schéma directeur des emplois comme outil de management stratégique.[33] Au cours des années 1990, la notion de compétence de plus en plus s'intègrait dans le gestion de RH, le contenu des emplois est devenu la question primordiale des fonctions de gestion de RH. Il s'en suivait que les démarches de la gestion prévisionnelle se sont complétées par la *gestion des compétences*.

La condition requise de la GRH stratégique pour le gouvernement c'est qu'il doit disposer des données et des informations nécessaires pour prendre des décisions en matière de politique du personnel. Des comptes rendus doivent être rédigés régulièrement sur les effectifs, des tableaux de données préparés pour pouvoir prendre des décisions en matière de gestion, des données réelles doivent être utilisées pour la planification de la main-d'œuvre, pour la formation continue et le dialogue social, le public doit être informé régulièrement de tout cela.[34]

Les expériences internationales montrent que la planification stratégique des effectifs est utilisée pour élaborer et mettre en œuvre des objectifs de politique du personnel, prévoir l'évolution démographique (effectif et composition par âge) du personnel et son impact, examiner les possibilités d'externalisation (partenariats public privé, contrats, etc.), soutenir la mobilité verticale et horizontale du personnel et détecter les réserves d'efficacité (p.ex. le potentiel de la fonction publique électronique, nouvelles technologies, possibilités d'emploi, etc.).[35]

[31] Patrick Gilbert: La gestion prévisionnelle des ressources humaines: histoire et perspectives. 124 *Revue française de gestion* (1999) 66–75., 6., www.researchgate. net/publication/271199099
[32] *Ibid*, 4.
[33] *Ibid*. 6.
[34] OCDE *op. cit.* (n. 4).
[35] Oscar Huerta Melchor: *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries.* OECD, 2013, https://ideas.repec.org/p/oec/govaaa/21-en.html

La planification stratégique des effectifs est liée à la définition et à l'évaluation des compétences. Au Canada, dans le cadre de la reprise après la crise financière et économique de 2008, la réforme de la fonction publique a été axée sur les compétences clés. La direction agile, la pensée innovante, l'orientation vers les résultats, la direction basée sur les valeurs et la pensée analytique ont été définis comme des compétences clés. La méthode de direction VUCA (volatilité, incertitude, complexité, ambiguïté) élaborée pendant la période d'incertitude d'après la guerre froide a été relancée.[36]

On est à la recherche de dirigeants qui pensent aux objectifs à atteindre, motivent les autres, encouragent la créativité *(vision).* Ils sont à l'écoute des autres, connaissent les forces positives des membres de l'équipe, savent dont les membres de l'équipe ont besoin pour réaliser une bonne performance *(compréhension).* Ils communiquent clairement et sans ambiguïté, recueillent les informations pertinentes *(clarté).* Ils peuvent s'adapter rapidement à l'environnement et aux besoins modifiés *(agilité).*

En France, la planification de la main-d'oeuvre se déroule dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).[37] La GPEEC est considérée comme une technique de gestion des ressources humaines, mise en place aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. En l'utilisant, on peut prévoir à long terme, d'une part l'évolution des effectifs (nombre, structure), d'autre part les besoins en ressources humaines, et donc analyser les écarts entre les besoins et ressources futures avant qu'ils n'apparaissent.[38] La prévision des écarts avec le nombre des fonctionnaires (aspect quantitatif) peut se réaliser en général sans aucune difficulté, par contre le prévision des aspects qualitatifs qui prend en compte l'évaluation des compétences est loin d'être utilisée habituellement dans la fonction publique. La mise en œuvre de la GPEEC suppose que les emplois et les compétences soient recensés et évalués par le niveau de responsabilité ou d'autres spécificités des emplois. Les répertoires des métiers ou des emplois pourraient permettre la mise en place de la gestion des compétence dans le domaine de recrutement, de formation continue, ainsi que de la mobilité.

Au Royaume-Uni, les organisations de l'Administration publique doivent élaborer des plans de gestion des connaissances depuis le milieu des années 2000.

[36] Johansen, B. (2009). *Leaders Make the Future: Ten New Leadership Skills for an Uncertain World*. Berrett-Koehler.

[37] Gilles Jeannot: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat en France. *Revue française d'administration publiqu*e (2005) 595–608.

[38] Serge Vallemont – Bertrand Du Marais: *La gestion dynamique de la fonction publique: une méthode. Rapport du groupe thématique «Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures»*. 2000, Paris, Commissariat général du Plan.

L'objectif des « Departmental Improvement Plans » est de détecter et d'évaluer les aptitudes et les compétences nécessaires dans l'organisation et de fournir des orientations pour la mise en œuvre des développements organisationnels.[39] Les organisations préparent et évaluent chaque année leurs capacités et compétences nécessaires, de manière à ce qu'elles soient également liées à la stratégie institutionnelle et aux autres plans fonctionnels. Des stratégies de gestion des talents sont en cours d'élaboration en Australie ou encore au Royaume-Uni dans le cadre de la planification de la main-d'œuvre. Ces stratégies prévoient, entre autres, des modalités de travail souples pour les talents, leur promotion interne ou leur rôle dans la prise de décision.

Les restrictions budgétaires obligent les pays à réduire le nombre de fonctionnaires et leurs coûts salariaux. Pour ce faire, la planification stratégique du capital humain est introduite dans un nombre croissant d'États, ce qui peut fournir à moyen et à long termes la capacité humaine nécessaire pour effectuer les tâches même dans un environnement frappé de restrictions. Grâce à la planification des effectifs, on peut éviter que les programmes de licenciement ne prennent en compte des considérations purement financières. Elle offre la possibilité de renouveler tous les processus et fonctions des RH, tels que la sélection, l'intégration en emploi de nouvel employé, la gestion des compétences, la rémunération, la formation continue, la gestion des performances, etc.

La mise en oeuvre de la planification des effectifs nécessite un ensemble complexe de conditions.[40] Tout cela fonctionne dans un système où les dirigeants ont une vue d'ensemble stratégique, les organisations disposent d'objectifs stratégiques, l'aspect coût-efficacité est pris en compte en prévoyant les compétences nécessaires à la réalisation des tâches, le gouvernement réagit rapidement et avec souplesse aux changements du marché du travail, les changements futurs sont reconnus et les besoins du développement de l'organisation sont prévus. Ces conditions ne sont pas disponoibles de la même manière dans chaque pays. Souvent, la gestion des ressources humaines et les stratégies politiques ne sont pas coordonnées et, par conséquent, la planification des effectifs ne tient pas compte des besoins humains quantitatifs et qualitatifs nécessaires pour réaliser les objectifs des politiques. La planification de la main-d'oeuvre est occasionnelle et la résistence à sa mise en place est fréquente.[41]

Plus les systèmes informatiques sont intégrés dans la gestion stratégique des RH, plus les questions de protection des données se posent. L'automatisation des

[39] *Departmental Improvement Plans*. Cabinet Office, 2013, www.gov.uk/government/collections/departmental-improvement-plans

[40] Huerta Melchor *op. cit.* (n. 35.).

[41] *Ibid*.

processus affecte l'autodétermination informationnelle des personnes physiques dont les données personnelles sont traitées, et la relation entre le public et l'administration. C'est le cas pour l'Italie oú à la conséquence de l'automatisation de la prise de décisions administratives « les derniers développements normatifs et jurisprudentiels œuvrent dans le sens d'une plus large accessibilité aux éléments de fait (sous forme de données) et de droit (sous forme d'algorithmes) sous-jacents aux décisions administratives automatisées ».[42]

Les précédentes de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique hongroise

La Hongrie a été la première parmi les anciens pays socialistes à commencer, dès le début des années 90 et dans le cadre d'un système de carrières, à développer une base de données d'informations (Közigtad) portant sur les effectifs nécessaire à la planification centralisée de la main-d'œuvre. Toutefois, elle n'a pas été intégrée dans la politique du personnel du gouvernement. La principale raison en était que la mise en place de la fonction publique hongroise d'après le changement de régime n'a pas suivi entièrement le modèle des systèmes de carrière traditionnels et n'a pas mis en œuvre la centralisation de la GRH. Cela signifiait que l'exercice des pouvoirs de la GRH et des droits des employeurs s'est trouvé décentralisé. Ainsi, les organes décentralisés, par ailleurs subordonnés aux ministères, ont pu nommer leurs propres effectifs d'une manière autonome. La conséquence en a été un système très fragmenté. Dans cet environnement organisationnel, il n'y avait aucune raison de mettre en place un registre central pour traiter les données des emplois publics. Au lieu de cela, un système de données statistiques a été mis en place.

Dans le même temps, l'utilisation des données statistiques s'est également heurtée à des obstacles. D'une part, le taux des données *incorrectes était relativement élevé*, d'autre part, le gouvernement ne s'est pas intéressé pendant longtemps aux *analyses empiriques.* Ces raisons ont conduit à la suppression de la base de données Közigtad en 2006. Elle a été remplacée par un système simplifié contenant des données beaucoup plus limitées, qui ne recueillait et ne stockait que des données statistiques agrégées.

Après 2010, en raison de la gestion du personnel, du changement générationnel et du renouvellement conceptuel de la législation de la fonction publique

[42] Giorgio Mancosu: L'accès aux données publiques et aux codes source en Italie. À la recherche d'une « transparence algorithmique », à l'aube du Réglement général sur la protection des données. 167 *Revue française d'administration publique* (2018) 575–584.

basé sur le principe de carrière, les besoins des analyses empiriques en matière de la politique du personnel se sont manifestés. Il est devenu un problème de plus en plus pressant que le gouvernement, en raison du manque de données appropriées n'avait pas connaissance des besoins en ressources humaines à moyen et long terme et ne pouvait pas, de ce fait, concevoir les stratégies en matière de personnel. Le gouvernement n'a pas disposé de données informatisées sur le personnel de la fonction publique spécialement conçues dans une structure unique pour appuyer les décisions stratégiques en matière du politique du personnel.

Au lieu de cela, les informations nécessaires sont obtenues à partir d'autres registres (Registre de gestion de la paie, statistiques gérées par le Ministère des finances) ou à partir de collectes de données ordonnées au cas par cas, mais leur utilité (p.ex. comparabilité, possibilité de prévoir des tendances) est limitée. Néanmoins, la fonction publique compétitive suppose que l'impact des changements (réorganisations, transformations) affectant l'organisation et le système des tâches ainsi que le personnel (réorganisations, transformations), les décisions soient préalablement examinées, évaluées et parfois prédites tant au niveau gouvernemental qu'organisationnel. Cela nécessite la mise au point d'un système de soutien à la prise décision du personnel du gouvernement, qui doit être capable de :

- collecter, stocker, intégrer dans un système unique les données concernant le personnel et le répertoire des emplois et d'en produire des tableaux statistiques (fonction statistique) ;
- suivre les activités RH des organes et l'évolution des caractéristiques les plus importantes du personnel et de les comparer selon différents critères (p.ex. par secteur, type d'organe ou niveau hiérarchique ; fonction de suivi) ;
- intégrer les différentes données ainsi que les analyses et les évaluations des données ayant une valeur scientifique interconnectée aussi largement que possible dans l'élaboration des politiques gouvernementales en matière de personnel (fonction d'analyse-évaluation) ;
- soutenir les organismes pour modéliser les changements affectant l'organisation, les tâches, les emplois et le personnel en utilisant les données stockées (fonction de planification institutionnelle).

La question du système d'information portant sur la fonction publique a de nouveau été examinée lors de la planification du Programme opérationnel pour le développement de l'Administration publique et de la fonction publique. Dans le cadre du projet « Appui stratégique de la succession de la fonction publique

compétitive » a été prévue la mise en place de l'informatique de la gestion RH dans la fonction publique dont le nom est le Système d'aide à la gestion des ressources humaines du gouvernement (SAGRH).

Structure et fonctionnement du Système d'aide à la gestion des ressources humaines du gouvernement

Le développement du SAGRH est destiné à soutenir le gouvernement et ses organes publics de collecter et d'analyser les données sur leur personnel ainsi que de mettre en place la gestion de leurs effectifs à long terme. Le développement du SAGRH est remarquable même au niveau international. Il met sur une base de données numérique le registre de la gestion du personnel de tous les organismes de l'Administration publique et de l'ordre public, ainsi que la fourniture de données à la base de données centrale. Il intègre dans un système unique les applications informatiques développées précédemment de manière isolée, destinées à soutenir certaines activités de la gestion des ressource humaines, p.ex. l'évaluation des performances et la gestion des dossiers de formation continue. Son système de *reporting* permet trois types d'analyses. D'une part, il fournit des *données statistiques* pour la description et la connaissance du personnel et des activités de la gestion des RH, d'autre part, il permet, à l'aide d'indicateurs, de *suivre* la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de la politique du personnel. Enfin, il utilise des modèles de simulation construits à partir de données du passé pour *prédire* les tendances futures ainsi que l'impact à long terme des décisions prises par le gouvernement, comme les fluctuations possibles, ou la composition des effectifs par sexe ou par âge.

Le Système permet aussi au gouvernement de modéliser les effets des changements organisationnels au sein du personnel à l'aide de la fonction dite « planification institutionnelle ". La tâche principale du système est de collecter et de stocker les données personnelles des fonctionnaires à partir des registres de base de la fonction publique, tenus par les organisations de l'Administration publique et, via une interface, à partir de registres externes (registre de l'évaluation des performances, registre de gestion de la paie). En général, un systèmes d'informations des ressources humaines est constitué d'une partie opérationnelle et d'une partie décisionnelle.[43] C'est le cas même pour la structure de SAGRH, les

[43] Michelle Gillet et Patrick Gillet: *SIRH Système d'information des ressources humaines.* Paris, Dunod, 2010. 45.

registres de base soutiennent, par les modules opérationnels la gestion de l'activité courante tandis que les décisions stratégiques sont étayées par les modules pilotes. Le SAGRH est composé de deux grands éléments de système, l'interface du personnel de la fonction publique (IPFP) et le Centre de Soutien à la prise de Décision (CSD).

Interface du personnel de la fonction publique

L'Interface est un registre qui est apte à communiquer avec les sources de données, ainsi il remplit des fonctions d'enregistrement, de consultation, de nettoyage de données, et de gestion des accès à la base des données. La fonction de l'IPFP est double :

- d'une part, elle crée un lien informatique entre les registres de base du personnel tenus par les organisations de l'Administration publique et les modules qui assurent le fonctionnement interne du SAGRH, ainsi il assure la réception des données provenant d'autres registres qui fournissent diverses données complémentaires ;
- d'autre part, elle assure une interface aux organisations autorisées à utiliser son système pour enregistrer, modifier et interroger leurs propres données.

L'Interface stocke les données dans une base de données transactionnelle. Les données enregistrées à différents endroits sont consolidées (mises dans un langage informatique commun), organisées dans une structure de données commune, nettoyées et affinées. Dans l'IPFP, un module de planification des institutions est également disponible pour les organisations, ce qui leur permet de planifier dans un environnement virtuel leur hiérarchie interne, les paramètres spécifiques des ressources humaines selon les différents statuts de leur personnel, ou encore leurs coûts salariaux.

Centre de soutien à la prise de décision

Cet élément de développement fournit les données nécessaires aux rapports statistiques. Dans le module statistique, les données concernant les fonctionnaires sont enregistrées de manière non identifiable personnellement, dans l'ordre précisé par le décret gouvernemental. Le système de reporting du *Centre de soutien à la prise de décision* (CSD) comporte trois types d'analyse : les rapports, le suivi et un système d'analyse-évaluation.

Rapports

D'une part, il fournit des données statistiques permettant de décrire le personnel et les activités RH (en d'autres termes, les sous-systèmes et les processus RH). Il en va de même pour les activités liées aux ressources humaines : il n'est possible de définir des objectifs et des orientations de développement que si l'on peut se faire une idée des différentes activités RH. Les données statistiques utilisées à cette fin décrivent donc les caractéristiques du *personnel,* d'une part, et des *activités des ressources humaines,* d'autre part. Les premières comprennent des données démographiques, statutaires (statut juridique) et sociologiques sur les ressources humaines. Ces dernières comprennent des données quantitatives et qualitatives sur les fonctions RH (sélection, évolution de carrière, rémunération, évaluation, développement, responsabilité, sortie).

Cependant, les données statistiques permettent non seulement de décrire le personnel de l'Administration publique et des services de l'ordre public sur la base des caractéristiques les plus importantes, p.ex. le nombre, l'âge, l'éducation, etc., et d'explorer leurs relations internes, mais aussi de comparer le personnel de ces deux sous-secteurs par rapport à l'ensemble de la fonction publique au sens large (tous ceux qui sont employés par tous les organismes budgétaires, ci-après dénommés le secteur public). Cette nécessité découle à la fois du fait que le système de la fonction publique hongroise est très fragmenté en termes de statut juridique, composé de plusieurs types de « statut de la fonction publique », et du fait que la délimitation organisationnelle du SAGRH est limitée, c'est-à-dire que le SARGH ne comporte que le personnel de l'Administration publique et de l'ordre public.

La comparaison comprend également l'analyse des tendances de l'évolution du personnel selon les statuts, par exemple le vieillissement du personnel de l'Administration publique, des services de l'ordre public, des organes judiciaires et des institutions de service public. Les analyses couvrant l'ensemble du secteur public peuvent aider à préparer les mesures gouvernementales visant à harmoniser la fonction publique fragmentée, par exemple comment les différents systèmes de rémunération dans chaque statut affectent le recrutement ou la mobilité au sein du système dans chaque emploi et ce à cause du système fragmenté.

Le système distingue deux types de rapports, *standard* et *ad hoc*. Les rapports standard sont des listes, des tableaux, des graphiques produits régulièrement, dont le contenu et le format sont essentiellement prédéfinis pour répondre à des besoins d'information récurrents. On peut y accéder de deux manières. Certains des rapports sont publiés de manière programmée par le biais de *demandes automatisées* (l'outil standard pour créer des rapports est Pentaho Report Designer). Ce n'est pas l'utilisateur qui lance la demande, mais bien le système exécute

automatiquement les rapports une fois par mois. L'autre partie des rapports standard est disponible *par demande manuelle* dans l'interface utilisateur à partir d'un catalogue de rapports prédéfinis et structurés.

Les droits d'accès à chaque rapport peuvent être contrôlés afin de prédéfinir quel utilisateur ou groupe d'utilisateurs peut utiliser, lancer ou modifier chaque rapport. Les rapports standard affichés peuvent être exportés vers des formats de fichier standard. Les utilisateurs peuvent créer des rapports standard supplémentaires à partir des données du SAGRH. Outre l'affichage sous forme de tableaux, le système prend en charge l'affichage graphique (p.ex. diagramme à barres, diagramme circulaire) et peut agréger les données à différents niveaux de la hiérarchie organisationnelle (p.ex. institution, Administration centrale, secteur). Le CSD offre également la possibilité d'effectuer des requêtes *ad hoc*. Une requête *ad hoc* est un type de rapport dans lequel plusieurs variations de faits et d'indicateurs peuvent être interrogées dans un rapport, sur la base d'un schéma prédéfini, dans des dimensions prédéfinies et le contenu du rapport est laissé à l'appréciation de l'utilisateur (l'outil pour les rapports *ad hoc* est Saiku Analytics, en plus de Pentaho Report Designer).

Suivi

L'activité de suivi est basée sur des indicateurs dont l'évaluation a lieu chaque année. L'évaluation des indicateurs permet de dégager des tendances de l'évolution du personnel sur une année. Le suivi de l'évolution du personnel et du développement des activités de RH, la réalisation des objectifs fixés et l'évaluation de l'impact des mesures prises sont basés sur des indicateurs, des objectifs, p.ex. le pourcentage de nouveaux entrants ou le pourcentage de départs anticipés, etc. et la comparaison de ces valeurs avec les indicateurs préétablis. Les analyses statistiques sont déjà incluses dans les rapports de suivi.

Les indicateurs sont prédéfinis. Tous les indicateurs ne peuvent pas être construits à partir des données contenues dans les registres des organismes, il est donc également possible de construire des indicateurs à partir de données provenant de sources externes ou collectées par le biais de questionnaires. Quelques exemples d'indicateurs : évolution du nombre des employés par rapport à la même période de l'année précédente, nombre des employés par dirigeant, taux de postes vacants, rapport femmes/hommes (par décile de revenu), proportion des employés de moins de 30 ans, taux de sortie et d'entrée, rotation annuelle des employés, rotation annuelle des employés quittant l'Administration publique, part des personnes dans les déciles de revenu, variation du traitement brut mensuel moyen des employés par rapport à la même période de l'année précédente, coût

de la main-d'œuvre par habitant, part des employés dans la fonction publique en pourcentage de la population active. Au total, 616 indicateurs sont inclus dans le système.

Il est possible d'afficher simultanément des rapports et des indicateurs clés par les tableaux pour des conclusions complexes et rapides. Les données peuvent être présentées sous forme de tableaux ou de graphiques, ou encore sous forme de cartes. D'autres rapports sont accessibles via des liens et des fichiers d'exportation peuvent être téléchargés pour un affichage détaillé et une analyse plus approfondie des rapports individuels.

Système d'analyse et d'évaluation

Le module d'analyse et d'évaluation aide à répondre à la question « Qu'est-ce qui se passerait si... ? » Lorsqu'il s'agit de fixer les conditions d'une décision relative au personnel affectant tout ou partie de la fonction publique, il est important de procéder à diverses analyses d'impact, c'est-à-dire de prendre en compte les conséquences prévisibles des décisions. Cependant, afin de fournir aux décideurs des informations solides dans un délai court et avec fiabilité, il est essentiel d'utiliser des méthodes d'analyse et d'évaluation avec des outils de l'intelligence d'affaires qui peuvent exploiter les données du CSD.

Le système d'analyse et d'évaluation flexible permet de simuler la situation future du personnel, par exemple en se basant sur la tendance des fluctuations du personnel des 3-5 années précédentes, le système peut modéliser la fluctuation du personnel attendu dans les années à venir. La simulation de la rotation peut également être affichée pour un certain nombre de variables (p.ex., la composition par âge, le niveau d'éducation, etc.) Comme pour le modèle de rotation, le système utilise les données des années précédentes pour prévoir l'impact des changements des rémunérations sur les effectifs (p.ex. si une augmentation du personnel est prévue, la simulation modélise l'augmentation de salaire attendue).

Les résultats de l'analyse-évaluation peuvent répondre à des besoins de recherche qui permettent d'identifier, d'analyser et d'évaluer les processus de gestion des ressources humaines qui ne peuvent être traités par d'autres fonctions. Les analyses peuvent servir de base à satisfaire aux besoins statistiques internationaux. Le système est donc également en mesure de contribuer à fournir des données sur la fonction publique aux organisations internationales.

Conclusion

Les effectifs constituent un facteur clé de la compétitivité dans la fonction publique. L'idéal serait de pouvoir déterminer le nombre optimal d'employés, mais les conditions ne sont pas réunies pour le faire. Ce que nous pouvons faire, en revanche, c'est influencer l'évolution des effectifs dans le sens optimal. Cela peut se faire par la planification stratégique des effectifs et la base de données d'information y associée. Le SAGRH sera un outil permettant au gouvernement de donner une nouvelle dimension non seulement à la planification et à la gestion des effectifs, mais aussi aux processus de gestion des ressources humaines. La capacité à s'adapter rapidement et avec souplesse aux changements rend plus précieux tout outil qui fournit aux décideurs un point de référence solide.

Herke Csongor*

A letartóztatás gyakorlati kérdései az új büntetőeljárási törvény tükrében

Bevezetés

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) számos gyakorlati változást hozott. A kodifikáció során azt a célt határozták meg, hogy

- Magyarország Alaptörvénye rendelkezéseinek megfelelő,
- a nemzetközi gyakorlattal és elvárásokkal összhangban álló,
- a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosító,
- a magyar eljárásjog hagyományos értékeire építő,
- korszerű, hatékony, célszerű és észszerű időn belül lefolytatott,
- az igazságra törekvő,
- a funkciómegosztás elvét szem előtt tartó,
- a sértettek és különleges bánásmódot igénylő személyek érdekeire fokozott figyelmet fordító,
- a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét érvényesítő

büntetőeljárási szabályozást alakítsanak ki. A személyi szabadság elvonásával és korlátozásával járó kényszerintézkedések szabályainál a kodifikáció során mind rendszerszinten, mind a részletszabályokban a fokozatosság elvét hangsúlyozták. Ennek megfelelően a letartóztatás valóságos alternatívájaként jelent meg a bűnügyi felügyelet, amely gyűjtőfogalomként magába foglalta az 1998. évi XIX. törvényben (a régi Be.-ben) szabályozott házi őrizetet, lakhelyelhagyási tilalmat, valamint további más magatartási szabályokat.

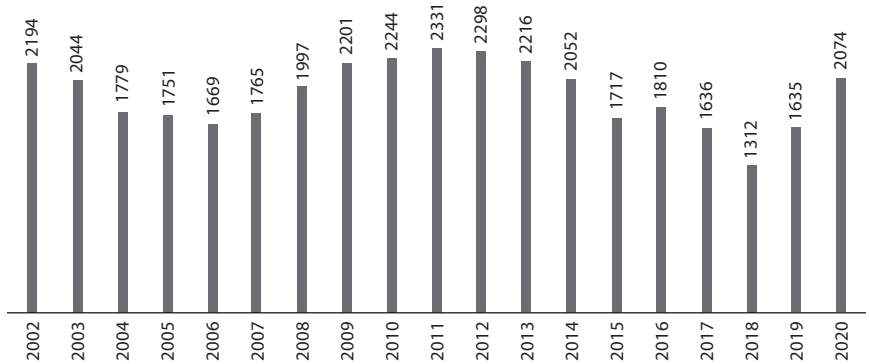
Ennek megfelelően az új elnevezéssel „személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések" elrendelésének, meghosszabbításának és fenntartásának általános feltétele kibővült: a szabadságvesztéssel fenyegetettség mellett a 276. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint általános feltétel az is, hogy a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés céljának eléréséhez

* Egyetemi tanár (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

az adott kényszerintézkedés szükséges, és az elérni kívánt cél más módon nem biztosítható.

Azt, hogy a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések közül a letartóztatás a legsúlyosabb, két rendelkezés is alátámasztja: egyrészt a Be. 277. § (4) bekezdése értelmében letartóztatás csak akkor rendelhető el, ha a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedéssel elérni kívánt cél távoltartással, illetve bűnügyi felügyelettel nem biztosítható, másrészt a Be. 285. § (1) bekezdése szerint óvadék elrendelése esetén letartóztatás helyett távoltartást, bűnügyi felügyeletet vagy távoltartást és bűnügyi felügyeletet, bűnügyi felügyelet helyett pedig távoltartást lehet elrendelni, azaz a kényszerintézkedések sorrendje: letartóztatás, bűnügyi felügyelet és távoltartás (illetve bűnügyi felügyeletnél az egyes magatartási szabályok is enyhíthetők).[1]

Ha azt gondolnánk, hogy a kifejezett jogalkotói előírás, miszerint letartóztatásra csak a legvégső esetben kerüljön sor, érdemi kihatással volt a letartóztatások elrendelésére, némileg csalódnunk kell. Az 1. ábrán megfigyelhető a letartóztatások számának alakulása 2013 és 2020 között.



1. ábra. *Letartóztatások száma 2002–2020 között*
Megjegyzés: A tárgyidőszak utolsó napján lévő letartóztatások száma.
Forrás: Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató. A 2020. évi tevékenység.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2021. 59.; Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató. A 2018. I. félévi tevékenység.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2019. 48.; Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató. A 2018. II. félévi tevékenység.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2019. 55.; Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2014. 49.; Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2008. 61.; Nagy Tibor (szerk.): *Ügyészségi statisztikai tájékoztató.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2007. 61. adatai alapján a szerző szerkesztése

[1] Herke Csongor: *Magyar büntető eljárásjog.* Pécs, Baufirma, 2021. 96.

A grafikonhoz annyit hozzá kell fűzni, hogy a 2018-as adatok első fele az előzetes letartóztatásokra, a második fele a letartóztatásokra vonatkozik, de valószínűleg pontatlan, hiszen a tárgyidőszak végi letartóztatások száma nem biztos, hogy tartalmazza a még korábban elrendelt és a tárgyidőszakban fenntartott előzetes letartóztatásokat.

Az mindenesetre megfigyelhető, hogy a fokozatosság elvének törvényi rögzítése nem oldotta meg a letartóztatások nagy számával összefüggő problémákat, hiszen 2020-ban a tárgyév végén több letartóztatás volt folyamatban, mint 2013 után bármelyik évben, és 2003 és 2008 között sem találunk olyan évet, amikor a tárgyév végén ennyi letartóztatott lett volna. Arra nem vállalkozhatunk, hogy a letartóztatások ilyen magas számának okát megállapítsuk, de két gyakorlati példán keresztül megpróbálunk rávilágítani arra, hogy milyen okai lehetnek az alapos ok nélkül elrendelt vagy fenntartott letartóztatásnak.

A megalapozott gyanú vizsgálata (a letartóztatás általános feltétele)

A megalapozott gyanú (az 1998. évi XIX. törvény [1998-as Be.] előtti elnevezéssel alapos gyanú) mindig is általános feltétele volt a letartóztatásnak (korábbi elnevezéssel előzetes letartóztatás, a továbbiakban együtt: letartóztatás). A megalapozott gyanú, mégpedig a kétirányú – a bűncselekményre és az elkövetőre vonatkozó – megalapozott gyanú szükségessége már a személyi szabadság kiemelt alkotmányos védelméből is következik. Ugyanakkor a megalapozott gyanúra mint általános feltételre utal a Be. megfogalmazása is: a 276. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a terhelttel szemben személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés elrendelésének, meghosszabbításának és fenntartásának csak akkor van helye, ha a terhelt (szabadságvesztéssel fenyegetett) bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható, vagy vele szemben vádat emeltek. De már akkor is kiemelték a megalapozott gyanú szükségességét, amikor ezt *expressis verbis* a törvény nem mondta ki.[2]

A kétirányú megalapozott gyanú fennforgásán Tremmel Flórián szerint az értendő,[3] hogy sor került a nyomozás elrendelésére (bűncselekményi megalapozott gyanú) és az elkövetői megalapozott gyanú közlésére. A gyanú akkor tekinthető megalapozottnak, ha az átlagosnál (50%-nál) nagyobb a valószínűsége

[2] Az alapos gyanú alapvető fontosságát emelte ki az 1973. évi I. törvénnyel (1973-as Be.) összefüggésben Blutman László is, amikor megállapította, hogy az alapos gyanúnak a letartóztatás tartama alatt végig fenn kellett állnia, különben a letartóztatás jogszerűtlenné vált. Blutman László: A letartóztatás időtartamának ésszerűsége az európai alapjogokban. *Rendészeti Szemle,* 31. (1993), 6. 19.

[3] Tremmel Flórián: *Büntető eljárásjog. Általános rész.* Pécs, JPTE, 1996. 272.

a bűncselekmény elkövetésének, illetve az elkövetői minőségnek. Bócz Endre szerint a valószínűség többféle értelmezése közül a büntetőeljárásban esetenként a statisztikai valószínűség alkalmazható,[4] de a gyanú vizsgálatakor a logikai (induktív) valószínűségfelfogás érvényesülhet. A gyanú megalapozottságának vizsgálata során a bíróság azt döntheti el, hogy a gyanúsítás tárgyává tett cselekmény bűncselekmény-e, és a bemutatott bizonyítékok alkalmasak-e annak igazolására, hogy a bűncselekményt a terhelt követte el. Így Bócz szerint négy esetben nem megalapozott a gyanú:

– az ügyész nem mutat be bizonyítékot;
– a bizonyítékokból nem lehet a fentiekre következtetni;
– a bizonyíték nem hitelt érdemlő (a köztudomással vagy a bíróság hivatalos tudomásával ellentétes);
– a bizonyíték beszerzése törvénysértő volt.

Ha annak nagyobb a valószínűsége, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, illetve hogy nem az adott személy követte el, akkor legfeljebb egyszerű gyanú állhat fenn.[5]

Finszter Géza szerint a bűncselekményre vonatkozó gyanút csak közvetlen bizonyítékra lehet alapítani, míg az elkövetői megalapozott gyanút már több közvetett bizonyíték is alátámaszthatja.[6] Ugyanakkor elvi problémát jelent, hogy a bíróság a nyomozati szakban még nem mérlegelheti, hogy a bizonyítékoknak milyen bizonyító erejük van, hiszen ez prejudikációhoz vezetne. Azt azonban érdemben meg kell vizsgálnia, hogy valóban fennáll-e a megalapozott gyanú, illetve megvannak-e a letartóztatási okok (és nincs-e kizáró ok). Ezt pedig lényegében az addig felmerült bizonyítékok és adatok alapján lehet megállapítani. Míg azonban az eljárás kezdeti szakában a megalapozott gyanú fennállásához perrendszerű bizonyíték nem szükséges, addig ha az eljárás további menete során sem merülnek fel bizonyítékok, az mindinkább gyengíti a megalapozott gyanú meglétét. Tehát az eljárás későbbi szakában elrendelt (fenntartott) letartóztatás során a bíróságnak egyre fokozottabban kell vizsgálnia, hogy a megalapozott gyanút milyen bizonyítékok támasztják alá.

[4] Bócz Endre: Elgondolások a büntetőeljárás újrakodifikálásához. *Belügyi Szemle,* 28. (1990), 1. 42–43.

[5] Az egyszerű és a megalapozott gyanú megkülönböztetése a gyakorlatban már nehezen keresztülvihető. Ezt bizonyítja az is, hogy amikor Ausztriában módosították a Be.-t, és a gyanú *(Tatverdacht)* helyett bevezették a megalapozott gyanú *(dringender Tatverdacht)* fogalmát mint a letartóztatás elrendelésének általános feltételét, ez Richard Obendorf vizsgálata szerint semmilyen változást nem eredményezett a letartóztatások száma tekintetében. Lásd Richard Obendorf: Der Entwurf eines Strafprozeßänderungsgesetz und die Praxis. *Juristische Blätter,* 1966. 22.

[6] Finszter Géza: Az alapos gyanú kriminalisztikai fogalma. *Belügyi Szemle,* 18. (1980), 9. 23–25.

Könnyebb a dolga a bíróságnak a megalapozott gyanú tekintetében a vádemelést követően elrendelt (fenntartott) letartóztatás esetén. Ilyenkor ugyanis már maga a vád elegendő a letartóztatás általános feltételének a fennállásához (illetőleg azok a bizonyítékok, amelyeken a vád alapul). Mivel ilyenkor már nemcsak megalapozott gyanúról, hanem egy ennél erősebb, nyomatékos gyanúról beszélhetünk, az eljárás ezen szakában a bíróságnak már nem kell vizsgálnia a megalapozott gyanút (erre utal a Be. már idézett megfogalmazása is). Természetesen a megalapozott gyanú mint a letartóztatás általános feltétele ilyenkor is fennáll, csak annak körültekintő vizsgálata helyett a bíróság dolga leegyszerűsödik azzal, hogy a vádra hivatkozva azt meglévőnek tekinti. Ha ugyanis a bíróság álláspontja szerint nem állna fenn megalapozott gyanú, akkor már a tárgyalás előkészítése során meg kellene szüntetnie az eljárást, illetőleg a tárgyalási szakban felmentő ítéletet kellene hoznia. Az elsőfokú ügydöntő határozat kihirdetésekor (illetve az ezt követően) elrendelt letartóztatás esetén pedig már nemcsak nyomatékos gyanú áll fenn, hanem – a bíróság álláspontja szerint – bizonyítottság is, ezért ilyenkor szintén nem kell a megalapozott gyanút külön vizsgálni.

Visszatérve a vádirat benyújtása előtt elrendelt letartóztatásra, nem elég, ha fennáll a megalapozott gyanú a terhelttel szemben, hanem azt közölni is kell vele. Ennek a közlésnek alapvető jelentősége van, mivel a terhelti jogállás is ezzel nyílik meg (például jogorvoslati, jelenléti vagy iratbetekintési jog), a terhelt innentől tudja meg, hogy milyen bűncselekmény miatt folyik ellene büntetőeljárás, és az érdemi védekezési jogosítványai is innentől datálódnak. Mivel megalapozott gyanúról csak a közlést követően beszélhetünk, enélkül a letartóztatást elrendelni nem lehet. A bűncselekmény megalapozott gyanúját ezért mindenképpen kifejezetten közölni kell a terhelttel.[7] A megalapozott gyanú meglétét az eljárás során mindvégig figyelemmel kell követni. Így ha a megalapozott gyanú jelentős mértékben meggyengül (legalább az egyszerű gyanú szintjére süllyed), a terhelt letartóztatását is meg kell szüntetni (akkor is, ha a letartóztatási okok változatlanul fennállnak).

A fentiek alapján az tehát vitathatatlan, hogy a vádemelés előtt a kétirányú megalapozott gyanú a letartóztatás elrendelésének és meghosszabbításának (fenntartásának) is feltétele. Az sem lehet kétséges, hogy a kétirányú megalapozott

[7] Helytelen volt tehát a 2000-es Kommentárnak az a megállapítása, hogy az alapos gyanú közlésével egyenértékűnek tekinthető, ha a terhelt a törvényes kioktatások mellett saját maga tár fel újabb bűncselekményt. Ennek alapján ugyanis például szabadságvesztéssel nem büntetendő bűncselekmény miatt indult eljárásban a terhelt vallomása alapján – ha abból szabadságvesztéssel büntetendő más bűncselekmény elkövetése derül ki – elrendelhető lenne a letartóztatás anélkül, hogy a terhelttel szemben ez utóbbi bűncselekménnyel kapcsolatban is közölték volna a megalapozott gyanút, holott a bűncselekmény szabadságvesztéssel fenyegetettsége a letartóztatásnak általános feltétele. Jakucs Tamás (szerk.): *A büntető eljárás kommentárja.* Budapest, CompLex, 2000.

gyanú meglétét a bíróság az addig felmerülő (még ha nem is perrendszerű) bizonyítékok alapján tudja csak vizsgálni. A gyakorlatban mégis számtalan esetben találkozunk olyan nyomozási bírói határozattal, amelyik kimondja, hogy a bíróság a nyomozati szakban nem vizsgálhatja a bizonyítékokat. Ennek alapjára Stál József mutatott rá.[8] E szerint a probléma a Legfelsőbb Bíróság 1989-ben kiadott 122. sz. állásfoglalásának helytelen értelmezésén alapuló bírói gyakorlatra vezethető vissza, amely sajnos időközben bírósági határozatokban (BH) is megjelent. Noha a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma a 2007. április 16-i 2/2007. sz. BK véleményével ezt a 122. sz. állásfoglalást nem tartotta fenn, az állásfoglalás alapján kialakult helytelen bírói gyakorlaton alapuló BH-kra a mai napig szívesen hivatkoznak egyes bíróságok (vagy nem e BH-kra hivatkoznak, de azok indokolását veszik át határozatunkban).

Nézzük meg, hogy melyik bírósági határozatokról van szó. A Baranya Megyei Bíróság BH1992. 234. sz. alatt közzétett Bkf. 311/1991. sz. ügyben hozott döntésében kimondja, hogy „a kényszerintézkedésekkel kapcsolatban a vádirat benyújtása előtti eljárásban az alapos gyanúnak mint az előzetes letartóztatás úgynevezett általános feltételének meglétét az egyes bizonyítékok bizonyító erejének egybevetése nélkül kell tisztázni". A határozat indokolása szerint a megalapozott gyanú közléséhez ugyanis nem szükséges bizonyosság, elegendő annak valószínűsítése, hogy bűncselekmény történt, és hogy annak elkövetője a gyanúsított. A helyzet tehát az ügyben eljárt bíróság szerint merőben eltér a büntetőeljárás tárgyalási szakától, amikor a bíróságnak azt kell megállapítania, hogy a bizonyítékok minden kétséget kizáróan igazolják-e a vádlott bűnösségét, és ebben a körben az összes bizonyítékot szabadon mérlegeli, szemben az eljárás vádemelés előtti szakaszával, amikor ezt a hatóság nem teheti meg. Ennek megfelelően a Baranya Megyei Bíróság kifejtette, hogy a letartóztatás tárgyában a vádemelés előtt való döntés során nincs lehetőség az egyes bizonyítékok mérlegelésére, így az adott ügyben nem lehetett volna a sértett vallomásának bizonyító erejét összevetni a gyanúsított tagadásával.

Ehhez hasonló következtetésre jutott a Legfelsőbb Bíróság a Bkf. I. 167/2004. sz. határozatában, amely BH2004. 227. sz. alatt jelent meg. E szerint a „letartóztatással kapcsolatos döntésekre az addig feltárt bizonyítékok bizonyító erejének mérlegelése nem tartozhat". A döntésben azonban a Legfelsőbb Bíróság nem indokolta meg, hogy miért ne lehetne mérlegelni a bizonyítékokat a megalapozott gyanú vizsgálata során a vádemelés előtti letartóztatással összefüggésben, mindössze utalt arra, hogy „erre a Legfelsőbb Bíróság már számos határozatában rámutatott". Azt a döntésből nem tudjuk meg, hogy milyen határozatokra

[8] Stál József: *A letartóztatás általános feltételéhez kapcsolódó bizonyítékértékelés a joggyakorlatban*. Doktori értekezés, Debrecen, DE, 2020. 264.

gondolt a Legfelsőbb Bíróság, de tény, hogy számtalan (helytelen) döntés alapját ez a BH2004. 227. sz. döntés képezte.

Érdekes módon találunk olyan BH-t is, amelyben éppen a Legfelsőbb Bíróság említett 122. sz. állásfoglalására hivatkozva állapítja meg az eljáró bíróság, hogy igenis vizsgálni kell a megalapozott gyanú meglétét alátámasztó bizonyítékokat. Így a BH1993. 491. sz eseti döntés rendelkező része szerint a vádirat benyújtása előtt a bíróságnak vizsgálnia kell a nyomozó hatóság által közölt bűncselekmény megalapozott gyanújának meglétét a letartóztatás indokoltsága szempontjából. A BH alapját képező Fővárosi Bíróság 24. Bkf. 2578/1992. sz. döntésének indokolása kifejti, hogy mivel a letartóztatásról első fokon döntő bíróság nem indokolta meg, hogy a gyanúsított ellen orgazdaság bűntette miatt indult ügyben ennek a bűncselekménynek a megalapozott gyanúját alátámasztják-e a nyomozás során eddig feltárt adatok, vagy sem, a másodfokú bíróság e hiányosságot pótolva feltárta azokat a bizonyítékokat, amelyek az orgazdaság bűntettének a megalapozott gyanúját alátámasztják, így a kényszerintézkedés általános feltétele megállapítható. Ebből a döntésből is az következik tehát, hogy a bíróságnak igenis vizsgálnia kell a megalapozott gyanút alátámasztó vagy azt cáfoló bizonyítékokat a vádemelés előtt is a letartóztatás indokoltságának vizsgálata során.

Szintén a vádemelés előtti bírói bizonyítékmérlegelés tilalmát támasztja alá a Bács-Kiskun Megyei Bíróság 2. Bf. 101/1999. sz. ügyben hozott, BH2001. 106. sz. alatt kiadott eseti döntése. Ennek rendelkező része szerint a tárgyalás előkészítésének szakaszában a letartóztatás kérdésében való döntésnél a büntetőeljárás és a kényszerintézkedés alkalmazásának általános feltétele (a bűncselekmény megalapozott gyanúja) vonatkozásában a bíróságnak a rendelkezésre álló bizonyítékok mérlegelése nélkül abban kell állást foglalnia, hogy a vádlott terhére szóló bizonyítékok megalapozzák-e a bűncselekmény elkövetésének gyanúját. A másodfokú bíróság döntésében kimondta, hogy a bíróság még a tárgyalás előkészítése során (azaz a vádemelés után) is csak annyiban vizsgálhatja a bizonyítékokat (és csak azok mérlegelése nélkül), hogy a letartóztatás általános feltétele, a bűncselekmény megalapozott gyanúja, továbbra is fennáll-e, avagy a megalapozott gyanú olyan mértékben meggyengült, hogy az már nem teszi lehetővé vagy indokolttá a kényszerintézkedés alkalmazását. Ez a kérdés a hatályos Be. alapján már nem merül fel, hiszen ahogyan fentebb említettük, a megalapozott gyanú csak a vádemelés előtt feltétele a letartóztatásnak, azt követően elegendő arra utalni, hogy a terhelttel szemben vádat emeltek.[9]

[9] Emellett még számos döntés utal arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság által korábban kiadott 122. sz. állásfoglalás alapján a bíróságok a gyakorlatban sokszor jutnak arra a hibás következtetésre, hogy

Az Alkotmánybíróság határozatai szöges ellentétben állnak azzal a jogszabályellenes bírói gyakorlattal, hogy egyes bíróságok kizárják a bizonyítékok mérlegelését a megalapozott gyanú mint a letartóztatás általános feltételének vizsgálata során a vádemelés előtt, hiszen az Alkotmánybíróság szerint a nyomozási bíró igenis végez bizonyítékértékelést a nyomozás során a megalapozott gyanú vonatkozásában, és éppen ezért van kizárva az érdemi döntésből.[10] Ha a nyomozási bíró nem végezne bizonyítékértékelést, akkor valószínűleg nem is lenne szükség a kizáró szabály alkalmazására (legalábbis kevésbé lenne jelentősége). Ha igazuk lenne azoknak a bíróságoknak, amelyek szerint a vádemelés előtt a nyomozási bíró nem végezhet bizonyítékmérlegelést, akkor az a furcsa helyzet állna elő, hogy megállapítható lenne a megalapozott gyanú megléte akkor is, ha a bizonyítékok mérlegelése alapján egyébként egyértelmű, hogy azt csak egy kényszervallatás vagy leplezett eszközből törvénytelenül beszerzett bizonyíték támasztja alá. Sőt akár akkor is le lehet tartóztatni valakit, ha 100%-os alibit igazol (például tévéfelvétel igazolja, hogy a bűncselekmény elkövetésekor nem tartózkodhatott a bűncselekmény helyszínén). Mivel ezekben a nyilvánvaló esetekben a bíróság biztosan utalna a bizonyítékokra, felmerülhet a kérdés, hogy akkor hol van a (semmilyen jogszabályban nem rögzített) bizonyítékértékelési/mérlegelési tilalom határa.

A letartóztatási ok megváltozásának a vizsgálata (a letartóztatás különös feltétele)

A konkrét ügyben a Pécsi Járásbíróság Nyomozási-Szabálysértési Csoportjának 2.Bny.566/2021/3/I. számú végzése, illetve a Pécsi Törvényszék mint másodfokú bíróság azt helybenhagyó 2.Bnyf.276/2021/3. számú végzése elrendelte a gyanúsított letartóztatását. A végzés indokolása szerint a gyanúsított megalapozottan gyanúsítható a Btk. 196. § (1) bekezdése szerinti szexuális kényszerítés bűntettének elkövetésével. A megalapozott gyanú meglétén felül a bíróságoknak vizsgálniuk kellett a különös feltételek meglétét is. A határozatok indokolása szerint a bűnismétlés veszélyét az a tény támasztotta alá, hogy a gyanúsított elsőfokú bíróság előtt tett előadása szerint a településen belüli mozgása során nincs lehetősége a sértett lakóházát elkerülni, ezért a gyanúsított ígérete – miszerint szabadlábra kerülése esetén igyekezne a sértettet elkerülni – a gyanúsított jelenlegi érzelmi állapotára és a cselekmény jellegére is figyelemmel nem jelent

vádemelés előtt a bíróság nem mérlegelheti a bizonyítékokat a letartóztatás szükségességének vizsgálata során. Ezeket most nem részletezzük, Stál említett műve részletesen kitér e döntésekre.

[10] 34/2013. (XI. 22.) AB határozat.

kellő garanciát a bűnismétlés elkerülésére. Távoltartás, illetve bűnügyi felügyelet alkalmazása esetén a még fel nem lelt tárgyi bizonyítási eszközök beszerzése is veszélybe kerülne. Ennek megfelelően a bíróságok nem láttak lehetőséget a Be. fentebb idézett rendelkezései alapján letartóztatás helyett enyhébb kényszerintézkedés elrendelésére, mivel az nem kétséges, hogy a bizonyítás sikerének biztosítása és a bűnismétlés elkerülése érdekében személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés alkalmazása szükséges a gyanúsítottal szemben, azonban a letartóztatásnál enyhébb korlátozással járó kényszerintézkedés (távoltartás, illetve bűnügyi felügyelet) alkalmazása a cselekmény jellegére és az ügy körülményeire tekintettel nem lenne célravezető, különösen arra figyelemmel, hogy a gyanúsított lakóhelye a sértett szomszédságában van.

Ezt követően a gyanúsított megváltoztatta a lakóhelyét annak érdekében, hogy a végzésben megjelölt ok (miszerint azért nincs lehetőség az enyhébb kényszerintézkedés elrendelésére, mert a lakóhelye a sértett szomszédságában van) ne álljon fenn. A letartóztatást azonban a Pécsi Járásbíróság Nyomozási-Szabálysértési Csoport 2.Bny.605/2021/3. számú végzésével fenntartotta. A letartóztatás megszüntetésére (és egyúttal enyhébb, személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés elrendelésére) irányuló indítvánnyal szemben a bíróság álláspontja szerint a gyanúsított lakcímváltozása önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy a bűnismétlés, avagy a bizonyítás meghiúsításának, akadályozásának veszélye alappal ne merülne fel a gyanúsított vonatkozásában. A gyanúsított új lakcímeként megjelölt település ugyanis pár kilométerre található a sértett lakóhelyétől, a szomszédos településen. A terhelt jól ismeri a sértettet, korábban szoros érzelmi kapcsolatban álltak egymással, ezért feltehető, hogy a gyanúsított megpróbálná a sértettel felvenni a kapcsolatot szabadlábra kerülése esetén. A gyanúsított idős édesanyja is a sértettel megegyező településen lakik, akinek az esetleges gyanúsított általi látogatása, gondozása során a terhelt könnyen a sértett közelébe kerülhetne, így mindezek alapján fennáll annak a veszélye, hogy a gyanúsított a sértettel ismételten találkozna, őt megfélemlítené, vagy vallomásának megváltoztatására törekedne rábírni. A gyanúsított terhére rótt bűncselekmény előzményei, a gyanúsított önvallomása, a bűncselekmény elkövetésének körülményei, a sértettel korábban hosszú időn keresztül fennálló érzelmi viszonya, valamint a gyanúsított jelenlegi érzelmi állapota alapján továbbra is alappal feltételezhető, hogy a gyanúsított szabadlábra kerülése esetén – különösen a sértett sérelmére – újabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményt követne el.

Az elsőfokú bíróság iratok alapján meghozott végzése ellen a védelem fellebbezést nyújtott be. A fellebbezés során elsősorban azt sérelmezték, hogy a bíróság lényegében megváltoztatta a letartóztatás okát, ugyanis a letartóztatási okok közül ugyanarra a pontra hivatkozik, de annak alapjaként más körülményt jelöl meg. Ugyanez lenne a helyzet, ha a szökés veszélye miatt rendelnék el valakinek

a letartóztatását, mert nincs állandó munkahelye, majd amikor igazolja az állandó munkahelyét, akkor arra tekintettel rendelnék el (hosszabbítanák meg) a letartóztatást, hogy azért áll fenn a szökés veszélye, mert feltárták, hogy külföldi kapcsolatai vannak, és a szökését szervezi. A védelemnek ugyanis meg kell adni az érdemi lehetőséget arra, hogy ha új körülmény alapján tartják fenn a letartóztatást, akkor ez ellen érdemben ki tudja fejteni véleményét. Éppen ezért írja elő a Be. 466. § (1) bekezdésének *b)* pontja, hogy a nyomozási bírónak ülést kell tartania, ha az indítványban a meghosszabbítás okaként a korábbi határozathoz képest új körülményre hivatkoztak. A törvényhozó szándékosan nem az „új okra", hanem az „új körülményre" kifejezést használja, mivel nem az a lényeg, hogy a letartóztatási ok azonos-e, hanem az azt megalapozó körülmény.

A Pécsi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 2.Bnyf.300/2021/3. számú végzésével a letartóztatást fenntartó végzést helybenhagyta. A másodfokú bíróság szerint a letartóztatás elrendeléséhez képest sem az ügyészi indítvány, sem az elsőfokú bíróság nem hivatkozott a meghosszabbítás okaként új körülményre, ezért az elsőfokú bíróság a határozatát jogszerűen hozta meg az ügyiratok alapján, a Be. 466. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján ülés tartásának kötelezettsége nem terhelte. A Pécsi Törvényszék határozata szerint tehát nem az a fontos, hogy mi a letartóztatási okot megalapozó körülmény, hanem csak az, hogy ugyanarra a letartóztatási okra hivatkoztak-e. Álláspontunk szerint ez a jogértelmezés teljesen téves, és a sokszor bírált mechanikus jogalkalmazás újabb példája.

Összegzés helyett

Az új Be. számos tekintetben igyekezett megreformálni a büntetőeljárás szabályait és megfelelni a modern kor kihívásainak. A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések tekintetében számos, a bírói gyakorlatban rögzült rendelkezést emeltek jogszabályi szintre, és a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések általános és különös feltételeinek egységesítése mellett sor került azok egyfajta sorrendjének kialakítására is az általuk korlátozott emberi jog alapján. Ennek megfelelően rögzítették, hogy a bűncselekmény szabadságvesztéssel fenyegetettsége mellett a kétirányú megalapozott gyanú minden személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés általános feltétele, és azt is az általános feltétel szintjére emelték, hogy a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés céljának eléréséhez az adott kényszerintézkedés szükséges, és az elérni kívánt cél más módon nem biztosítható.

Azt lehet mondani, hogy a jogszabályi szöveg már mindenben megfelel az alkotmányos és a nemzetközi jogelvekből fakadó elvárásoknak. Ahogyan az már korábban más jogintézmények vonatkozásában is elmondható volt, most

sem a szabályozással, hanem a jogalkalmazással kapcsolatban merül fel probléma. A tanulmány két ilyen jogértelmezési nehézséget elemez. Egyrészt górcső alá veszi a kétirányú megalapozott gyanú meglétének vizsgálatát, és megállapítja, hogy a már másfél évtizede hatályon kívül helyezett, a Legfelsőbb Bíróság 1989-ben kiadott 122. sz. állásfoglalásának helytelen értelmezésén alapuló bírói gyakorlat, miszerint nem lehet mérlegelni a megalapozott gyanú meglétével kapcsolatos bizonyítékokat, mindenképpen kerülendő. Mind a jogelmélet, mind a törvényszöveg értelmezése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a bíróság a vádemelés előtt is csak a bizonyítékok értékelése, mérlegelése alapján juthat arra a következtetésre, hogy a kétirányú megalapozott gyanú mint a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések általános feltétele fennáll-e. Másrészt a különös feltételek, a letartóztatási okok vonatkozásában meg kellett állapítani, hogy a vádemelés előtti meghosszabbítások során nem az a lényeg, hogy a határozatban megjelölt ok, hanem (ahogyan maga a Be. is fogalmaz) az azt megalapozó körülmény új-e. Márpedig ha a letartóztatás meghosszabbítása tárgyában a vádemelés előtt az ügyészség új körülményre hivatkozik, akkor ennek alapján a nyomozási bírónak mindenképpen ülésen kell dönteni a letartóztatás meghosszabbításának kérdésében.

Horváth Attila*

A rockzene cenzúrázása Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában

„Gyertek anyák és apák
Az egész országból
Ne bíráljátok
Amit nem értetek
Fiaitokon és leányaitokon
A régi világ
Gyorsan elöregszik
Térjetek ki az új útjából
Ha nem tudtok segítő kezet nyújtani
Mert változnak az idők."
(Bob Dylan)[1]

Bill Haley 1954. április 12-én előadta a *Rock Around the Clock* című zeneszámát, amivel új korszakot nyitott a zenetörténelemben. A II. világháború utáni generáció sokkal több mindenben különbözött a szülei generációjától, mint korábban bármelyik a történelemben. A rock-, a pop- és a beatzene a maga fülsiketítő hangerejével és a korabeli fiatalok lázadásával együtt megdöbbentette még a nyugat-európai és az észak-amerikai közvéleményt is. Azonban hamarosan felismerték az új zenei stílusokban levő üzleti lehetőséget, és a korábban polgárpukkasztó zenészek többsége szépen beilleszkedett a szórakoztató zenei világba. Nem így történt mindez a szocialista országokban, köztük Magyarországon sem. A kommunista vezetők valósággal pánikba estek, mert ez a zenei stílus nyugatról jött (ezért eleve csak rossz lehet), és a fő hajtóereje az alulról szerveződő fiatalok voltak. Egymás után hozták az intézkedéseket – kezdetben azért, hogy a rockzene ne tudjon beszivárogni a vasfüggönyön keresztül, ezért a határon elvették az ilyen tartalmú hanglemezeket, és zavarták egyes nyugati rádióadók magyarországi sugárzását. Emellett igyekeztek megakadályozni, hogy nyilvános rendezvényeken ilyen stílusú zenét játszhassanak. A legelső ilyen eset

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Bob Dylan: *The Times they Are A-Changin'* (1963).

1956 nyarán a balatonfüredi mólón történt. Az ottani recsegő hangszórón csak néhány taktus szólalhatott meg, utána gyorsan elnémították a zenét.[2]

Azután minden eszközzel igyekeztek lejáratni az új zenei stílust és annak művelőit, hogy megakadályozzák a magyarországi terjesztését. A nyugatról jövő zenei irányzatokra vonatkozó hivatalos álláspontot az elsők között Maróthy János tette közzé. Először is a szovjet elvtársak iránymutatására hivatkozott:

> „Szovjet elvtársaink nagy segítséget nyújtottak azáltal, hogy a Barátsági Hónap alkalmából elküldték hozzánk Jurij Miljutyin elvtársat, a szovjet szórakoztató zene kimagasló képviselőjét. Miljutyin elvtárs beszámolt a szovjet nép táncának, szórakozásának eleven, magasrendű formáiról, és beszámolójának fényében még kirívóbbá váltak a magyar tánczene hiányosságai. Miljutyin elvtárs látogatása, tanácsai még időszerűbbé tették, hogy felvessük és széles körben megvitassuk a magyar tánczene életbevágó kérdéseit."[3]

A szovjet elvtársak segítségére azért is volt szükség, hogy felismerjék a nyugati zene rossz hatását a munkásosztályra:

> „[a] burzsoá »könnyű zene«, […] mint a kispolgári befolyás egyik formája, behatolt a munkásosztály és a parasztság széles rétegei közé, mételyezte érzésvilágukat, sorvasztotta eredeti, eleven és erőteljes művészetüket.
> A kispolgári hatásnál még veszélyesebb, mérgezőbb volt a hanyatló uralkodó osztály bomló művészetének közvetlen hatása a tömegekre. Az imperializmus korában az uralkodó osztály lelkivilágára beteges szadizmus, perverz erotika, hisztérikus idegesség jellemző. […]
> Az uralkodó osztály »művészetének« ezeket az »eredményeit« nem tartja meg magának; ezúttal nem fukarkodik, hanem bőkezűen terjeszti saját rothadásának bűzét a tömegek között."[4]

Milyen szerencse, hogy volt követendő ellenpélda:

> „Ezzel szemben a Szovjetunióban, a felszabadult népek országaiban a tömegek művészetének eddig soha nem látott arányú kibontakozása van folyamatban. A tömegzenei aktivitás nemcsak a kapitalizmus alatt háttérbe szorult eleven tömegzenei hagyományok, alkotóerő újjáéledéséhez vezet, hanem a tömegek alkotói tevékenységének olyan fokához, színvonalához, amelyhez hasonlót még nem ismert a történelem."[5]

[2] Sebők János: *Rock a vasfüggöny mögött. Hatalom és ifjúsági zene a Kádár-korszakban.* 1. kötet. Budapest, GM & Társai, 2002. 13.
[3] Maróthy János: Tánczenénk fejlesztésének néhány sürgető feladata. *Új Zenei Szemle,* 4. (1953), 5. 12–18., 12.
[4] Uo., 13.
[5] Uo. Lásd még Maróthy János: *Zene és polgár. Zene és proletár.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 491.; Maróthy János: *Zene és ember.* Budapest, Zeneműkiadó Vállalat, 1980. 283.

A *Magyar Ifjúság*ban, amelyet nagy példányszámban olvashattak a magyar fiatalok, egymást érték a rockénekeseket, rockzenészeket lejáratói cikkek: a „*New York Times* szerint: Presley kiabál, sóhajt, nyüszít, kotkodácsol – artikulálatlan hangokat ad ki magából, miközben alteste, a Rock and Roll ritmusára leírhatatlan vonaglásba kezd. A *Spiegel* című nyugatnémet folyóirat így ír róla: leginkább egy tehetséges hastáncos nőre emlékeztet." A továbbiakban a névtelenül, tehát a szerkesztőség (így az állampárt) álláspontját közölve publikáló leírta, hogy Elvis Presley mozdulatművészete olyan, mintha elektromos görcs járná át tagjait, és nem is tud énekelni.[6]

Elvisre egyébként is haragudtak az elvtársak, mert 1957 februárjában fellépett az Ed Sullivan Show-ban, amelynek televíziós közvetítése akkoriban a legnézettebb műsorok egyike volt. Elénekelt egy szép dalt zenei kíséret nélkül, *Peace in the Valley (Béke a völgyben)* címmel, a magyar forradalomban elesettek emlékére. Egyúttal felkérte a nézőket, hogy segítsék meg a magyarokat – a felhívás hatására 1957-ben 60 millió svájci frank (16 milliárd forint) értékű segélycsomag érkezett Magyarországra, és Elvis maga is küldött adományt.[7]

Az állampárt vezetése többször is tárgyalt arról, hogyan kellene korlátozni a rockzenekarok alapítását, működését. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) Agitációs és Propaganda Bizottságának 1963. augusztus 7-i ülésén készült jegyzőkönyv szerint Aczél György tájékoztatta a bizottságot arról, hogy milyen retorziókat kell alkalmazni a rockzenekarokkal szemben. Ennek alapján született meg az a határozat, amely szerint ebben az ügyben együtt kell működni a Belügy- és a Művelődésügyi Minisztériummal. Javasolták az Illés és más hasonló zenekarok feloszlatását, illetve hogy a Rádió és a Televízió kevesebb táncdalt játsszon.[8]

A Párt Tudományos és Kulturális Osztálya már korábban megfogalmazta a Magyar Rádióban követendő irányvonalat:

> „A tartalmatlanság, betegesség, nihilizmus, cinizmus nem tűrhető meg dalszövegeinkben. Egészséges tartalmú, életörömet árasztó, jól énekelhető, gazdag, eleven ritmikájú táncdalokra van szükség. Itt is tanulmányozni kell a Szovjetunió példáját (mi is tettünk már erre biztató kísérleteket), ahol sok zeneszerző […] dalt ír […] a szocialista ember legkülönbözőbb érzelmi állapotairól. […] Azt kell mintegy minimális célként kitűzni, hogy a szórakoztatás ízlést és erkölcsöt ne romboljon."[9]

[6] Őrület a huszadik hatványon. Elvis Presley és a Rock and Roll. *Magyar Ifjúság,* 1957. február 2., 5.
[7] Mindezekért az érdemekért 2011-ben a Margit híd budai hídfőjénél lévő köztér Elvis Presley nevét kapta meg, majd az énekest ugyanabban az évben posztumusz Budapest díszpolgárává választották.
[8] Szőnyei Tamás: *Nyilván tartottak: titkos szolgák a magyar rock körül, 1960–1990.* Budapest, Magyar Narancs – Tihany-Rév Könyvkiadó, 2005. 181.
[9] MNL OL M-KS 288. f. 7/1960, 78. ő. e.

Ezek az elvek némi finomhangolással az egész Kádár-korszak politikai irányvonalát meghatározták.[10]

A rockzenei irányzat alulról szerveződő mozgalom volt, ezért az állampárt vezetése nem tudta államosítani és intézményesíteni. Amikor belátták, hogy a totális tiltás nem működik, akkor az állami monopóliumokat felhasználva többfokozatú cenzúrát vezettek be. Elsőként 1959. június 1-jén létrehozták a Táncdal- és Sanzonbizottságot, amelybe az Országos Rendező Iroda, a Magyar Hanglemezgyártó Vállalat, az Országos Szórakoztatózenei Központ, a Magyar Rádió és Televízió, a Zeneműkiadó Vállalat és a Szerzői Jogvédő Hivatal delegált tagokat. (Később a zenei szakszervezet delegáltja is bekerült a bizottság tagjai közé.) A Táncdal- és Sanzonbizottság hetente egyszer, szerdán ülésezett. A dalszerző száz forint eljárási költség befizetése mellett elküldte szerzeményének zongorakivonatát és dalszövegét.[11] A bizottság ezután pár perc alatt döntött a mű további sorsáról (leginkább a dalszöveget vizsgálták). A bizottság fennállása alatt több tízezer dalt bírált el, de csak az egynegyedét engedélyezte, például 1971-ben 1725 szerzeményből csak 331 kapott engedélyt, emellett 150 dalszöveg módosítását írták elő.[12]

Ahhoz, hogy az engedélyezett dalt elő is adhassák, az Országos Szórakoztatózenei Központ bizottsága előtt kellett vizsgázni[13] – ezen sorra buktak el a rockzenekarok. Például az akkor már országosan ismert Illés zenekar is, amely az I. Táncdalfesztiválon előadta a *Még fáj minden csók* című számot.[14] Fellépni többnyire csak az Országos Rendező Iroda (ORI) által szervezett koncerteken lehetett, amelynek vezetője korábban az Államvédelmi Hatóság zenekarában volt harsonás. Szükséges volt még az úgynevezett ORI-vizsga is, amelyen például az egyik legjobb magyar gitáros, Radics Béla 1978-ban „megbukott," sőt a vizsgabizottság a későbbi próbálkozásoktól is elzárkózott.[15] Az irodának utólagos cenzúrára is joga volt, hiszen bármikor visszavonhatta a fellépési engedélyt, ha

[10] Csatári Bence: *Az ész a fontos, nem a haj: a Kádár-rendszer könnyűzenei politikája.* Budapest, Jaffa, 2015. 26.

[11] 1960-ban az átlagkereset 1575 forint volt, tehát ebből 15 dal engedélyeztetése telt volna ki havonta.

[12] MNL OL XIX-I-4-ff 50. d.; MNL OL XIX-I-4-ff 12. d.; Fonyódi Péter: *Beatkorszak a pártállamban (1963–1973).* Budapest, XX. Század Intézet, 2003. 64.; Csatári Bence: *Jampecek a Pagodában. A Magyar Rádió könnyűzenei politikája a Kádár-rendszerben.* Budapest, NEB, 2016. 78.; Csatári i. m. (10. lj.) 25.

[13] *Szórakoztatózenészek kötelező vizsgaanyaga.* Budapest, Országos Szórakoztatózenei Központ, 1975.

[14] Koltay Gábor: *Szörényi, Bródy.* Budapest, Zeneműkiadó Vállalat, 1981. 152.

[15] *A kulturális igazgatás kézikönyve.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Országos Rendező Iroda, 1977; Csatári Bence: Az Országos Rendezőiroda működése a Kádár-rendszer végén. *Levéltári Szemle,* 63. (2013), 1. 31–44.

úgy vélte, hogy az adott zenekar nem az előírásoknak megfelelő módon koncertezett.[16] A művelődési házaknak minden egyes koncert előtt tájékoztatniuk kellett a helyi tanács művelődési osztályát arról, hogy melyik zenekar vagy énekes milyen számokat szeretne előadni. Ennek révén egyes zenekarokat, például a Beatrice együttest tizenegy, a Hobo Blues Bandet tíz, a P. Mobilt pedig kilenc megyéből tiltották ki.[17] Az 1968-as prágai tavasz, illetve a magyarországi reformok lefékezése miatt leépítették a klubhálózatokat,[18] visszafogták a koncertek szervezését, a lemezkiadást, és évekig nem szerveztek tehetségkutató rendezvényeket sem.[19] A külföldi turnéra vágyó zenészeknek és zenekaroknak előbb egy szakmai zsűri előtt kellett bemutatni a repertoárjukat, csak ezután döntöttek az engedély megadásáról.[20]

Bármennyire is sikeres volt egy zenekar vagy énekes, az állami monopólium következtében hanglemeze csak a megbízható elvtárs, Bors Jenő[21] vezette Magyar Hanglemezgyártó Vállalat révén lehetett. Egy 1979. július 26-i határozat szerint: „A P. Mobil, a Hobo Blues Band és a Beatrice tekintetében más a helyzet. A vállalat nem tesz engedményt a tekintetben, hogy a fiatalság szellemi és morális épségét, fejlődését veszélyeztető szövegeket nem ad ki, és ilyen magatartású együtteseket nem támogat."[22] Emellett nem jelenhetett meg lemeze a Syrius, a Kex, a Taurus stb. zenekaroknak sem. Erdős Péter,[23] aki saját bevallása szerint sem értett a zenéhez, teljhatalommal felruházva döntött a lemezszerződésekről. Az állam monopolhelyzetével visszaélve lehetett egyes zenekarokat megzsarolni, felbomlasztani,[24] illetve megakadályozni, hogy kiadják a zenéiket. Erdős cinikus

[16] Hammer Ferenc: A dalok ugyanazok maradnak. A retro kultúrpolitikai szerkezetei a magyar popzenében. In Ignácz Ádám (szerk.): *Populáris zene és államhatalom. Tizenöt tanulmány*. Budapest, Rózsavölgyi és Társa, 2017. 284.

[17] Pozsonyi Ádám: *A Lenin-szobor helyén bombatölcsér tátong. A magyar punk története (1978–1990).* Budapest, Pozsonyi Ádám, 2001. 93.; Csatári Bence: *Vigyázz magadra, fiam! A Bojtorján együttes krónikája.* Budapest, NEB, 2018. 62.

[18] Sebők i. m. (2. lj.) 141.

[19] Hammer i. m. (16. lj.) 285.

[20] Csatári i. m. (10. lj.) 49.

[21] Bors Jenő (1931–1999) kommunista politikus, munkásőr. Moszkvában született. Édesapját 1937-ben kivégezték. Édesanyjával, aki Landler Jenő lánya volt, 1946-ban költözhetett Magyarországra. Lelkes kommunistaként tevékenykedett a különböző pártszervezetekben. 1965-ben nevezték ki a Magyar Hanglemezgyártó Vállalat vezérigazgatójává. Lásd Szakács Gábor: *Nagy rock 'n' roll könyv.* Budapest, Holoprint Kft., 2004. 144.

[22] Idézi Jávorszky Béla Szilárd – Sebők János: *A magyarock története 1. 60–70-es évek.* Budapest, Kossuth, 2005. 373.

[23] Erdős Péter (1925–1990) szabóinas, újságíró, 1950-ben és 1957-ben is letartóztatták. 1968-tól a Magyar Hanglemezgyártó Vállalatnál a könnyűzenei lemezkiadást menedzselte. Lásd Acsay Júlia – Erdős Péter: *Hogyan készül a popmenedzser?* Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 1990.

[24] Szőnyei i. m. (8. lj.) 75.

módon, őszintén elmondta a rockzenészeknek, hogy mi az általa elképzelt szabályrendszer:

> „Mit kell mellébeszélni? Mi igenis védjük a kormány kultúrpolitikáját, mint egyik eszközét az ország konszolidált viszonyainak. […] [É]n nem vagyok demokrata. Viseljetek el! Én azt szeretem, ha azt csináljátok, amit én mondok nektek, és aztán öröklakást építhettek a Rózsadombon, meghódíthatjátok a világot, az európai poppiacot."[25]

Rockzenei lemezeket, bár nyereséges üzletnek bizonyult, csak korlátozott számban adhattak ki, ami már önmagában leszűkítette a lehetőségeket.[26] A 61/1971. (XII. 17.) MM számú rendelet pedig „giccsadóval" sújtotta a rockzenészeket, „társadalmilag, művészileg értéktelennek" bélyegezve őket.

Még szigorúbb volt a cenzúra a Magyar Rádióban és Televízióban. 1956 és 1963 között nem játszhattak jazzt és rock and rollt, később beatzenét, majd a hatvanas évek végén, hetvenes évek elején progresszív rockzenét, a nyolcvanas években az újhullám és az alternatív zene volt a tiltó listán, de punkot egészen a rendszerváltozásig nem tehettek be a műsoraikba. A zenei szerkesztők teljesen önkényesen döntötték el, hogy a még a Táncdal- és Sanzonbizottság által engedélyezett zenék közül is kiknek a művet játsszák le az egyes könnyűzenei műsorokban.[27] Az is előfordult, hogy egy együttes esetében még az újságinterjú lehetőségét is megtiltották. Például a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala utasításba adta a lapok főszerkesztőinek, hogy Hobóval (Földes Lászlóval) és a Hobo Blues Band bármelyik tagjával tilos interjút készíteniük.[28]

Sok problémát okozott a rockzenészeknek, énekeseknek az is, hogy foglalkozásként nem jelölhették meg a zenélést. Akkoriban mindenkinek beírták a személyi igazolványába a munkahelyét, és akinek ez a rubrika üres volt, azt letartóztatták, és elítélhették közveszélyes munkakerülésért. Még a rendszerváltozásig hatályos Büntető törvénykönyv, az 1978. évi IV. tv. is követte a korábbi szabályozást. A 266. § szerint:

> „Az a munkaképes személy, aki munkakerülő életmódot folytat, ha korábban közveszélyes munkakerülés vétsége vagy szabálysértése miatt megbüntették, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatóságának megszűnésétől két év még nem telt el, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van."

[25] Idézi Jávorszky Béla Szilárd – Sebők János: *A magyarock története 2. 80–90-es évek*. Budapest, Kossuth, 2006. 17.
[26] Interjú Victor Mátéval. *Magyar Idők,* 2016. október 8., 11.
[27] Csatári i. m. (16. lj.) 77.
[28] Földes László: *Hobo sapiens.* Budapest, Cartaphilus, 2007. 117.

Ennek alapján a zenészeket a rendőrségi igazoltatás esetén bármikor előállíthatták, és velük szemben büntetőeljárást kezdeményezhettek.

Az 1956-os forradalomhoz és szabadságharchoz bármiféleképpen kapcsolható dalokat hosszabb-rövidebb ideig nem játszhatták Magyarországon, így például Ray Evans szerzeményét sem, amelyet Hollós Ilona, az 1960-as évekig az egyik legnépszerűbb táncdal-énekesnő magyarul *Ahogy lesz, úgy lesz* címmel adott elő. A *Honvágydal* amerikai és német források alapján készült, Boros Ida énekelte fel 1956. október 23-án. Népszerűsége ellenére Magyarországon sokáig nem adhatták le, mert Boros a férjével együtt elhagyta az országot, de a dal a magyar emigránsok körében nagyon népszerű volt, ezért a Szabad Európa Rádió a *Szív küldi* című műsorában gyakran játszotta. A forradalom ifjúsága és hősei előtt tisztelgő olasz dal, az *Avanti ragazzi di Buda (Előre, budai srácok, Előre, pesti fiúk!)* a témája miatt került tiltólistára.

Szörényi Levente dalszerző és S. Nagy István dalszövegíró 1965 márciusában írta meg a *Rohan az idő* című számot. A Táncdal- és Sanzonbizottság több alkalommal is visszautasította (később Koncz Zsuzsa előadásában népszerű sláger lett).[29] Ugyanez a sors várt Szörényi egy másik zenéjére is, amelyre Hajnal István írt szöveget. Az *Alvajáró* című számot másodszorra is visszadobta a Táncdal- és Sanzonbizottság. Bródy János aztán egy másik szöveget írt a dalhoz, így az felkerülhetett az Illés együttes kislemezének „B" oldalára.[30] *Az utcán* című számhoz hozzá kellett írni még egy versszakot, hogy optimista befejezésű legyen. Bródy 1968-ban a csehszlovákiai események hatására írta meg a *Ne várd a májust* című dalt. Természetesen a cenzúra miatt nem jelenhetett meg, de 14 évvel később Sztevanovity Zorán elénekelhette, de csak úgy, hogy ki kellett hagyni az utolsó versszakot: „Fejünkre hullanak a csillagok, rémülten ébrednek az álmodók…"[31]

Betiltották a *Légy erős* című dalt is, pedig Mészáros Márta *Szabad lélegzet* című filmjében már elhangzott (csak húsz év múlva adhatták ki). Ugyanez történt a *Vigasztalj meg!* című számmal is. A *Valahol egy lány* és a *Vigyázz, ha jön a vonat* című slágereket végül Koncz adhatta elő. Bródyt az 1968-as csehszlovákiai bevonulás ihlette, amikor egy magyar népdal dallamára 1969-ben megírta a *Ha én rózsa volnék* című számot.[32] A közönség első hallásra megértette a dal üzenetét, ezért betiltották, még Koncz *Jelbeszéd* című albumán (1973) sem jelenhetett meg.[33] Az *Elvonult a vihar* című szám szövegét is át kellett írni: az eredeti szöveg szerint „Elvonult a vihar, / Tiszta lett az ég, / De a zúgó vihar / Visszajöhet

[29] Koltay i. m. (14. lj.).

[30] Csatári i. m. (10. lj.) 115.

[31] Sztevanovity Zorán: *Zorán. Az elmúlt 30 év…* Budapest, Hunga-Print, 1993. 38.

[32] A *Megkötöm lovamat* két különböző dallamváltozatban hasonló szöveggel ismert magyar népdal. A dalt Bartók Béla gyűjtötte 1918-ban a Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyei Újszászon.

[33] Csatári i. m. (10. lj.) 109.

még." A cenzúrázott változat: „Elvonult a vihar, / Tiszta lett az ég, / De az én kedvesem / Nem jött vissza még." Szörényinek a *Hej, barátom* című száma utolsó versszakát Erdős húzatta ki, mert a „sűrű, sötét erdőt" magára értette. Ez természetesen nem így volt, csak a „márkamenedzsernek" volt üldözési mániája. A Fonográf együttesnek is meggyűlt a baja a cenzúrával. A *Jelenkor* című lemezen nem szerepelhetett az *Olvadás* című dal. Az *Utazás* című album hatodik dalát is betiltották, a *Hidd el, ez ő* című számot „klerikálisnak" minősítették.[34]

A szorgos cenzorok még a legnagyobb magyar költők verseit is betiltották. Petőfi Sándor *Európa csendes* és a *Nemzeti dal* című költeményei is erre a sorsra jutottak. Az *Európa csendes* vers ugyanis '56-ra és '68-ra emlékeztetett mindenkit, a *Nemzeti dal* hatásától pedig tartottak a kommunista vezetők. (Az előbbi versnek csak a zenei alapját játszhatták le.) József Attila *Bolyongok* című versét is kivették Koncz *Jelbeszéd* című lemezéből, mert ez a rész nem tetszett a cenzoroknak: „Merrefelé menjek? Balra-e vagy jobbra? / Fönn csillagok vannak, fölnézek azokra, / Fénylő csillagokra. / Merre nincs / csillagfény – arra fogok menni, / Ott fognak igazán engemet szeretni, / Igazán szeretni." Végül biztos, ami biztos, a raktáron lévő összes *Jelbeszéd* című lemezt bezúzták.[35] A Kaláka együttesnek sem engedték meg, hogy a *Reménytelenül,* a *Tudod, hogy nincs bocsánat* és az *Azt mondják* című József Attila-verseket az 1977-es lemezükön kiadják. Tragikomikus módon a Magyar Rádió azért nem játszotta Koncz *Barbara* című dalát, mert a zenei szerkesztőt a Barbarossa-tervre emlékeztette. Egyébként a dal kifejezetten antimilitarista volt.[36]

Vitray Tamás a *Show-hivatal* című, élő egyenes adásban menő tévéműsorában Szörényinek szegezte azt a kérdést, hogy miért nem indulnak az 1967-es táncdalfesztiválon. Szörényi joggal háborodott fel az indiszkrét kérdést hallva, hiszen a nevezés titkos volt (akkor még nem tudhatta, hogy Vitray milyen jól informált). Vitraynak nem tetszett Szörényi dacos válasza, ezért kapcsolatai révén elérte, hogy egy évig ne játssza a tévé az Illés együttes számait.[37] Abból is botrányt kreáltak, hogy a táncdalfesztiválon atillában akartak fellépni,[38] ugyanis a cenzorokat idegesítette minden nemzeti szimbólumra tett utalás. A *Ne sírjatok, lányok!* című lemez borítóján lévő csomagot nemzeti színű madzaggal kötötték át – a lemezgyárban Borsék utasítására lila tintával fedték el a nemzeti színeket.

[34] Szörényi Leventével készült interjú. *Magyar Idők,* 2018. február 10., 3.
[35] Sebők i. m. (2. lj.) 157.; Szőnyei i. m. (8. lj.) 385.; Varjas Endre: *Koncz Zsuzsa.* Budapest, Ab Ovo, 1992. 92.
[36] Csatári i. m. (10. lj.) 170.
[37] Szörényi Levente és Bródy János válaszul megírta a *Ne gondold!* című számot, ahol ez a szövegrész is szerepelt: „Ajánlom, tűnjél el a színről sietve."
[38] Kocsis L. Mihály: *Illés. Énekelt történelem.* Budapest, Zikkurat Kft., 1999. 36.

Bródy Jánosnak *Az illuzionista* című dalszövegét is át kellett írnia, mert megemlítette a nemzeti színeket.

Az Illés 1970-ben tíznapos angliai koncertturnéra kapott meghívást, amelyen Bródytól interjút kért a BBC. Ebből még nem lett volna nagyobb baj, de mindezt leadta a Szabad Európa Rádió is – emiatt Budapesten és több vidéki városban egy ideig nem koncertezhetett a zenekar, és a Magyar Rádió, illetve a Televízió sem játszhatta a dalaikat. A *Good bye, London* című számot is csak két évvel később adhatták ki.[39] Bródyra ezután különös figyelmet fordítottak a hatóságok. Megbüntette egy rendőr azért, mert nem volt nála a személyi igazolványa (valójában ott volt tőle nem messze, a kabátjában), de megbüntették azért is, mert a kerékpárja nem volt kivilágítva, pedig még csak szürkület volt. Bródy 1973. június 10-én, a diósgyőri sportpályán megtartott miskolci rockfesztiválon az Illés koncertje végén köszönetet mondott a rendfenntartó erőknek: „Köszönöm a rendfenntartó erők segítségét is. [Erre a közönség gúnyosan nevetett.] Igen, komolyan gondolom ezt, mert voltak, akik már tegnap lejöttek Miskolcra, és nem volt hol aludniuk, padokon, az Avas oldalában akarták tölteni az éjszakát. A rendőrség részükre szállást biztosított – igaz, ez a fekhely nem volt olyan, mint az otthoni ágy, de reggel megkérdezték, hogy jól aludtak-e, és jó szórakozást kívánva kiengedték őket."[40]

Bródynak ezt a kijelentését jó ürügynek találták arra, hogy az Illés együttes szövegíróját megrendszabályozzák. Bródyt rabosították, azaz ujjlenyomatot vettek tőle, három oldalról lefényképezték, lakhelyelhagyási tilalmat rendeltek el, házkutatást tartottak nála, ahol lefoglalták Bródy iratait, köztük a készülő *István, a király* szövegkönyvét, felfüggesztették Bródy tagságát a Magyar Népköztársaság Művészeti Alapjában, útlevelét letiltották, és „nagyobb nyilvánosság előtt elkövetett állam elleni izgatás" címén vádat emeltek ellene, az ügyész pedig többévi végrehajtandó börtönbüntetés kiszabását indítványozta. Első fokon a Miskolci Járásbíróság felmentette, de Aczél személyesen járt közben, hogy az ítélet ne felmentő legyen.[41] Ennek megfelelően másodfokon a Miskolci Megyei Bíróság bűnösnek mondta ki Bródyt, és 5000 forint pénzbüntetésre ítélte. Ezzel priusza lett, és biztos lehetett abban, hogy legközelebb már nem lesznek ilyen elnézőek vele.[42] Bródy hatósági zaklatása nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy az Illés együttessel szemben alkalmazott bomlasztási taktika sikeres lett.

Hobónak az 1968-ban írt *Lakájdal* című számát betiltották, és egy időre bezárták az Eötvös Klubot is, ahol azt előadta. 1972-ben házkutatást tartottak

[39] Csatári i. m. (10. lj.) 109.
[40] Idézi Sebők i. m. (2. lj.) 154.
[41] MTAKK Ms 6034/240–247.
[42] Koltay i. m. (14. lj.) 245.; Szőnyei i. m. (8. lj.) 364., 387.

nála, lefoglalták az írásait, majd előállították a politikai rendőrség Gyorskocsi utcai börtönében. Talán az 1979-ben tartott koncert végén, amikor Hobo lejött a színpadról, a rendőrök ráküldtek két kutyát, könnygázzal lefújták és megverték. 1981-ben betiltották a *Kopaszkutya* című lemezt – az csak 1993-ban jelenhetett meg. Hobónak összesen 22 dalát tiltották be, ezek közül talán az a legmegdöbbentőbb, hogy *A farkasok dala* és *A kutyák dala* című Petőfi-versek sem szerepelhettek a Hobo Blues Band lemezén. Emellett 31 dosszié, 287 oldal titkosszolgálati jelentés készült róla.[43]

Az Omega együttes *Élő Omega* (1972) című nagylemezéről le kellett venni a *200 évvel az utolsó háború után* és a *Szex apó* című számokat. Az utóbbit azért, mert Erdős (talán nem ok nélkül) magára vette. Erdősnek még ez sem volt elég: az egész lemez megjelenését meg akarta akadályozni, pedig sokan megvették volna. Ezért az Omega saját maga szervezte meg a lemez gyártását. Ekkor arra hivatkoztak, hogy nincs elég papír a borító elkészítéséhez. Az Omega viszont egy téesz-melléküzemággal alumíniumtasakokat készíttetett, és azokba csomagoltatta a lemezt.[44] Az Omega *Gammapolis* című lemezének címadó dala úgy kezdődött, hogy „Oly lassan telt a 33 év…" Ezzel az volt a baj, hogy ha 1978-ból kivonunk 33-at, akkor 1945 jön ki, ezért át kellett írni: „Oly hosszú volt a 23 év…" Ezzel viszont a lemez megjelenésének éve (1979) okozott gondot, hiszen 1956-ra utalt, emiatt a Magyar Rádió nem is játszotta ezt a dalt (végül „29 évre" újra átírva már játszhatták).[45]

Lerch István, miután több szerzeményét is visszautasította a Táncdal- és Sanzonbizottság, bosszúból Elton John egyik szerzeményének kottáját küldte el nekik. A cenzorok szerint ez a dal sem érte el azt a szintet, hogy bemutatásra alkalmasnak minősítsék.[46] A legendás Kex együttes csak másfél évig működött – ennyi ideig tudtak dacolni a kommunista vezetés támadásaival. Leginkább az együttes énekese, frontembere, Baksa-Soós János lett a rendszer egyik közellensége, nem is annyira a zenéi, mint inkább a performance-ai miatt támadták. Piros nadrágban, fehér pólóban fityiszt mutatott a hatalomnak. Egyszer a *Népszabadság* vezércikkét parodizálta, majd a „szabad" választásokat. Nem csoda,

[43] „Ha kell, berúgom az ajtót." Interjú Földes „Hobo" Lászlóval. *Heti Válasz,* 2008. szeptember 18., 27.; Csatári i. m. (10. lj.) 160., 311.

[44] Csatári i. m. (10. lj.). 169.

[45] „Mindig volt a szövegeinkben egy nagyon pici kekeckedés." Ladányi Zsolt interjúja Kóbor Jánossal. *Rockbook,* www.rockbook.hu/hirek/omega-mindig-benne-van-szovegeinkben-egy-nagyon-pici-kekeckedes-interju-kobor-janossal

[46] Kiss Sándor – Lerch István: *30 év zene. Lerch István feketén-fehéren*. Budapest, Brazil Bt., 2001. 36.

hogy tucatjával készültek róla és társairól az ügynöki jelentések,[47] a rendőrök folyamatosan zaklatták, többször meg is verték. Kisfaludy András, a Kex együttes dobosa szerint el is akarták egy autóval gázolni.[48]

A Beatrice eredetileg leányzenekar volt. Nagy Feró kezdetben egyetlen fiúként csatlakozott hozzájuk, majd miután a lányok távoztak, a saját elképzelései szerint alakította újjá a zenekart, amely hamarosan nagyon népszerű lett a szocialista társadalomban helyüket nem találó fiatalok körében. Viselkedésük, népszerűségük nem tetszett a kommunista vezetésnek, ezért a korabeli sajtóban folyamatosan lejáratő cikkeket írtak róluk. Erdős például többek között azt hazudta róluk, hogy a színpadon élő csirkét daráltak. A rendőrök rendszeresen igazoltatták Nagy Ferót (még koncert közben is), zaklatták, megverték, iratait elvették. Lassan szinte minden fellépési lehetőségtől eltiltották. Nagy Feró és a zenésztársai nem bírták tovább a velük szemben alkalmazott „adminisztratív" intézkedéseket, ezért 1981-ben feloszlott a zenekar.[49]

Szilas Imre volt talán az első, aki az egyházi zenét a beattel próbálta megújítani. A kommunista vezetés már nemcsak az új zenei stílussal, hanem a fiatalok körében hamar népszerűvé váló vallásos mozgalommal szemben is fel akart lépni. A politikai rendőrség és a média nagy vehemenciával lendült támadásba ezen a területen is, de ennek ellenére Szilas írt még két beatmisét (később mégis jobbnak látta az Amerikai Egyesült Államokba emigrálni).[50] Az újfajta egyházzenei stílus egyre nagyobb mértéken kezdett elterjedni az egész országban, nemcsak a katolikus, hanem a protestáns körökben is. A beatmisék népszerűsítését nagyban elősegítette a *Jézus Krisztus Szupersztár* című rockopera is, amelyet az állampárt azon nyomban betiltott. Aczél személyesen intézkedett, hogy a Korong együttes sem a Magyar Rádióban, sem a Fővárosi Operettszínházban nem adhatja elő a rockoperát – végül a Rockszínház csak 1986-ban mutathatta be.[51]

A „gitáros miséknek" Sillye Jenő lett a legmeghatározóbb képviselője. Folyamatosan járta az országot, és játszotta a saját szerzeményeit. Nemcsak a szentmiséken, hanem a nagymarosi ifjúsági találkozókon is fellépett[52] (1975 őszén ugyanitt rendezték meg az első egyházzenei dalfesztivált is). Ezeket a rendezvényeket

[47] Markó György: Kex-akták. Ügynökjelentések a Kex együttesről 1969–1971. *Kritika,* 23. (1999), 4. 8–12., 8.

[48] Sebők i. m. (2. lj.) 195.

[49] Nagy Feró: *Boldog, szép napok.* Budapest, Nagy Feró Produkció Kft., 2006. 113.

[50] ÁBTL 3.1.5. O-16455. 1.; Szikora József: *Missa Aboniensis.* Harminc évvel a *teenager*-mise után. *Új Ember,* 1997. április 27., 6.; Gyorgyovich Miklós: Abonyi mise. Az öröm zenéje. *Távlatok,* 7. (1997), 35–36. 482.

[51] MNL OL M-KS 288. f. 36/1972. 18. ő. e.; Ring Orsolya: A struktúra peremén. Rock Színház az 1970–1980-as években. In Ignácz i. m. (16. lj.) 197.

[52] Kamarás István: *Lelkierőmű Nagymaroson.* Budapest, Művelődéskutató Intézet, 1989; Bodnár Dániel: *Lélektől lélekig. Sillye Jenő énekes és dalszerző.* Budapest, Múzik Bt., 2002.

a politikai rendőrség tisztjei és egyes hálózati személyek folyamatosan megfigyelték, lehallgatókészülékeket szereltek fel a szervezők és a plébánosok lakásába, de infratechnikás felvételeket is készítettek a beatmisék közönségéről[53] (ennek ellenére csak közvetett fenyegetést érezhettek a vallásos áhítaton részt vevő fiatalok). Nyilvánvaló volt az is, hogy ez a kétszeresen is üldözött zenei irányzat, amelyben még a nemzeti öntudat erősítése is erőteljesen dominált, nem szólalhat meg a Magyar Rádióban és Televízióban, és lemezen sem fogják kiadni.[54] A beatmisék szerzői és előadói 1989-ig semmilyen bevételhez sem juthattak, önkéntes felajánlásként végezték szolgálatukat. Sillye húsvéti oratóriuma is csak kivételként jelenhetett meg 1984-ben *Kristályóriás* címmel kis példányszámban az Ecclesia Kiadónál.

[53] Kamarás István – Körmendy Ferenc: Religiózus beat I. *Új Forrás,* 22. (1990), 2. 11–25., 21.; Povedán Kinga: A kétszeres alternatív zenei kultúra. In Ignácz i. m. (55. lj.).

[54] Tomka Ferenc: *Halálra szántak, mégis élünk! Egyházüldözés, 1945–1990 és az ügynökkérdés.* Budapest, Szent István Társulat, 2005. 157.; Soós Viktor Attila: Tábortűz és beatmise. Adalékok a keresztény könnyűzene pártállami fogadtatásához. *Betekintő,* 15. (2021), 3. 119–147.

Hutkai Zsuzsanna*

Uniós támogatások Magyarországon harminc év távlatából

Több mint harminc év telt el azóta, hogy az első uniós támogatások révén Magyarország számára új lehetőség nyílt arra, hogy társadalmát, területeit, gazdaságát fejlessze, és ahol szükségesnek ítélte, ott megkezdje és biztosítsa a felzárkózást. Ebben a harminc évben a kisebb-nagyobb ciklikusság mellett két, az egész világgazdaságot megrázó és sarkából kifordító esemény történt: a 2008-as pénzügyi, gazdasági világválság és a 2019-ben kibontakozó Covid-fertőzés okozta világjárvány, amelyek teljes szemléletváltásra késztették és késztetik a döntéshozókat. A számos változás mellett ugyanakkor a fejlesztéspolitika iránt érdeklődőkben felmerülhet a kérdés, mi változott e harminc év alatt: hogyan alakult a források felhasználásának célrendszere, milyen eredményeket tud Magyarország felmutatni? A tanulmány célja, hogy pillanatképet adjon az uniós fejlesztések fő irányvonalairól, valamint az egyes fejlesztési periódusok forrásfelhasználásának alakulásáról.

Az uniós források felhasználása, a támogatások hasznosulásának mérése

A regionális politika az Európai Unió (EU) belső fejlesztési politikája, a közösségi politikák egyike. Már 1957-ben, a Római Szerződésben rávilágítottak arra, hogy a nyugat-európai integráció nem valósulhat meg a regionális különbségek csökkentése nélkül, mivel az akadályozná a négy szabadságelv megvalósulását, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását. Ekkor a regionális kérdések még nem kaptak jelentős szerepet a közösségi politikák között, mivel úgy vélték, hogy a szabadságelvek következtében megvalósuló gazdasági kiegyenlítődés majd csökkenti a területi egyenlőtlenségeket is. A regionális politika a különböző szempontok szerint – természetföldrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális stb. –, földrajzilag körülhatárolható területegységek (régiók) között meglévő fejlettségi különbségek mérséklésére irányul. A strukturális politika

* Adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

ezenkívül az egyéb, térségi szinten megjelenő strukturális problémák, például a munkanélküliség, az ágazati szerkezet egyoldalúságának kezelését és a regionális együttműködést is szolgálja.[1] A kohéziós politika az európai szintű szolidaritást támogatja, amely számos, különféle projekt kapcsán valósul meg.

Az uniós forrásfelhasználás, a felzárkózás, a fejlesztéspolitika kialakításához minden ország számára alapvető keretet adnak az egyes fejlesztési periódusok uniós irányelvei. Ezekre alapozva az adott ország felelőssége, hogy olyan fejlesztési programokat alakítson ki és támogasson, amelyeket elsősorban saját gazdasági, társadalmi, területi adottságai, lehetőségei és elképzelései határoznak meg, és amelyek révén a megcélzott területeken előrelépést, eredményeket tud felmutatni. Természetesen a fejlődés és a fejlettség összetett jelenség; sokdimenziós, aminek hátterében az áll, hogy a fejlettségnek sok tényezője, egymásba át nem vihető eleme van, illetve sokmutatós, ami abból ered, hogy az egyes dimenziók javarészt nem írhatók le egyetlen mutatószámmal, több módon is mérhetők, ami mérési nehézségekhez is vezet.[2]

Az elmúlt évtizedben, elsősorban a globalizációs folyamatok következtében, a gazdaság és a társadalom térbeli működése megváltozott, aminek hatására átalakultak a régiók, térségek gazdasági fejlődésével és növekedésével, a gazdaságfejlesztéssel és a területi politikával kapcsolatos korábbi álláspontok is. A regionális gazdasági növekedést magyarázó közgazdasági irányzatok megújulása a globalizáció felerősödésének egyik következménye.[3] A konvergencia fogalma a regionális tudományban kiemelkedő szerepet kap, mivel az EU egyik célja a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése, az egyes régiók átlaghoz való felzárkóztatása – ezekhez biztosít jelentős forrásokat a fejlesztési periódusokban. A konvergencia azonban nem alakul ki önmagától, így alapvető kérdés, hogy a kohéziós politika be tud-e, és ha igen, milyen mértékben tud beavatkozni a régiók fejlődésébe.

Az Unió regionális politikája mellett szól, hogy a gazdasági integrációból eredő előnyök elosztásához aktív eszközökre van szükség.[4] A Strukturális és Kohéziós Politikai Igazgatóság égisze alatt megjelent tanulmány a struk-

[1] Perger Éva: Területfejlesztés. In Szigeti Ernő (szerk.): *Terület- és településfejlesztési ismeretek.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. 7–38.

[2] Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 296-297.

[3] Roberta Capello – Peter Nijkamp: Introduction: Regional Growth and Development Theories in the Twenty-First Century, Recent Theoretical Advances and Future Challenges. In Roberta Capello – Peter Nijkamp (szerk.): *Handbook of Regional Growth and Development Theories.* Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 1–16.

[4] Kengyel Ákos: Integrációs politikák – a Gazdasági Unió alapjai. B.II. fejezet. In Palánkai Tibor (szerk.): *Az európai integráció gazdaságtana.* Budapest, Aula, 2004.

turális és a kohéziós politikák gazdasági megtérülését elemezve rámutat,[5] hogy a kedvezményezett országokban a gazdasági haszon mind a végrehajtás időszakában, mind hosszú távon pozitív. Azonban egyre több kritikai hangvételű tanulmány is született, amelyek szerint a strukturális politika inkább tekinthető jövedelemelosztási, mint fejlesztéspolitikának, illetve rámutatnak a konvergencia elmaradására, a kohéziós politika hatástalanságára, a fejlesztéspolitika eredménytelenségére, arra, hogy az integráció ellenére a különbségek nem mutatnak csökkenést.

Ugo Fratesi és Andrés Rodríguez-Pose azt is bemutatták, hogy azoknak a régióknak a többsége, ahol a GDP kisebb, mint az EU-átlag 75%-a, az 1989-es strukturális reformokat követően sem tudott felzárkózni. A sikertelenség oka szerintük az EU nem megfelelő, kiegyensúlyozatlan támogatási politikája, amely a források nagy részét a fizikai infrastruktúra és a környezetvédelem beruházásaira irányozta.[6] A regionális konvergencia hiányát sokan az európai regionális politika elhibázott voltával hozták összefüggésbe, mások viszont azzal érveltek, hogy a gazdasági integráció mélyülése a fejlettségi különbségek sokkal jelentősebb növekedését eredményezte volna a regionális fejlesztéspolitika beavatkozásainak elmaradása esetén.[7]

A konvergenciához és a mérési modellekhez szintén számos elmélet és kritika kapcsolódik, amelyek rámutatnak a forrásfelhasználás és a konvergencia megítélésének és mérésének elméleti és gyakorlati nehézségeire, amelyek ellenére mégis alapvető, hogy a forrásfelhasználások eredményeit számontartsuk. Erre minden fejlesztési periódust követően érdemes építkezni, mivel a hatékony hazai uniós forrásfelhasználás megalapozásához elengedhetetlen az átfogó hatáselemzés, amely részletesen bemutatja a támogatási időszak hazai eredményességét, megállapításaival és következtetéseivel támogatva a következő fejlesztési periódus kialakítását.

[5] John Bradley – Gerhard Untiedt – Janusz Zaleski: *The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States.* Report for the European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. 2009, PE 419.106.

[6] Andrés Rodríguez-Pose – Ugo Fratesi: *Unbalanced Development Strategies and the Lack of Regional Convergence in the EU*. Paper Presented to the 2002 ERSA Congress, Dortmund, August 27–31, 2002, http://econpapers.repec.org/paper/wiwwiwrsa/ersa02p415.htm

[7] Ben Gardiner – Ron Martin – Peter Tyler: *Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions.* European Regional Science Association Series ERSA Conference Papers No. ersa04p333, 2004, https://tinyurl.com/mpae8dkf

Az Unió kapujában – az előcsatlakozási alapok

Az Európai Unióba belépni kívánó országok, köztük Magyarország számára három előcsatlakozási program biztosított lehetőséget a csatlakozásra való felkészülésre: az ISPA (Instrument for structural policies for pre-accession), a SAPARD (Special accession programme for agriculture and rural development) és a PHARE (Poland and Hungary Assistance for restructuring of their economies). Az ISPA a csatlakozás előtti strukturális politika eszközeként a környezetvédelmi és a közlekedési projektek megvalósítását támogatta, a SAPARD a fenntartható mezőgazdaság- és vidékfejlesztés számára biztosított támogatást. Az 1989-ben elindított PHARE program eredeti célja az volt, hogy támogatást nyújtson a politikai demokrácia megszilárdításához és a piaci átalakulásokhoz szükséges szakemberek képzéséhez, valamint új intézmények kiépítéséhez. Idővel a program, céljait tekintve, megváltozott: 1995-től nagyobb hangsúlyt kaptak a pénzügyi és a beruházási támogatások, a környezetvédelem és a privatizáció, 1998-tól a támogatásban részesülő országokban a teljes jogú EU-tagság elnyeréséhez szükséges feltételek kialakítását segítette, 2000-től pedig a gazdasági és a szociális kohézió támogatására összpontosított. A PHARE a strukturális, az ISPA a kohéziós, a SAPARD pedig a mezőgazdasági alapok előfutára volt.

A PHARE-programok fejlesztései az intézményfejlesztési, a társintézményi *(twinning)* programok, a beruházási, a gazdasági és a szociális kohézió erősítését célzó programok, a nemzetközi programok, a határ menti együttműködés program és a Közösségi Programok voltak. Magyarország 1990 és 2003 között a PHARE-támogatásra vonatkozóan összesen közel 1,487 milliárd euró értékben kötött pénzügyi megállapodásokat. Az utolsó szerződéskötési határidőig, azaz 2005. november 30-ig ebből közel 1,42 milliárd euróra lett aláírt szerződés, amely mintegy 200 ágazati és területfejlesztési program megvalósítását finanszírozta, támogatva hazánkat abban, hogy megkezdje gazdasági és társadalmi berendezkedésének hozzáillesztését az EU-hoz, és felkészítette az országot a teljes jogú tagság biztosította nagyobb források felhasználására.[8]

[8] Ernst Gabriella: *Nagy Phare könyv. Másfél évtizede az EU-val.* Budapest, magánkiadás, 2007.

A 2004–2006-os fejlesztési periódus

A Nemzeti fejlesztési terv célja az volt, hogy a 2004 és 2006 közötti időszakra kijelölje Magyarország uniós alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. E programozási időszakban olyan fejlesztések megvalósítását kívánták előmozdítani, amelyek – igazodva az EU-s prioritásokhoz – a GDP növekedését és a foglalkoztatás bővülését is szolgálta. A fejlesztési terv hosszú távú célja az EU gazdasági és társadalmi fejlettségi szintjéhez való konvergencia megteremtése volt, és az ezt lehetővé tevő specifikus célok között a versenyképesebb gazdaság, a humán erőforrások fejlesztése, a jobb minőségű környezet és alap-infrastruktúra, illetve a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése szerepelt. Az első fejlesztési periódusban a fejlesztési tervnek öt operatív programja volt.

Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program a mezőgazdaság modernizálásának és hatékonyabbá tételének megvalósítását tűzte ki célul a termelési technológiák és a termékfeldolgozás fejlesztése által. A program további céljai között szerepelt a vidék fejlesztése, a jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása a vidéki térségek lakossága számára, a vidéki infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése, a vidék kulturális örökségének védelme, a mezőgazdasági termelés és az élelmiszer-feldolgozás versenyképességének javítása, a mezőgazdaság környezetbarát fejlesztése, a földhasználat racionalizálása és a vidék felzárkóztatásának elősegítése. A program beavatkozási és fejlesztési forrásainak fókuszában a következő területek álltak: a versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban, az élelmiszer-feldolgozás modernizációja, valamint a vidéki térségek fejlesztése.

A Gazdaság és Vidékfejlesztés Operatív Program alapvető célja a gazdaság versenyképességének növelése volt, a középtávú célok között szerepelt a tudásalapú gazdaság kialakítása az innováció és a technológiai fejlesztés előtérbe állításával, a hálózatépítés, az együttműködések, az integráció és a vállalatközi kapcsolatok előmozdítása, az olyan regionális központok kialakulásának elősegítése, amelyek súlyuknál fogva növekedési pólusokként hatnak és agglomerációs előnyöket érhetnek el, valamint a menedzsment, a vállalatvezetés színvonalának javítása a gazdaság minden szintjén, különös tekintettel a kis- és középvállalkozásokra. A program beavatkozási, fejlesztési forrásai a beruházásösztönzés, a kis- és középvállalkozások fejlesztése, a kutatás-fejlesztés és innováció, valamint az információs társadalom és a gazdaságfejlesztés területére irányultak.

A Humánerőforrás Fejlesztés Operatív Program alapvető célja a magasabb szintű foglalkoztatás és a humán kapacitások fejlesztése volt, középtávú céljai között a foglalkoztatási szint emelése, a munkaerő versenyképességének javítása és a társadalmi beilleszkedés elősegítése szerepelt. A program beavatkozási, fejlesztési forrásai az aktív munkaerőpiaci politikák, az élethosszig tartó tanulás és alkalmazkodóképesség, valamint az oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztését támogatták.

A Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program, a Kohéziós Alapból történő fejlesztésekkel összhangban, a környezetvédelmi és a közlekedésinfrastrukturális beruházások megvalósítását tűzte ki célul, a hátrányos helyzetű térségek telekommunikációs infrastruktúrájának javítását, illetve az egészségügy infrastrukturális fejlesztését. A program alapvető célja a környezetbarát fejlesztések elősegítése volt, középtávú céljai között a környezet állapotának javítása a fenntartható fejlődés elősegítésével, a környezet- és természetvédelmi fejlesztések által, valamint a környezetkímélő közlekedési infrastruktúra fejlesztése és az elérhetőségi mutatók javítása szerepeltek.

A Regionális Operatív Program alapvető célja a kiegyensúlyozott területi fejlődés, az Unió fő fejlesztési területi egységeinek számító régiók fejlesztése, a gazdasági környezet javítása volt, valamint a turizmus támogatása egyes infrastrukturális fejlesztések által, az integrált térség- és településfejlesztés, a régiók emberi erőforrásainak és tudásállományának javítása, és környezetgazdálkodásuk fejlesztése úgy, hogy az általánosan szükséges fejlesztéseket kiegészítve figyelembe vegye a régiónként eltérő igényeket. A program középtávú célkitűzései között szerepelt a társadalmi és a gazdasági szempontból elmaradott térségek gazdasági potenciáljának erősítése, a természeti értékek és a kulturális örökség gazdasági, turisztikai célú hasznosítása, a vonzó települési környezet kialakítása, valamint a megújulásra képes helyi társadalom megteremtése. Beavatkozási, fejlesztési forrásai a következő területekre irányultak: a turisztikai potenciál elősegítése a régiókban, térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése, a humánerőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése.

A 2004–2006 közötti fejlesztési periódus forrásfelhasználására vonatkozó adatokat országos szinten, a Nemzeti fejlesztési terv (NFT) forrásai felhasználásának keretét, a leszerződött és kifizetett támogatások arányát az egyes operatív programok, prioritások vonatkozásában az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat. *Az NFT pénzügyi keretek felhasználásának állása, 2010. február*

Prioritás / finanszírozó alap / operatív program	*Keret (255 Ft/euró)*	*Leszerződött*	*Kifizetett támogatás*
	(Mrd Ft)	*(százalék)*	*(százalék)*
A versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban	61,5	107%	105%
A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése	15,1	95%	93%
Vidéki térség fejlesztése	27	105%	101%
Technikai segítségnyújtás	2,7	102%	103%
Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program	106,3	105%	102%
Beruházásösztönzés	35,6	104%	101%
Kis- és középvállalkozások fejlesztése	43,4	93%	91%
Kutatás-fejlesztés, innováció	34,5	106%	102%
Információstársadalom- és gazdaságfejlesztés	32,3	107%	106%
Technikai segítségnyújtás	5,8	117%	99%
Gazdasági Versenyképesség Operatív Program	151,7	102%	99%
Aktív munkaerőpiaci intézkedések támogatása	40,8	103%	102%
A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem a munkaerőpiacra való belépés elősegítésével	22,2	118%	103%
Az egész életen át tartó tanulás támogatása és az alkalmazkodóképesség javítása	58,5	118%	105%
Az oktatási, szociális szolgáltatások és az egészségügyi ellátórendszer infrastruktúrájának fejlesztése	56,2	106%	105%
Technikai segítségnyújtás	9,6	153%	91%
Humánerőforrás-fejlesztés Operatív Program	187,3	113%	103%
Környezetvédelem prioritása	42,6	112%	111%
Közlekedési infrastruktúra fejlesztése: környezetkímélő közlekedési infrastruktúra fejlesztése; a közlekedési infrastruktúra elérhetőségét javító fejlesztések	64,2	106%	106%
Technikai segítségnyújtás	4,5	133%	95%
Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program	111,2	109%	108%
A turisztikai potenciál erősítése	27,7	111%	109%
Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése	62	110%	105%
A régiók humán erőforrásának fejlesztése	17,5	110%	103%
Technikai segítségnyújtás	7,3	111%	99%
Regionális Fejlesztés Operatív Program	114,5	110%	105%

Forrás: a www.nfu.hu és a https://kozadat.hu/kereso/forras/296044/avop.html alapján a szerző szerkesztése

Az 1. táblázat adatai alapján megállapítható, hogy hazánkban a rendelkezésre álló pénzügyi keretet országos szinten mérve felhasználták, tehát az abszorpció a fejlesztési periódusban országos szinten nézve megvalósult.

A 2007–2013-as fejlesztési periódus

A 2007-től kezdődő időszakra vonatkozó fejlesztési irányokat meghatározó EU-s szabályozási változások egyik fontos eleme volt, hogy a mezőgazdasági támogatások kikerültek a strukturális alapok közül, és külön eszköz, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap biztosította a terület támogatását. A második fejlesztési periódusban jóval több operatív program született, aminek az egyik fő oka az az uniós szabály volt, hogy egy operatív programot csak egy alap finanszírozhatott. Az „egy program = egy alap" szabály alól kivételt jelentettek a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem operatív programjai. Az előző időszakhoz képest szembetűnő változást hozott az is, hogy minden régiónak elkészült a saját fejlesztési programja. A fejlesztési periódus 15 operatív program köré szervezve valósult meg, a következők szerint.

A gazdaságfejlesztés prioritást a Gazdaságfejlesztési Operatív Program támogatta, fő célja a magyar gazdaság növekedésének elősegítése volt, a produktív szektor versenyképességének és a tartós növekedési tényezők erősítése révén. Fő beavatkozási területei között a K + F és az innováció támogatása a versenyképességért, a vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése, valamint a modern üzleti környezet kialakulásának elősegítése és a pénzügyi eszközök kialakítása szerepeltek.

A társadalmi megújulás prioritást szolgáló két operatív program egyike a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP), amely a gazdaság növekedése által generált munkahelyek betöltéséhez szükséges munkaerő-kínálatot kívánta növelni és javítani, átfogó célja a munkavállalási korúak munkaerőpiaci aktivitásának növelése a humán erőforrás minőségének, foglalkoztathatóságának javításával. Fő beavatkozási területei a foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése, az alkalmazkodóképesség javítása, a minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek, a felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében, a társadalmi befogadás, részvétel erősítése, valamint az egészségmegőrzés és az egészségügyi humán erőforrás fejlesztése volt. A társadalmi prioritást erősítő másik program a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) volt, amely a humán közszolgáltatások fizikai infrastrukturális feltételeinek fejlesztésével kívánt hozzájárulni a növekedéshez és a foglalkoztatás bővítéséhez. Magába foglalta az oktatás-képzés, az egészségügyi ellátások, a munkaerőpiaci és a szociális szolgáltatások, valamint a kulturális és közművelődési intézmények infrastruktúrájának fejlesztését. A program fókuszában az oktatási, az egészségügyi, valamint a munkaerőpiaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése állt.

A közlekedésfejlesztés prioritást a Közlekedés Operatív Program (KÖZOP) szolgálta, amelynek átfogó stratégiai céljai a versenyképesség támogatása és a környezeti fenntarthatóság javítása voltak. Fejlesztéseinek kiemelt célja az elérhetőség javítása a globális és regionális versenyképesség növelése, valamint a társadalmi-gazdasági és a területi kohézió erősítése érdekében voltak. A célok elérését az ország és a régióközpontok nemzetközi közúti, a nemzetközi vasúti és vízi úti, valamint a térségi elérhetőség javítása, a közlekedési módok összekapcsolása, a gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése, valamint a városi és az elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése témakörökben kiírt pályázatok szolgálták.

A környezeti és energetikai fejlesztés prioritást a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) támogatta, amelynek alapvető célja Magyarország fenntartható fejlődésének elősegítése volt, megalapozva és elősegítve hazánk gazdasági versenyképességének erősödését és társadalmi jólétének növekedését. Célrendszere felölelte az élhető környezet megteremtését, fenntartását, az értékvédelmet és -megőrzést, valamint a megelőzés, a takarékosság és a hatékonyság területeit, a következő területek támogatásával: egészséges, tiszta települések, vizeink és természeti értékeink jó kezelése, a megújuló energiaforrás-felhasználás növelése, a hatékony energiafelhasználás, a fenntartható életmód és fogyasztás, valamint a projekt-előkészítések támogatása.

Az államreform prioritás két programjának egyike az Államreform Operatív Program, amely a közigazgatási és az igazságszolgáltatási ügyintézés minőségének növelésére, a kormányzás eredményességének javítására, továbbá a közigazgatási, a védelmi és az igazságszolgáltatási szervek, illetve a közigazgatási funkciót ellátó civil szervezetek, gazdasági önkormányzatok működésének hatékonyabbá tételére törekedett. Általános célja annak elérése volt, hogy növekedjen a közigazgatás teljesítménye, ezzel hozzájáruljon az ország társadalmi és gazdasági versenyképességének javításához, amit a folyamatok megújítása és a szervezetfejlesztés, az emberi erőforrás minőségének javítása, valamint a közép-magyarországi régióban megvalósuló fejlesztések támogattak. A másik program az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program volt, amely a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működésének, eljárásainak, folyamatainak és szolgáltatásainak az infokommunikációs technológiát kihasználó modernizációjára törekedett. A program fő célja az volt, hogy javuljon a közigazgatás teljesítménye, amit a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása, a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések és kiemelt fejlesztések támogatásával kívánt megvalósítani.

A Végrehajtás Operatív Program (VOP) célja az volt, hogy biztosítsa a második fejlesztési periódusban a hatékony, eredményes, szabályszerű és átlátható megvalósítást, elősegítse a 2007–2013-as időszakban felhasználható források minél nagyobb mértékű abszorpcióját. Ennek keretében finanszírozták a támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetését és fejlesztését, valamint a támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszert.

A területfejlesztés prioritás minden regionális operatív programot felölelt. A Dél-alföldi Operatív Program (DAOP) beavatkozási területei közé tartoztak a regionális gazdaságfejlesztés, a turisztikai célú fejlesztések, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, a humáninfrastruktúra-fejlesztések, valamint a térségfejlesztési akciók. A Dél-dunántúli Operatív Programot (DDOP) a városi térségek fejlesztésére alapozott versenyképes gazdaság megteremtése, a turisztikai potenciál erősítése, a humán közszolgáltatások fejlesztése, az integrált városfejlesztési akciók támogatása és az elérhetőség javítása és a környezetfejlesztés témakörökre építették fel. Az Észak-alföldi Operatív Programban (ÉAOP) szintén a regionális gazdaságfejlesztés, a turizmusfejlesztés, a közlekedésfejlesztés, a humán infrastruktúra fejlesztése, valamint a város- és a térségfejlesztés kapott szerepet. Az Észak-magyarországi Operatív Program elemei a versenyképes helyi gazdaság megteremtése, a turisztikai potenciál erősítése, a településfejlesztés, humán közösségi infrastruktúra, valamint a térségi közlekedés fejlesztése köré épültek. A Közép-dunántúli Operatív Programban (KDOP) a regionális gazdaságfejlesztés, a térségi infrastruktúra és a települési környezetfejlesztés, a fenntartható településfejlesztés, a környezeti és a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, valamint a kohéziót segítő infrastrukturális fejlesztések kaptak szerepet. A Közép-magyarországi Operatív Program (KMOP) a tudásalapú gazdaság innováció és a vállalkozásorientált fejlesztésre, a versenyképesség keretfeltételeinek, a régió vonzerejének, a humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztésére és a települési területek megújítására építette fel a terveit, amíg a Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP) a regionális gazdaság, a turizmus, a város, a környezetvédelmi és a közlekedési infrastruktúra, valamint a helyi és a térségi közszolgáltatások fejlesztésének irányait határozta meg.

2. táblázat. *A 2007–2013-as fejlesztési periódus pályázati adatai*

	Beérkezett pályázatok (ezer db)	*Igényelt támogatás (Mrd Ft)*	*Kifizetett pályázatok (ezer db)*	*Kifizetett összeg (Mrd Ft)*
ÁROP	1,11	66,19	0,87	52,37
EKOP	0,26	192,01	0,13	132,67
GOP	42,84	1 738,72	26,07	993,01
KEOP	11,64	2 568,65	6,56	1 713,12
Közop	0,96	6 313,88	0,58	2 542,45
Támop	37,91	1 995,35	18,43	1 179,84
TIOP	3,74	844,74	2,40	644,04
VOP	0,08	121,77	0,08	119,86
ÉAOP	4,51	553,44	1,95	316,54
DAOP	4,18	491,09	1,72	241,99
DDOP	2,54	411,72	1,19	225,69
ÉMOP	5,26	550,26	2,21	290,25
KDOP	2,40	298,55	0,96	161,19
KMOP	14,05	843,82	7,65	461,94
NYDOP	2,11	251,66	1,00	147,68
Összes	133,59	17 241,83	71,81	9 222,63

Forrás: a www.palyazat.gov.hu/aktstat2013?lang=hu alapján a szerző szerkesztése

Ahogy a 2. táblázat adatai mutatják, a fejlesztési időszak igen aktív volt: a benyújtott és a támogatott projektek több mint felét két program, a GOP és a TÁMOP pályázatai tették ki. A forráselosztás kiegyensúlyozottabb képet mutat: az előzőek mellett jelentős források áramoltak a KÖZOP és a KEOP fejlesztési elképzeléseinek megvalósítására is. Az utólagos értékelések során megállapítást nyert, hogy Magyarország az EU-ban az elsők között tudta teljes mértékben lekötni a rendelkezésre álló uniós forráskeretet, amely jelentős gazdasági és társadalmi hatásokat vont maga után: növekedett a GDP, a fogyasztás, a beruházás és a foglalkoztatás, valamint javult az ország külső és belső stabilitása. A forrásfelhasználást elemző tanulmány rámutat arra, hogy uniós források nélkül a vizsgált időszakban hazánk GDP-je csökkent volna, és az ország nem került volna ki a túlzottdeficit-eljárás alól. Ennek ellenére Magyarország versenyképessége a vizsgált időszakban romlott, és a nemzetközi összehasonlításban magas egy főre jutó forrásallokáció ellenére nem sikerült lépést tartani a régió országaival.[9]

[9] *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában.* Budapest, KPMG Tanácsadó Kft., 2017.

A 2014–2020-as fejlesztési periódus

A fejlesztési periódusban, a felmért szükségletek és a növekedési lehetőségek alapján, a 2014–2020-as tervezési ciklus átfogó nemzeti fejlesztési célja a fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedés lett. Ehhez öt nemzeti fejlesztési prioritás kapcsolódott, amelyek átfogták a fejlesztéspolitika egészét, beleértve a vidékfejlesztési célkitűzéseket is: a gazdasági szereplők versenyképességének javítása és a nemzetközi szerepvállalásuk fokozása, a foglalkoztatás növelése, az energia- és az erőforrás-hatékonyság növelése, a társadalmi felzárkózási és a népesedési kihívások kezelése, valamint a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása. A fejlesztési periódus operatív programjai illeszkedtek az EU2020 stratégiához, amelynek alapvető célkitűzése az volt, hogy a válság utáni új világrendben az EU a világ legversenyképesebb gazdasági és politikai közösségévé váljon.

Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) a társadalmi felzárkózási és a népesedési kihívások kezelése nemzeti prioritást valósítja meg a következő beavatkozási irányon keresztül: társadalmi felzárkózás, a család társadalmi szerepének megerősítése és a társadalmi összetartás erősítése, egészségfejlesztés és betegségmegelőzés, egészségügyi fejlesztések, a köznevelés minőségének fejlesztése, különös tekintettel a végzettség nélküli iskolaelhagyás csökkentésére, a munkaerőpiaci változásokhoz alkalmazkodni képes felsőfokú végzettséggel rendelkezők számának növelése, az utánpótlás mennyiségi és minőségi megerősítése a humán intézményekben dolgozók körében és a kutatás-fejlesztésben. Ezek mellett a lelki egészség és megújulás horizontális kezdeményezése is megjelent, amelynek célja a lelki egészség fejlesztése, a mentális betegségek megelőzése és ezáltal az életminőség javítása volt, így az több beavatkozási irányban is megjelent.

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) meghatározó beavatkozási irányvonalai öt fejlesztési prioritás köré csoportosíthatók: versenyképes IKT-szektor, fejlett digitális gazdaság, informatizált folyamatok a kkv-knál, digitális közösségi hozzáférés, új generációs és országos széles sávú hálózatok rendelkezésre állása, valamint nagy sávszélességű kapcsolathoz való hozzáférés biztosítása állami és önkormányzati intézményeknél. A fejlesztési prioritások területei a következők voltak: a kis- és középvállalkozások versenyképességének javítása, a kutatás és a technológiai fejlesztés és innováció, az infokommunikációs fejlesztések, az energia, a foglalkoztatás, a versenyképes munkaerő, a turizmus és a biztosított pénzügyi eszközök területei.

Az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) célzott beruházásokkal a fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás

bővítésére épülő gazdasági növekedést szolgálta közvetlen, illetve közvetett formában a következő területeken: a gazdasági szereplők versenyképességének javítása és a nemzetközi szerepvállalásuk fokozása, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, korszerűsítése; a foglalkoztatás növelése a közlekedési lehetőségek bővítésével és a földrajzi mobilitás növelésével; az energia- és az erőforrás-hatékonyság növelése a közösségi közlekedés és a környezetet kevésbé terhelő közlekedési módok erősítésével; a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása a regionális, városi-elővárosi közlekedés korszerűsítésével.

A Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) átfogó célja az volt, hogy a magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővülésére épülő gazdasági növekedés az emberi élet és a környezeti elemek – hosszú távú változásokat is figyelembe vevő – védelmével összhangban valósuljon meg. Fő prioritásai közé tartoztak a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás, a települési vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás, -kezelés fejlesztése, a hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések köre, valamint a természet- és az élővilágvédelmi fejlesztések. A program valamennyi fejlesztése esetén kötelező horizontális céloknak kellett érvényesülniük, így a klímaváltozás kedvezőtlen hatásai megelőzésének és mérséklésének, az alkalmazkodóképesség javításának, az erőforrás-felhasználás hatékonysága fokozásának, a szennyezések és terhelések megelőzésének és mérséklésének, valamint az egészséges és fenntartható környezet biztosításának.

A Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP) négy fő támogatási irányához tartozott az élelmiszersegély biztosítása szegény, gyermekes családok számára, az alapvető fogyasztási cikkek biztosítása szegény, gyermekes családok számára, az élelmiszersegély biztosítása hajléktalan személyek számára, valamint az élelmiszersegély biztosítása szociálisan rászoruló megváltozott munkaképességű, valamint rendkívül alacsony jövedelmű időskorú személyek számára.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) elsődleges célja a térségi, decentralizált gazdaságfejlesztés, ezáltal a foglalkoztatás növelése, a munkavállaló lakosság helyben boldogulásának biztosítása volt. Főként az önkormányzatok fejlesztéseihez biztosított forrásokat, az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és az azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit támogatta. A program fejlesztéspolitikai céljai, a fentiekkel és a bemutatott területi fejlesztési szükségletekkel összhangban, egyrészt a gazdaságélénkítéshez és a foglalkoztatási szint növeléséhez szükséges helyi feltételek biztosítása, másrészt a vállalkozásbarát és a népességmegtartó település-, kiemelten a városfejlesztés, az életminőség és a társadalmi összetartozás javításához szükséges helyi feltételek biztosítása voltak.

A Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) fő célja az volt, hogy biztosítsa a közép-magyarországi régió fejlődését, gazdasági versenyképességének további növekedését, valamint a régión belüli fejlettségbeli különbségek csökkentését. Három fő stratégiai célja és az azokhoz tartozó fő beavatkozási irányok a következők: a regionális gazdasági teljesítmény észszerű és fenntartható növelése, a foglalkoztatás növelését segítő társadalmi környezet fejlesztése, a versenyképességet és a társadalmi együttműködést is szolgáló közösségi fejlesztések egy élhetőbb környezet kialakulása érdekében.

Magyarország Vidékfejlesztési Programjának (VP) súlyponti területei az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és erősítése, az élelmiszer-ellátási lánc megszervezésének és a mezőgazdasági kockázatkezelésnek az előmozdítása, továbbá a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása volt a vidéki térségekben. A program prioritásai között szerepet kapott a tudásátadás és az innováció a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben, a mezőgazdasági ágazat versenyképessége és a fenntartható erdőgazdálkodás, az élelmiszer-ellátási lánc megszervezése, a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatban álló ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és erősítése, az erőforrás-hatékonyság és az éghajlat-politika, valamint a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés a vidéki térségekben.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) célja egyrészt az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, ezzel a közigazgatási folyamatok optimalizálásának és elektronizálásának megvalósítása volt, másrészt a közszolgáltatásban a szolgáltatási szemlélet és az etikus működés megerősítése, ami a kompetenciákat nyújtó, az életpályamodellnek megfelelő emberierőforrásmenedzsment-rendszernek, a közigazgatási folyamatok átláthatóságának, valamint a közszolgáltatások települési szintű adatokat tartalmazó, integrált és ügyfélközpontú információs bázisának fejlesztéseit ölelte fel. Ennek megfelelően határozták meg a program két prioritási tengelyét is.

A Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP) fő célja, hasonlóan magyar halászat- és akvakultúra-fejlesztési stratégia irányaihoz, a fogyasztók minőségi haltermékekkel való ellátása és az ágazat, elsősorban a kkv-k fenntartható fejlődésének biztosítása volt, a természetes vizek halállományának növelése a biodiverzitás megóvása mellett, a környezet védelme, a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése, továbbá a táj, valamint a levegő- és a talajminőség megőrzése. A magyar haltermelés hosszú távú fejlesztésének legfőbb célja a hagyományos, illetve az innovatív technológiákra épülő fenntartható, erőforrás-hatékony, versenyképes haltermelés növelése, egyben a káros környezeti hatások csökkentése.

3. táblázat. *A 2014–2020-as fejlesztési periódus pályázati adatai*

	Beérkezett pályázatok (ezer db)	*Igényelt támogatás (Mrd Ft)*	*Kifizetett pályázatok (ezer db)*	*Kifizetett összeg (Mrd Ft)*
EFOP	10,55	1 716,92	5,73	1 087,95
GINOP	51,16	4 489,77	29,02	2 795,88
GINOP Plusz	12,00	1 009,75	2,18	258,63
IKOP	0,17	3 089,10	0,14	2 177,35
KEHOP	3,04	1 988,72	1,65	1 291,86
KÖFOP	1,42	619,37	1,31	492,95
MAHOP	0,35	39,68	0,21	12,58
RSZTOP	0,01	41,34	0,01	51,50
TOP	14,40	2 301,04	10,20	1 630,35
TIOP Plusz	2,40	691,46	–	–
VEKOP	4,71	391,79	2,78	208,87
VP	355,93	4 388,68	217,70	784,17
Összes	456,14	20 767,62	270,91	10 792,10

Forrás: a www.palyazat.gov.hu/aktstat?lang=hu alapján a szerző szerkesztése

A 2014–2020-as fejlesztési periódus adatai jól szemléltetik, hogy egyre több szereplő érti és él a pályázatok adta lehetőségekkel. A 2007–2013-as periódushoz képest ebben az időszakban 3,5-szer több volt a benyújtott és támogatott projektek száma. A 3. táblázatban bemutatott adatok azt mutatják, hogy mint minden előző ciklusban, itt is maradt a gazdaság- és az infrastruktúra-fejlesztés dimenziók súlya, azonban a vidékfejlesztési programoknál kiemelkedően magas volt a pályázati hajlandóság.

A 2021–2027-es fejlesztési periódus

A 2021. január 1. és 2027. december 31. közötti fejlesztési időszakra vonatkozó partnerségi megállapodás rögzíti, hogy az Unió többéves pénzügyi keretéből a Magyarországra érkező kohéziós forrásokat milyen fejlesztésekre fordítja az ország. A partnerségi megállapodás az uniós pénzügyi alapok magyarországi felhasználásának keretdokumentuma, amely a 2021–2027-es költségvetési programozási időszakra meghatározott öt uniós szakpolitikai célkitűzéshez mérten (intelligens Európa, zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa, jobban összekapcsolt Európa, szociális Európa, a polgárokhoz közelebb álló Európa, valamint az igazságos átmenet) azonosítja be a Magyarország előtt álló kihívásokat, hogy ezekre válaszként meghatározza az ország fejlesztési prioritásait. A partnerségi megállapodás az előző fejlesztési periódusokhoz hasonlóan a forrásfelhasználásnak

csak a keretét adja meg, a fejlesztési irányok részleteit a hazai szaktárcák által készített ágazati, illetve területi operatív programok rögzítik.

A Digitális Megújulás Operatív Program Plusz keretében a versenyképesség horizontális dimenziójaként olyan működési környezet megteremtése a cél, amely együtt halad a kor, a technológia és a gazdasági-társadalmi igények fejlődésével. A gazdasági és a társadalmi versenyképesség megtartása és növelése érdekében Magyarország az e program keretében megvalósítandó fejlesztésekkel választ kíván adni az újonnan felmerülő globális, technológiai, biztonsági és fenntarthatósági kihívásokra. Emellett összekapcsolja az összes releváns szakpolitikát, megfelelve a digitális transzformáció korának és az adatgazdaság növekvő szerepének. A programnak négy prioritási tengelye van: az intelligensebb Magyarország, a *hi-tech* és zöld átállás, Magyarország „csatlakoztatva" és a digitális állampolgárság.

Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz felöleli a leginkább rászoruló személyeket támogató intézkedéseket, és elsődleges célja a szociális felzárkóztatás. A program a szociálisabb Európa létrejöttének szakpolitikai célkitűzését támogatja. Öt humán szakterületre fókuszál: egészségügy, köznevelés, társadalmi felzárkózás, szociális, valamint család- és ifjúságpolitika, a kultúra és a sport területével kiegészítve. A program keretében fejlesztik az egészségügyi ellátórendszert, megteremtik a minőségi, korunk elvárásainak megfelelő oktatási feltételeket, a sérülékeny csoportok életminősége javítása érdekében megerősítik a szociális biztonságot, és továbbra is fontos szerepet kap a súlyos anyagi nélkülözésben élők támogatása. A program hozzájárul a társadalmi felzárkózási és a népesedési kihívások kezeléséhez, valamint a munka és a magánélet egyensúlyának megfelelőbb megteremtéséhez.

Az uniós prioritásokhoz kapcsolódva a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz célja a természetes vizek halállományának növelése, a vízfolyások ökológiai állapotának és a víz minőségének javítása, valamint az ágazat helyzetéről pontos képet adni tudó adatgyűjtési és ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése. Ezen túl támogatja annak az uniós prioritásnak az elérését is, amelynek célja a meglévő akvakultúrás termelő és halfeldolgozó vállalkozások fejlesztése, versenyképességük növelése, új termelői bázisok és feldolgozók létrehozása. Fontos szempont a munkakörülmények javítása és stabilitása, valamint a kutatás és a termelés közötti tudástranszfer támogatása, illetve a további tudományos ismeretek létrehozása a K + F projektek támogatásával. A hazai halgazdálkodás fő feladata a fogyasztók egészséges és biztonságos élelmiszerrel történő ellátása, emellett hozzájárul a vízi és a vizes élőhelyek fenntartásához és javításához, a vidéki munkahelyteremtéshez, a hagyományok megőrzéséhez, a rekreációs szolgáltatások nyújtásához, valamint a halfogyasztás növekedéséhez is. A magyar halgazdálkodás fejlesztésének és támogatásának kiemelt célja a mikro-, kis- és közép-

vállalkozások támogatása és a haltermelés és -feldolgozás versenyképességének és fenntarthatóságának az innováció és a digitalizáció révén történő növelése a környezetterhelés csökkentése mellett. Kiemelt szempont a klíma- és a környezetbarát halgazdálkodási módszerek támogatása, a körforgásos gazdálkodás elvén alapuló módszerek részarányának növelése, valamint a vízi és a vizes élőhelyek biodiverzitásának fenntartása és fejlesztése.

Az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz a magyarországi kötöttpályás, közúti, kerékpárúti és kikötői beruházások legnagyobb uniós forrása lesz az évtizedben, amely három prioritási tengelyen tervez beavatkozásokat: a tiszta üzemű városi-elővárosi közlekedés erősítése, köztük városi elektromos buszok beszerzése, nagy forgalmú elővárosi vasútvonalak fejlesztése; a TEN-T vasúti és regionális intermodális közlekedés fejlesztése, benne a transzeurópai közlekedési hálózathoz tartozó vasútvonalak és kikötők; illetve a fenntarthatóbb és biztonságosabb közúti mobilitás részeként gyorsforgalmi és az 1–3 számjegyű főutak, valamint az EuroVelo kerékpárutak fejlesztései, közlekedésbiztonsági és egyéb beruházások.

A 21. században való sikeres megjelenés szükségessé teszi a magyar vállalkozások technológiaváltását, a digitalizációs és az innovációs képességeinek megerősítését, illetve a munkavállalók képzését a termelékenységük és a hozzáadott értékük növelése érdekében. A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz célja ennek megfelelően a magyar vállalkozások támogatása, amellyel a vállalkozások technológiájukat, működésüket megújítva kedvezőbb pozíciót alakíthatnak ki a hazai és a nemzetközi piacokon, valamint előrelépnek a globális értékláncokban, mindezzel hozzájárulva a társadalom életszínvonalának növekedéséhez, a munkahelyek védelméhez, a foglalkoztatás bővüléséhez, Magyarország és az EU versenyképességéhez. A program prioritási tengelyei a vállalkozásfejlesztés, benne a kkv-k növekedésének és versenyképességének az előmozdítása, kutatás, fejlesztés és innováció, a fenntartható munkaerőpiac, az „ifjúsági garancia", a felsőoktatás, a szakképzés, valamint a turizmus és az örökségvédelem területekre irányulnak.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz Magyarország kevésbé fejlett régióinak (valamennyi megyéjének) és a fejlett régiójának számító Budapest területi alapú fejlesztéseit támogatja, kiemelt figyelmet fordítva a legkevésbé fejlett régiók és az elmaradott térségek fejlesztésére. A program a 2014–2020-as fejlesztési periódus tematikáját és integrált területi programokon keresztül megvalósuló modelljét folytatja, ennek megfelelően elsősorban helyi önkormányzati fejlesztéseket támogat. Fejlesztései kiterjednek a gazdaságélénkítés, a munkahelyteremtés és -bővítés, valamint a népességmegtartás és a családvédelem térségi és helyi feltételeinek biztosítására, így a helyi gazdaságfejlesztésre és foglalkoztatásra, a helyi turizmusra, a települési infrastruktúra,

a településüzemeltetés és a helyi közszolgáltatások fejlesztésére. A program prioritástengelyei a következők: versenyképes megye, klímabarát megye, területi humán fejlesztések, Budapest infrastrukturális, valamint Budapest humán fejlesztése.

A Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz sok újdonsággal bővült, figyelembe véve az átalakuló szabályozási környezetet és az erősödő zöldítési törekvéseket. A program tágabb mozgásteret teremt a beruházások jellegét és a megcélzott közönséget tekintve is. Az EU által meghatározott szakpolitikai célok közül elsősorban a zöldebb Európa célt fedi le a következő öt prioritás révén: vízgazdálkodás és katasztrófakockázat-csökkentés, körforgásos gazdasági rendszerek és fenntarthatóság, környezet- és természetvédelem, megújuló energiagazdaság, valamint a Méltányos Átmenetet Támogató Alap.

Összefoglalás, következtetések

Az elmúlt harminc év távlatából az irányvonalakat tekintve, a forrásfelhasználást megalapozó fejlesztési tervek, a konkrét beavatkozásokat meghatározó operatív programok alapján, azt tapasztaljuk, hogy azok fő irányai sok hasonlóságot mutatnak: mindegyikben központi szerepet kap a gazdaság, a humán erőforrás, a közlekedés, a területfejlesztés és az infrastrukturális fejlesztések köre. Az uniós alapelvekkel összhangban a tervekben egyre erősebben jelenik meg a kutatásfejlesztés, illetve a környezetvédelmi, klímavédelmi dimenzió is.

A támogatási rendszerek, az intézményi háttér kialakításával, az uniós forrásokkal és pályázatokkal kapcsolatos ismeretek bővülésével folyamatosan nő az országban a pályázati hajlandóság. A bemutatott adatok alapján megállapítható, hogy hazánkban eddig valamennyi fejlesztési ciklusban felhasználták a rendelkezésre álló pénzügyi keretet, tehát az abszorpció országos szinten nézve megvalósul, Magyarország abszorpciós képessége kiemelkedő. A sikeres abszorpció az uniós források lehívását jelenti, tehát azt, hogy az uniós pénzekből mennyire sikerült egy adott tagállamnak leszerződnie. Ez az uniós forrásfelhasználás első, de nem a legfontosabb mutatója, így minden fejlesztési periódus lezártával vizsgálni szükséges, hogy milyen tényleges társadalmi és gazdasági eredményeket generálnak e források. A fejlesztések az állami hatékonyság és a humán tőke, az infrastruktúra fejlesztésén, valamint a gazdaság- és a kutatásfejlesztés ösztönzésén keresztül járulhatnak hozzá hazánk versenyképességének hosszú távú növeléséhez. Ennek egyik alapját adhatják az uniós források, amelyekkel felelősen tervezve, azokat megfelelően koncentrálva lehet strukturális változást hozó hatásokat elérni.

Imre Miklós*

Az I. világháború hadigazdálkodásának közjogi alapjai – Továbbá a háborús gazdaságirányítás néhány jellemzője Magyarországon

Bevezetés

Kis Norbert Professzor Úr az állam- és jogtudományok kiemelkedő, nemzetközi hírű tudósa. A professzor 50. születésnapjának alkalmából készült áttekintésünk az I. világháború kényszergazdálkodásának közjogi alapjait és a hadigazdálkodás legfontosabb jellemzőit igyekszik bemutatni.

Napjainkban a világjárvány elleni küzdelem csak kivételesen alkalmazott állami eszközök segítségével és világméretű együttműködés révén lehet eredményes.[1] A globális egészségügyi és gazdasági krízis és a Közép-Európában folyó háború miatt újra az érdeklődés középpontjába került a különleges jogrend, régies elnevezéssel kivételes hatalom, amely a háborús gazdálkodás fundamentumát is jelentette. Teljesen egyetértünk azzal a megállapítással, amely szerint a különleges jogrend (kivételes hatalom) nem értelmezhető szabályozott, jogállami kereteken kívül. A totális diktatúrák minden napja különleges jogrend, de korlátozások nélkül.[2]

A hadigazdálkodás a hosszabb ideje tartó, nagyobb háborúk következménye, amely széles körű állami beavatkozást jelent a rendes gazdasági élet működésébe. Ennek alkalmazásakor, közérdekből, átmenetileg a piacgazdaság olyan meghatározó alapelvei sem érvényesülnek, mint a tulajdon szentsége, a szerződéses szabadság vagy a szabadkereskedelem. A hadigazdasági rendszer teljes körű állami

* Professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Móré Sándor – Szilvásy György: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején. *Glossa Iuridica,* 7. (2020), 3–4. 26.

[2] Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről. In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 340.

igazgatást valósít meg a gazdaságban, a termelésben, az elosztásban és a szociális területeken egyaránt. A hadigazdálkodás kiépítése az országokban a Walther Rathenau nevével fémjelzett, német minta alapján történt meg.[3]

A korabeli valóságot és az illúziókat is magában foglaló „államtalan" liberális piacgazdaság az 1880-as évektől egész Európában válságba került. A piacgazdaság szervezeti változásai, az egyre erősödő társadalmi különbségekből eredő feszültségek és az új nemzetközi erőviszonyok szükségképpen más irányú fejlődést generáltak. A 19. század végén megkezdődött az egyre erősödő állami/kormányzati beavatkozás, amely „gyakorlati szükségletté vált".[4] A 19. század végétől megfigyelhető az állam gazdasági szerepének, fokozódó erősödése. Egyre több gazdasági probléma megoldását várták az államtól. Állami jogszabályok teremtették meg a verseny- és a fogyasztóvédelmi jogot. A gazdasági tevékenységek minőségi és biztonsági okokból történő szabályozása is mind jobban szélesedett és mélyült.[5]

Európa a 20. század elején a protekcionizmus és a szabályozott piac irányába fordult. Az I. világháború még jobban felerősítette az állam gazdasági szerepét. A hadigazdaság modellértékű példáját – amint azt korábban rögzítettük – Németország szolgáltatta. A kényszergazdaságnak ezt a típusát valamennyi hadviselő ország és még néhány, a háborúból kimaradó állam is alkalmazta. A hadigazdaság mint gazdaságirányítási rendszer és gazdálkodási forma érvényesült Magyarországon is az I. világháború idején.[6] A hadigazdálkodás magyarországi jogi felépítményét a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, a hadiszolgáltatásokról alkotott 1912. évi LXVIII. törvénycikk és ezek módosításai, valamint a kivételes felhatalmazás alapján kibocsátott több száz rendelet alkotta. Ebből következően elemzésünk csak a hadigazdaság közjogi alapjainak és a kényszergazdálkodás jellemzőinek rövid áttekintésére vállalkozhat.

A kiegyezés és az I. világháború közötti gazdaságirányítási rendszer

Teljes mértékben egyetértünk Máthé Gábor megállapításával, amely szerint a Deák Ferenc közjogi munkásságával fémjelzett kiegyezés eredményeként létre-

[3] Jenei György: *Bevezetés a társadalompolitikába.* Budapest, Aula, 2008. 161.
[4] Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 47.
[5] Uo., 48.
[6] Tóth Árpád: *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháborúban*. Szeged, SZTE, 2002. 7.

jött Osztrák–Magyar Monarchia sajátos közép-európai identitás volt.[7] A magyar gazdaság fejlődésében a kiegyezéstől az I. világháború kitöréséig terjedő korszak sok pozitív változást hozott. Magyarország gazdasági növekedési üteme 1867 és 1914 között felülmúlta Ausztriáét, és Európában is a leggyorsabbak közé tartozott. A magyar területek a kiegyezés után gyors ütemű ipari fejlődésnek indultak. Ennek rátája azonban csak csökkentette a Nyugat-Európához képest meglévő lemaradásunkat, de azt messze nem szüntette meg. Magyarország ugyanakkor jóval kedvezőbb helyzetbe került, mint Kelet-Közép-Európa többi országa.[8] A dualizmus gazdasági fejlődése és az állam szerepvállalása a II. ipartörvénynek az 1884. évi XVII. törvénycikk 1884. október 1-jei hatálybalépéséig tartott, és messzemenően liberális irányzatú volt.

Az 1884-től kezdődő és az I. világháború kitöréséig tartó második szakaszt aktív állami beavatkozás jellemezte. Ez egyrészt nagyon erőteljes fejlesztési, támogatási tevékenységet, másrészt a gazdasági tevékenységben való közvetlen állami részvételt jelentett, például a közüzemek létrehozását. Az állami protekcionista intézkedéseknek is köszönhető gazdasági fejlődés a 19. század végére elsősorban a nehézipar egyes területein és az élelmiszeriparban következett be. A magyar állam igyekezett segíteni a könnyűipar más területeit is, kisebb eredményességgel. Az Osztrák–Magyar Monarchia keretén belül megvalósult modernizáció azonban, minden sikere ellenére – lévén erősen birodalomfüggő –, inkubációs jellegű volt.[9]

Más álláspont szerint a Monarchia Közép-Európában sajátos színfoltot jelentett, világtörténelmi példát adott egy lehetséges, zárt típusú modernizációra.[10] A kiegyezés és az I. világháború között Magyarországon kialakult a gazdaságirányítás, így az iparirányítás stabil rendszere, amely az állami funkciók változásából következő áttekinthető feladatokat, megfelelő szervezetet és felkészült személyi állományt jelentett. Magyarország az állami gazdasági aktivitás szempontjából az akkor a legtöbb országra jellemző úgynevezett közbenső gazdaság- és iparirányítás megoldásait alkalmazta. A korlátos iparszabadság és az annak teljes hiánya között az ipari rendnek számos közbenső állapota képzelhető el. Az államok túlnyomó többségében a 20. század elején ilyen közbenső ipari rendszer volt jellemző, azaz az országok a korlátolt iparszabadság állapotában voltak. A szabad verseny önmagában nem volt elég a közérdek biztosítására, ezért annak védelme

[7] Máthé Gábor: *Közép-Európa újkori születése. A magyar közjog elemi forrásai. 16–20. század.* Budapest, Gondolat, 2021. 81.

[8] Rondo Cameron: *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól a napjainkig.* Budapest, Talentum Kft., 1998. 312–314.

[9] Lentner Csaba: Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere – Magyarország példáján keresztül. *Gazdasági Élet és Társadalom,* (2011), 1–2. 90.

[10] Kaposi Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 199.

érdekében az államok már akkor is beavatkoztak a gazdaságba. Támogatták a hazai ipart, illetve annak meghatározott területeit, egyes gazdasági és társadalmi csoportokat.[11]

A Monarchia még intenzívebb gazdasági fejlődését négy tényező hátráltatta: (1) a természeti erőforrások viszonylagos hiánya; (2) a világgazdasággal való integráció alacsony foka; (3) az önellátáson alapuló gazdaságpolitika sajátosságai; (4) a tőkés társadalmi modellel szembeni félfeudális ellenérzések, amelyek fenntartásában a bécsi udvar is érdekelt volt. Ez a felfogás minden értéket a mezőgazdaságnak tulajdonított, és egyedüli üdvös ipari tevékenységnek a mezőgazdasági termékek feldolgozását tartotta.[12] Az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnésével a Monarchiát alkotó államok között korábban kiépített és viszonylag jól működő gazdasági munkamegosztás teljesen szétesett. Magyarország az I. világháborús és a trianoni veszteségek, a gazdasági válság, a háborús jóvátétel és a környező országok által alkalmazott gazdasági blokád mellett volt kénytelen egész gazdaságát újjáépíteni és kilépni a világpiacra.

A kiegyezés után a Monarchia a nemzetközi gazdasági folyamatokban alig vett részt. Gyakran hangoztatott értékelés, hogy ennek következtében a „birodalmi búra alatt", inkubációs jelleggel működő gazdaság(ok) nem mérettettek meg a nemzetközi piacokon. Nagyon leegyszerűsítve, elsősorban a birodalom nyugati részén előállított iparcikkeket a magyar területeken megtermelt mezőgazdasági termékekre cserélték, így a birodalom csak az ipari termékek egyes csoportjait tekintve szorult rá a nemzetközi kereskedelemben való aktívabb részvételre. A Monarchia a Rajnától keletre található többi országhoz hasonlóan a német ipar vonzáskörzetébe került.[13] A Monarchia nemcsak közjogi értelemben, hanem gazdasági szempontból is különleges államalakulatnak tekinthető.[14]

A 20. század elején történt politikai és gazdasági folyamatok következtében a Monarchiának sem a balkáni, sem pedig az európai folyamatokra nem volt már meghatározó befolyása.[15] Annak ellenére kell ezt megállapítani, hogy a birodalom hosszú, passzív időszak után, a 20. század elején aktivizálta magát a Balkánon. A Monarchia európai nagyhatalmi pozícióját elsősorban az ásta alá, hogy a nyugat-európai nemzeti átalakulást követően is mindvégig soknemzetiségű állam

[11] Egyed István: *Iparjog.* Budapest, Franklin, 1925. 21., 26., 94.

[12] Csikós-Nagy Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1996. 17–20.

[13] John M. Keynes: *A békeszerződés gazdasági következményei.* Budapest, Európa, 2000. 47.

[14] Rondo i. m. (8. lj.) 310–314.

[15] Csapó Csaba: Válságperiódus, háborús feszültség vagy a kiútkeresés új útjai? Magyar belpolitika az I. világháború előtt. *Jogtörténeti Szemle,* 17. (2015), 4. 13.

maradt. Egyes vélemények szerint a 20. század elején a nemzetiségi probléma már egyenesen megkérdőjelezte a Monarchia létjogosultságát.[16]

A kivételes hatalom szabályozása az I. világháború előtt

Az I. világháborúban az egyes országok – így az Osztrák–Magyar Monarchia – hadigazdálkodásának az alapját a különleges jogrend vagy régies elnevezéssel a kivételes hatalom bevezetését lehetővé tevő törvények jelentették. Ezeknek a megalkotása más államokban már a 18. század végén megkezdődött, és a 19. század folyamán, valamint a 20. század elején egyre erőteljesebbé vált. A parlamentek elsősorban háború idejére és annak érdekében kivételes felhatalmazást adtak a kormányoknak arra, hogy rendeleti úton, a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessenek számos kérdésben. Ez arra utal, hogy a parlamentáris rendszer csak a békés viszonyok közötti működésre tartja magát alkalmasnak, és belátja azt, hogy háborúban nem felel meg az ország érdekének a kormány parlament alá rendelése.[17]

Áttekintésünk nem terjed ki a különleges jogrend történetének részletes vizsgálatára, de nem kerülhetjük meg annak rövid jellemzését. A különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi megoldások, nagyon leegyszerűsítve, kétféle lehetőséget kínáltak. Az egyik az ostromállapot alkalmazása, amelynek keretében a katonai hatóságok kezébe kerül a közrend és a közérdek biztosításának joga, a másik a kivételes hatalom bevezetése, amelyben a polgári kormányzat egyes végrehajtó szervei jutnak döntő szerephez.[18] A különleges jogrend részletesebb modelljei a következők.[19]

A klasszikus polgári átalakulás forradalmi kereteibe ágyazva jött létre az ostromállapoti modell. Ilyen megoldást választott Franciaország, Spanyolország és Hollandia. Ez külső agresszió vagy belső, a társadalmi rend ellen indított támadás esetén volt alkalmazható. Az ostromállapot idején a végrehajtás katonai jellemzőket mutat a polgári kormányzat irányítása mellett. Az alternatív rend – így az elrendelés is – alkotmányosan körülhatárolható volt.

Az angol modellben a tradicionális felhatalmazások általános jellegűek voltak, a végrehajtó hatalom számára a lehető legtöbb eszköz alkalmazását bizto-

[16] Erdődy Gábor: Németország és Ausztria az I. világháború felé vezető úton. *Jogtörténeti Szemle,* 17. (2015), 4. 7–19.

[17] Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 206.

[18] Mezey Barna: A kivételes hatalom jogi természete. *Jogtörténeti Szemle,* 17. (2015), 4. 32.

[19] Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 43–75.

sították. A *common law* rendszerét nem függesztették fel, így lehetőséget adtak a vészidőszakot követő, rendes bíróságok előtti jogorvoslatra, amelyet viszont leggyakrabban indemnitási törvénnyel annulláltak. A kormányzat nem rendelkezett szükségrendelet-alkotási lehetőséggel, így nem volt képes kielégíteni az újfajta háború hadigazdálkodásának igényeit. Ezért az I. világháború kitörését követő napon, 1914. augusztus 8-án megalkották a Defence of the Realm Actet (DORA), amellyel megfelelő és hatékony felhatalmazást kapott a kormány szükségrendeletek alkotására a nemzetet fenyegető veszéllyel szemben.

A 19. században létrejött amerikai modell megőrizte az angol alapokat. Az elnöknek szinte általános felhatalmazáson nyugvó jogköre volt arra, hogy a polgári igazgatás működésének ideiglenes megszűnésekor, az ő utasításai alapján, katonai igazgatás és igazságszolgáltatás működjön. Arra figyelemmel azonban, hogy nem ismerték az indemnitás intézményét, lehetőség volt a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra.

A Németországban és Ausztriában alkalmazott kontinentális modellt – az előző megoldásoktól eltérően – a következők jellemezték:

– kivételes hatalom, alkotmányos determináltságú intézmény;
– az alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát tette lehetővé;
– mind külső, mind belső veszélyhelyzetben alkalmazható volt;
– széles körű rendeletalkotási lehetőséget biztosított a végrehajtó hatalomnak;
– erős, az államfő tradicionális jogain is alapuló végrehajtói túlsúly;
– a katonai igazgatást a polgári igazgatás fölé emelte;
– speciális büntető anyagi és -eljárási szabályok alkalmazása.[20]

Magyarországon a különleges jogrend szabályozásának kérdése már az 1848/49-es szabadságharc idején felmerült. A kiegyezést követően, 1868-ban az Országgyűlésben Deák Ferenc fogalmazta meg azt az igényt, hogy erről a kérdésről törvényt kellene alkotni.[21] Deák elképzelései nem váltak valóra, de 1878-ban, 1888-ban, 1893–1895 között és 1906-tól újra megfogalmazódtak a különleges jogrendre vonatkozó törvényalkotási igények.[22] A különleges jogrend alkalmazását biztosító törvény okai – egyebek mellett – az ingatag balkáni helyzet, a Balkánon érzékelhető orosz befolyás növekedése, valamint az 1893-ban megkötött francia–orosz katonai szövetség voltak.[23]

[20] Uo.
[21] Tóth Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig.* Szeged, SZTE, 1964. 5.
[22] Kelemen Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 82–87.
[23] Tóth i. m. (21. lj.) 13–23.

A közös hadügyminisztérium egy német példát követő, katonai ostromállapotra építő koncepciót igyekezett a magyar kormánnyal elfogadtatni 1906-ban. A magyar kormányzat és a törvényhozás elutasította ezt a megoldást, és a polgári modell bevezetése mellett döntött.[24] Már 1904-ben megkezdték az osztrák különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket összefoglaló, kivételes állapoti tájékoztató elkészítését. A tájékoztató végleges formában 1906. augusztus 31-ére készült el, amit megküldtek Magyarországnak is jogalkotási mintaként. Az osztrák jogszabályok – egyebek mellett – lehetővé tették a polgári közigazgatás egyes részeinek katonai fennhatóság alá vonását, a katonai igazságszolgáltatásnak polgári személyekre történő kiterjesztését és a legfontosabb alapjogok korlátozását.[25] A magyar kormány az osztrák elképzeléseket nem támogatta. A fokozódó nemzetközi feszültség hatására 1912 tavaszán elkezdődött egy különleges jogrendre vonatkozó törvénytervezet elkészítése. Magyarországon a szükséges kodifikációs eljárásban megalkották az 1912. évi LXIII. törvénycikket a kivételes hatalomról, amelynek kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.[26]

Megállapíthatjuk tehát, hogy a kivételes hatalommal kapcsolatos törvény elfogadását egy közel fél évszázados előkészítési szakasz előzte meg. Más államokban jóval korábban történt meg a különleges jogrend szabályozása.[27] A kivételes hatalomról szóló magyar megoldás nem helyezte katonai „gyámság" alá a közigazgatást háború esetén sem, de kialakította a közigazgatás centralizált és a katonasággal folyamatosan együttműködő rendszerét. A kormányt és a minisztereket ebben a körben megillető hatásköröket nevezték kivételes hatalomnak.[28] A kivételes hatalommal kapcsolatos magyar megoldás végeredményben önálló modell volt, amelynek legfontosabb jogszabályát a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk jelentette.

A felhatalmazási törvénynek is nevezett törvénycikk három fejezetben rendezi a szükségesnek ítélt kérdéseket.[29] A kormányt („minisztériumot") megillető kivételes hatalom területeinek szabályozását követően módosítja és kiegészíti a büntető törvénykönyveket. A törvénycikk III. fejezete a Zárórendelkezések címet viseli. Az ebben rögzítettek alapján a kormányt kivételes hatalom illeti meg háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából

[24] Mezey i. m. (18. lj.) 33.
[25] Kelemen i. m. (22. lj.) 89–90.
[26] Uo., 92–96.
[27] Tóth i. m. (21. lj.) 27.
[28] Pétervári Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 149.
[29] Szabó András: A kivételes hatalom szabályozásának rövid története. *Joghistória,* 22. (2017), 2. 26–30.

elrendelt katonai előkészületek során is.[30] A törvénycikk széles körű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, ugyanakkor garanciális szabályokat is tartalmazott az alapjogok védelme érdekében. A törvénycikk alkotmányos keretek közé szorította a háborús időszak intézkedéseit, így az alkotmányosan elfogadható minimális szinten érvényesülhettek az alapjogok.[31]

A kivételes hatalom a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, a szükséges mértékben gyakorolható. A kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik. Ha a háború a kivételes hatalom alapján hozott első intézkedésektől számított négy hónapon belül nem tör ki, akkor ezeket az intézkedéseket hatályon kívül kell helyezni, kivéve, ha azok fenntartásához az Országgyűlés hozzájárul. Az Országgyűlés mindkét háza ebben a kérdésében vita nélkül határoz, ha a kormány az államérdekre való hivatkozással a vita mellőzését kívánja. Ha a háború fenyegető veszélye megszűnt, a kivételes hatalom alapján hozott intézkedéseket a katonai előkészületek megszűnésével hatályon kívül kell helyezni.[32]

A rendeleti kormányzás keretében a kormány állapítja meg a kivételes hatalomból folyó intézkedések körét, hatályuk területét és hatálybalépésük időpontját is. Garanciális jelentőségű rendelkezés, hogy a kormány köteles a kivételes hatalom keretében megalkotott rendeleteit az állam hivatalos lapjában közzétenni és minden községben az ott szokásos módon kihirdetni. Ugyanígy kell eljárni az intézkedések kiterjesztésével, korlátozásával és hatálya megszüntetésével kapcsolatban is. A kivételes hatalom igénybevételét, valamint a kivételes intézkedések által érintett területeket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell jelenteni.[33] A törvénycikk 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a törvény alapján hozott kivételes intézkedések hatályának megszűnésekor a már folyamatban lévő ügyekre nézve is azonnal a rendes törvényes állapot áll helyre.[34]

A kivételes hatalom alapján a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatási szervezetet, és korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit azzal, hogy kormánybiztosokat nevezhetett ki, akik azok felett felügyeleti és irányítási joggal rendelkeztek. Kétféle kormánybiztos kinevezésére volt lehetőség: az állandó székhellyel kinevezett és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztoséra.[35] A kormánybiztosok feladatai kiterjedtek az 1912. évi LXIII. törvényen alapuló közigazgatási feladatok ellátására és szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról való gondoskodásra. További feladatokat jelentett azoknak a rendes közigazgatási intézkedéseknek a megtétele, amelyek a hadviselés sikere érdeké-

[30] 1912. évi LXIII. törvénycikk a kivételes hatalomról, 1. §.
[31] Kelemen i. m. (22. lj.) 101., 108.
[32] 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 1. §.
[33] Uo., 2. §.
[34] Uo., 4. §.
[35] Kelemen i. m. (22. lj.) 101.

ben voltak szükségesek. A kormánybiztosok az érintett katonai parancsnokok szándékaival összhangban voltak kötelesek eljárni. A kormánybiztosok hatásköre egy vagy több törvényhatóság (megye, város), vagy az adott katonai parancsnok parancsnoklási területének egészére terjedt ki. Kivételes hatáskörükben a megyei, a városi és a községi alkalmazottakkal, valamint közegekkel, a csendőrség, az államrendőrség és a pénzügyőrség személyi állományával és közegeivel, valamint az állami erdészet személyzetével is közvetlenül rendelkezhettek, és hozzájuk közvetlenül intézhettek „rendeleteket". A csendőrség, az államrendőrség és a határrendőrség alkalmazottai és közegei a belügyminiszter, a pénzügyőrség alkalmazottai és közegei a pénzügyminiszter, az állami erdészet személyzete a földművelésügyi miniszter engedélyével igénybe vehetők voltak olyan területen és olyan szolgálatra, amelyek kívül estek a rendes működés körén.[36]

A kormánybiztosok útján megvalósult a közigazgatás centrális irányítása. A kivételes állapot egyes intézkedéseinek koordinálását a Honvédelmi Minisztérium keretei között létrehozott Hadfelügyeleti Bizottság végezte. Ennek felállítására a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án került sor.[37] A törvénycikk számos területen sorolja fel a kivételes hatalom alapján meghozható intézkedéseket. Ezek többsége – amint arra korábban már utaltunk –, az alapvető jogokat korlátozza. A törvénycikk által érintett alapjogok a következők: mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása, magántulajdon, magán- és levéltitok, eljárási jogok, véleménynyilvánítás szabadsága, beleértve a gyülekezési és az egyesülési jogot, valamint a sajtószabadságot is.[38]

Kormányfelhatalmazás alapján a belügyminiszter elrendelhette a csendőrségnek a városok területén való igénybevételét.[39] Ugyancsak lehetőség volt kormányfelhatalmazás alapján eltávolítani a hadifelszerelést felvett vagy hadiállapotba helyezett, erődített helyekről a lakosságnak azt a részét, amelynek jelenléte a hadviselés szempontjából hátrányos lehetett.[40] A kormány a nemzetközi egyezmények korlátai között megtehette mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a postai, a távírdai és távbeszélő-forgalom és érintkezés ellenőrzés alá vonásához a hadviselés érdekeinek megóvása céljából. A kormány, sürgős esetben a kormánybiztos lehetőséget kapott az állam biztonsága érdekében a politikai népgyűlések, felvonulások, körmenetek stb. megtiltására, engedélyezéshez

[36] 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 4. §.
[37] Kelemen i. m. (22. lj.) 104.
[38] Uo., 105–106.
[39] 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 5. §.
[40] Uo., 6. §.

kötésére.[41] Részletes korlátozó szabályok vonatkoztak a cenzúrára, vagyis az időszaki lapok és más sajtótermékek előzetes engedélyezésére is.[42]

A háborús készülődés és a háborús események nagy hatást gyakoroltak a gazdaság működésére, így a magánjogi kodifikációra is.[43] Az 1912. évi LXIII. törvénycikk tartalmazott – elemzésünk szempontjából is fontos – gazdasági jellegű korlátozásokat is. A kormány lehetőséget kapott az állam biztonsága szempontjából lényeges törvényhatóságok területén – egyebek mellett –, a kereskedelmi társaságok vagy külön törvény alapján létesült olyan társulatok és pénztárak rendőrhatósági ellenőrzésére, amelyeknél gyanú merült fel, hogy tevékenységük törvénybe, rendeletbe, alapszabályba ütközik, vagy államellenes irányt vett. Amennyiben a gyanú beigazolódott, a szervezet gyűléseit betilthatták vagy feloszlathatták, jogellenes határozataik végrehajtását pedig megtilthatták.[44]

A törvénycikk az áruforgalom – alapvetően a tulajdon – háborús korlátozásáról is rendelkezett, és a fogyasztási cikkek legmagasabb hatósági árának meghatározását is lehetővé tette.[45] A közigazgatási hatóság javaslatára a kormány elrendelhette a legszükségesebb élelmezési cikkekért követelhető legmagasabb árak közigazgatási hatóság által történő megállapítását:

– ahol attól lehetett tartani, hogy a fogyasztási cikkek ára a nem tényleges állományú legénység nagyobb számú bevonulása következtében aránytalanul, nem indokolt mértékben fel fog szökni;
– ha a katonai előkészületek vagy a háború következtében a fogyasztási cikkek árának nem indokolt mértékben, aránytalanul való növekedése a katonaság elvonulása után vagy más vidéken jelentkezett.[46]

Az 1912. évi LXIII. törvénycikk 16. §-a értelmében a kormány a magánjogi követelések érvényesítése tekintetében, továbbá a polgári peres és nem peres eljárás, illetve általában a polgári igazságszolgáltatás, végül a jegybank ügyvitelének területén rendkívüli intézkedéseket hozhatott, és a hatályos törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg.[47] A kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a hadi szükségletek fedezésére szükséges összegeket „az elkerülhetetlen szükség mérvéig" megelőlegezhesse, és azok megszervezése iránt hitelművelet útján

[41] Uo., 10. §.
[42] Uo., 11. §.
[43] Pétervári i. m. (28. lj.) 149–183.
[44] 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 9. §.
[45] Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén.* Szeged, SZTE, 1996. 58.
[46] 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 7. §.
[47] Uo., 16. §.

intézkedhessék, ameddig ezekről a törvényhozás nem döntött.[48] Az 1912. évi LXIII. törvénycikket 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban egyaránt módosították. A törvény és annak módosításai lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen tartalmú rendeletek megalkotására, amelyek segítségével a kormány az I. világháború idején több száz hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt alkotott.[49]

A hadiszolgáltatások gazdaságot érintő szabályozása

Hadigazdálkodási és gazdaságirányítási szempontból nagyon lényeges szabályokat tartalmaz az 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról. A lovak és a járművek szolgáltatásairól külön törvényt alkottak (1912. évi LXIX. törvénycikk), amely az érintett dolgok végleges tulajdonba adásáról rendelkezett.[50] A hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXIX. törvénycikk Általános indokolása a következőket tartalmazta:

> „A törvényjavaslatban tárgyalt hadiszolgáltatások kiterjednek munkaerőnek, szállítási és közlekedési eszközöknek üzem- és ipartelepeknek, távíró- és távbeszélővonalaknak hírszolgálatra alkalmas állatoknak, szállásoknak és táborhelyeknek, földterületeknek és épületeknek rendelkezésre bocsátására, élelmezésnek és élelmezési cikkeknek, tüzelő- és egyéb anyagnak, eszköznek, szerszámoknak és egyéb hadsegédeszközöknek szolgáltatására, továbbá az utak szabad használatának, forgalomkorlátozásnak, illetve beszüntetésnek eltűrésére, végül beteg személyeknek és beteg állatoknak ápolására és átadott javak gondozására."[51]

Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk értelmében a hadiszolgáltatás körébe tartozott a személyes és a dologi szolgáltatás egyaránt.[52] Az Általános indokolás megállapította azt is, hogy a hadiszolgáltatások kétségtelenül nagy terheket jelentenek az érintettek számára, de ezek viselése természetes, amikor az állam nagy céljairól van szó, vagy léte veszélybe kerül, és céljainak elérése vagy a fennmaradása érdekében az összes segélyforrását ki kell merítenie. Ilyen esetekben a közérdekkel szemben az egyének magánérdekeinek háttérbe kell szorulniuk. A terhek nagyságát ugyanakkor lényegesen enyhíti, hogy a hadiszolgáltatások térítés, illetve kártérítés ellenében vehetők igénybe.[53] Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk szerint:

[48] Uo., 17. §.
[49] Kelemen i. m. (22. lj.) 106.
[50] Tóth i. m. (45. lj.) 42.
[51] 1912. évi LXVIII. törvénycikk indokolása, Általános indokolás.
[52] 1912. évi LXVIII. törvénycikk, 1. §.
[53] 1912. évi LXVIII. törvénycikk indokolása, Általános indokolás.

– a mozgósítás, valamint hadi állományra való kiegészítés esetében a fegyveres erő mozgósított, hadilag felszerelt vagy útra indított részeinek szükségleteire, valamint
– a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez a törvényben meghatározott hadiszolgáltatások vehetők igénybe, amennyiben a fegyveres erők szükségletei a rendes úton, vagyis a béke idején alkalmazott módon idejekorán nem, vagy csak aránytalanul nagyobb költségen volnának kielégíthetők.

A hadiszolgáltatásokat a csendőrség, a fegyveres erőkhöz csatlakozó pénzügyőrség, az állami erdészeti személyzet, továbbá a fegyveres erőt követni tartozó egyéb polgári személyek, a hadifoglyok, valamint a szövetséges állam fegyveres erejének szükségleteire is igénybe lehetett venni. A honvédelmi miniszter „köztudomásra hozta" a hadiszolgáltatások iránti kötelezettségek kezdetének és megszűnésének napját.[54] A törvénycikk egyértelműen rögzíti, hogy a hadiszolgáltatásokat csak a feltétlenül szükséges mértékre kellett szorítani, a kötelezettség minden esetben csak a szolgáltatási képesség mértékéig terjedhetett. A hadiszolgáltatásokért megfelelő térítés járt, kivéve, ha a törvény kifejezetten az ellenkezőjét állapította meg.[55] A dologi szolgáltatásokkal kapcsolatban a törvény számos helyen rendelkezik a térítés és a kártérítés kérdéseiről.[56]

Elemzésünk szempontjából nagyon fontos szabályokat tartalmaz a törvénycikk az üzem- és ipartelepek, valamint az ingatlanok átengedésével kapcsolatban. Az üzem- és ipartelepek birtokosai kötelezhetők voltak, hogy a törvénycikk 1. §-ában meghatározott célokra az igénylő választása szerint tevékenységüket folytassák, vagy azt a személyzettel együtt átengedjék. Ezekért az átlagos jövedelem alapján járt térítés. A törvénycikk úgy rendelkezett, hogy minden ingatlan birtokosa köteles a birtokában álló ingatlanokat a szükséges időtartamra, használatul rendelkezésre bocsátani erődítési művek, valamint más katonai építmények (műtárgyak) előállításának, erődített helyek hadi felszerelése, hidak, utak, vasutak építésének vagy egyébként a hadi műveletek közvetett vagy közvetlen biztosításának és előmozdításának céljára. Az ingatlan használatáért elvileg kártalanítás járt. A használatra átvett ingatlant abban az állapotban kellett visszaadni, amelyben azt átvették. A használat során keletkezett károkat meg kellett téríteni, viszont a használatra átvett ingatlanok tulajdonjoga kisajátítási eljárásban megszerezhető volt.[57]

[54] 1912. évi LXVIII. törvénycikk, 2. §.
[55] Uo., 1. §.
[56] Uo., 10–24. §.
[57] Uo., 19. §.

Az épületeknél – az előzőeken kívül – a szabad rendelkezésre bocsátás is követelhető volt. Ennek keretében az épület lerombolására és lényeges átalakítására is sor kerülhetett. A rendes használatért térítés járt. Szükség esetén kisajátítási eljárás volt indítható.[58] A törvénycikk rögzíti azt is, hogy a hadiszolgáltatásokkal kapcsolatos térítéseket és kártalanításokat – amennyire lehetett – készpénzben kellett kifizetni. Amennyiben az azonnali fizetés nem volt lehetséges, a hadiszolgáltatás teljesítését írásban „nyugtatványozni" kellett. A hadiszolgáltatást teljesítő érvényesíthette igényét, ha a nyugtatvány alapján a kifizetés időközben nem történt meg.[59] A térítésekkel és a kártérítésekkel kapcsolatos igények érvényesíthetők voltak az illetékes községi elöljáróságoknál szóban vagy írásban, attól a naptól számított hat hónapon belül, amikor a honvédelmi miniszter a hadi kötelezettségek megszűnését közhírré tette.[60]

A bejelentett igényeket elsősorban a községenként erre létrehozott bizottságok vizsgálták meg. A testületek döntéseit a katonai parancsnokság két küldöttjével kiegészített törvényhatósági közigazgatási bizottság vizsgálta felül és terjesztette fel a honvédelmi miniszterhez. A végleges döntést a honvédelmi, a hadügy- és a pénzügyminiszter, valamint esetenként az adott ügyben érintett más miniszter két-két képviselőjéből alakult bizottság hozta meg.[61] A hadiszolgáltatásokkal kapcsolatos térítések és kártérítések – egyéb kiadásokkal együtt – a közös hadügyi tárcát terhelték.[62]

A honvédelmi miniszter késedelmesen, de 1915. május 14-én kiadta a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk alkalmazását segítő 87471/20-b számú ideiglenes utasítást, amely a hadiszolgáltatási törvény végrehajtási rendeletének szerepét töltötte be.[63] A világháborús események hatására 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban is sor került a kivételes intézkedésekről és a hadigazdálkodásról szóló szabályozás szigorítására és kiterjesztésére.

A kivételes intézkedésekről és a hadiszolgáltatásokról szóló törvénycikkek kiegészítése és módosítása

Elemzésünk szempontjából nagyon lényeges szabályokat tartalmaz az 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikk és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk

[58] Uo., 20. §.
[59] Uo., 32. §.
[60] Uo., 33. §.
[61] Uo.
[62] Uo., 34. §.
[63] Tóth i. m. (6. lj.) 30–44.

kiegészítéséről. Az 1914. évi L. törvénycikk részletes indokolása tartalmazza azokat az okokat, amelyek miatt a korábbiakhoz képest szélesebb körben alkalmazható és szigorúbb szabályok megalkotására került sor. Az 1912. évi szabályozás túl szűkre szabta a hatósági ármegállapítás kereteit:

– az ármegállapítást csak a legszükségesebb élelmezési cikkekre vonatkozóan engedte meg; azok a hátrányok, amelyek az ország lakosságát az árak indokolatlan és aránytalan emeléséből érhették, és közvetve a katonai érdekeket is sértették, nemcsak a legszükségesebb élelmiszerek, hanem számos más tömegcikk tekintetében jelentkezhettek, és a hatósági ármegállapítást más cikkekre vonatkozóan is indokolttá tehették; az érintett cikkek konkrét megjelölése nem volt lehetséges, ezért a törvénycikk a lehető legszélesebb fogalommeghatározást alkalmazta;
– az ármegállapítást csak bizonyos helyi vonatkozásban és helyi okok alapján tette lehetővé, és nem számolt azzal, hogy az ármegállapítással védeni kívánt érdekek az áraknak országos és minden speciális, helyi indoktól független megállapítását is szükségessé tehették;
– a törvénycikk alapján a kormány közvetlen hatósági ármegállapító hatáskörrel nem rendelkezett, ezt a közigazgatási hatóságok gyakorolták kormányfelhatalmazás alapján.

Az 1914. évi L. törvénycikk, a legmagasabb ár megállapításának jelentőségére figyelemmel, felhatalmazta a kormányt arra, hogy a hatósági árakat az ország egész területére vagy annak egy meghatározott részére közvetlenül maga állapíthassa meg. A törvénycikk az életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkek ármegállapítására a korábbiakhoz képest jóval szigorúbb szabályokat tartalmazott. E cikkek legmagasabb árát kétféleképpen lehetett megállapítani: a kormány rendeletére a közigazgatási hatóság köteles volt a legmagasabb ár megállapítására, vagy a kormány a „magyar szent korona országainak akár egész területére, akár egyes részeire nézve közvetlenül" maga állapíthatta meg azt.[64]

Nagyon lényeges ellátási kérdéseket érintenek az 1914. évi L. törvénycikknek a meghatározott készletek bejelentésére és az alapvető termékek kényszerértékesítésére vonatkozó rendelkezései. A kormány, vagy felhatalmazásával a közigazgatási hatóság, közérdekből elrendelhette, hogy mindazok, akik meghatározott életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkek termelésével, előállításával, feldolgozásával vagy forgalomba hozatalával foglalkoztak, teljes készletüket és annak a saját házi vagy a gazdasági szükségletüket meghaladó részét a hatóságnál jelentsék be. A bejelentési kötelezettség kiterjedt azokra is, akik ilyen cikkeket

[64] 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek a hadigazdálkodásról szóló 1912:LXVIII. törvénycikk kiegészítéséről, 1. §.

a saját vagy a gazdasági szükségleteiket meghaladó mennyiségben tartottak készleten. A hatóság a bejelentésekben szereplő adatok helyességét ellenőrizhette.[65]

A kormány az 1914. évi L. törvénycikkben kapott felhatalmazás alapján közérdekből azt is elrendelhette, hogy az előzőekben említett mennyiségek birtokosai a közigazgatás felszólítására kötelesek legyenek azokat a törvény értelmében hatóságilag megszabott legmagasabb áron, készpénzért a közigazgatási hatóságnak átengedni.[66] A kormány elrendelhette, hogy a malomvállalatok csak egyes, meghatározott minőségű lisztfajtákat állítsanak elő, valamint a búza- és a rozsliszt csak más termények őrleményével keverten legyen forgalomba hozható. Az utóbbi esetben a keverés aránya is megállapítható volt, de a kevert liszt csak e minőségnek és a keverés arányának feltüntetésével volt forgalomba hozható.[67]

Az 1914. évi L. törvénycikk nagyon fontos rendelkezése, hogy a kivételes hatalom kiterjedt a magánjogi jogviszonyoknak a háború következtében szükségessé vált rendezésére, valamint azoknak az átmeneti szabályoknak a megállapítására is, amelyek a kivételes hatalom által hozott intézkedések hatályon kívül helyezésével kapcsolatban váltak szükségessé.[68] A törvénycikk rendelkezett az üzemek használatra való átengedéséről és a személyes szolgálatokért járó térítésről is, amelyeket készpénzben kellett kifizetni.[69] Az 1914. évi L. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikket annyiban egészítette ki, hogy lehetővé tette a hadiszolgálatra igényelt járműveknek és állatoknak a végleges átengedését az igénybevétel idején irányadó becsérték alapján.

A kivételes intézkedésekről szóló jogszabályok kiegészítésére – amint arra már korábban utaltunk – 1915-ben és 1916-ban is sor került. Az 1915. évi XIII. törvénycikk a korábbiaknál szigorúbb rendelkezéseket tartalmazott egyebek mellett az életszükségleti és az elsőrendű közszükségleti cikkek birtokosaira vonatkozóan, akik kötelesek voltak egész készletük bejelentésére a korábbi szabályokban foglaltakon túlmenően is. Ugyanígy a kormány intézkedhetett azon életszükségleti és más közszükségleti cikkek célszerű biztosítása érdekében, amelyeknek az igénybevétele az 1912. évi LXVIII. törvénycikk és az 1914. évi L. törvénycikk értelmében még nem volt szükséges. Az intézkedés célja annak megakadályozása volt, hogy az említett cikkeket a közhasználat elől elvonják, vagy a közhasználatra való igénybevételüket veszélyeztető, illetve megdrágító módon felhasználják.[70]

[65] Uo., 3. §.
[66] Uo., 4. §.
[67] Uo., 5. §.
[68] Uo., 14. §.
[69] Uo., 6. §.
[70] 1915. évi XIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvénycikkek kiegészítéséről, 1–3. §.

A háború eszkalálódásával és elhúzódásával párhuzamosan 1916-ban újabb, a korábbiaknál még szigorúbb törvényt fogadtak el. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk a kormány rendeletalkotási jogát kiszélesítette és – az eddigiektől eltérően – általánossá tette.[71] A törvény Általános indokolása szerint a korábbi törvények a köz- és a magánérdek védelmére elégtelennek bizonyultak. Ebből következően szükség volt a kormány háború esetére szóló kivételes hatalmának „némely irányban" való kiterjesztésére (a korábbi szabályozás szerint a kormány kivételes intézkedéseket csak szorosan körülhatárolt különös felhatalmazások keretében alkalmazhatott).[72]

Elsősorban a lakosság életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkekkel való megfelelő ellátása és az addig alkalmazottaknál hatásosabb eszközökkel történő biztosítása érdekében a kormánynak szüksége volt egy újabb felhatalmazásra. Ennek körét egész általánosságban és oly módon kellett megszabni, hogy lehetővé tegye a kormány számára e célra mindazon intézkedések meghozatalát, amelyekre a folyton változó háborús viszonyokhoz képest szükség lehetett.[73] A kormány a lakosság közszükségleti cikkekkel való ellátásának biztosítása és az árak felhajtásának meggátolása érdekében ezeknek az előállítását, forgalomba hozatalát, közérdekből szükséges igénybevételét és árát, valamint fogyasztását a háború idejére kivételes intézkedésekkel szabályozhatta, és ebben a körben a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg.[74]

A kormány elrendelhette, hogy a közigazgatási hatóság kártérítési (kártérítő) összeget szabjon ki arra, aki közszükségleti célokra igénybe vett (rekvirált) vagy közérdekből zár alá vett tárgyat jogellenesen felhasznált, elfogyasztott, elidegenített, megsemmisített vagy a közszükséglet kielégítése elől egyéb módon jogellenesen elvont, a közérdeket ért hátrány megtérítéséül. A kártérítés mértéke az elvont tárgyak értékének háromszorosáig terjedhetett, és az összeget a háborús eseményekkel kapcsolatos jótékonysági célokra kellett fordítani. A kártérítés nem érintette az elkövetők büntetőjogi felelősségét. A kormány rendelettel állapíthatta meg az eljáró hatóságokat és az eljárási szabályokat.[75]

A törvénycikk felhatalmazta a kormányt a kivételes intézkedések megtételére és a törvénytől eltérő szabályozásra az ipari és más gazdasági foglalkozások gyakorlásához megkívánt előfeltételek területén, amennyiben azt a háborúban

[71] 1916. évi IV. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről, 1. §.
[72] Uo., Általános indokolás.
[73] Uo., Részletes indokolás az 1. §-hoz.
[74] Uo., 1. §.
[75] Uo., 2–3. §.

teljesített katonai szolgálat vagy a háborús események miatt, illetve ezek következtében a különös méltánylást érdemlő körülmények indokolták.[76]

Az I. világháború hadigazdálkodásának néhány jellemzője

Általános jellemzők

A háború elején még az érintett államokban – így Magyarországon is – teljesen ismeretlenek voltak a modern, totális és elhúzódó hadviselés gazdasági szükségletei. Ennek következtében a hadviselő feleknél a kezdeti időszak után általánossá vált a gazdasági kimerülés.[77] Az I. világháború kezdetben érzékelhető konjunkturális hatásai a világégés elhúzódásával Európában mindenütt megszűntek, a tartalékok kimerültek. A háború megváltoztatta a gazdasági kapacitások eloszlását, mindenhol erősödött a fegyvergyártást végző nehéz- és gépipar szerepe. Az egyes országok a katonaság igényei miatt rendkívül jelentős munkaerőtömeget vontak ki a termelésből. A szabadkereskedelem legjelentősebb államai (például Nagy-Britannia) is védővámok bevezetésére kényszerültek. A legrosszabb helyzetben a gyarmatokkal nem rendelkező közép-európai országok voltak, hiszen csak belső erőforrásaikra számíthattak. A gazdasági feltételek a háború előrehaladtával a központi hatalmak számára egyre hátrányosabban alakultak.[78]

Az I. világháború előtt a világgazdaság jellemzően korlátok nélkül funkcionált. A védővámok, a magánmonopóliumok, a nemzetközi kartellek és az állami támogatások formájában megjelenő bizonyos korlátozások ellenére is a szabad piac működtette a gazdaságot. A világháború alatt minden hadviselő állam, de néhány a hadat nem viselők közül is, közvetlen ellenőrzése alá vonta a termelést, az árakat és a munkaerő felhasználását. Ez az ellenőrzés mesterségesen fellendített bizonyos ágazatokat, míg háttérbe szorított jó néhány területet. Az állami kontroll jelentős részben megszűnt a háború után, de a háború előtti viszonyok csak nagyon lassan és nehezen álltak helyre.[79]

Nagy problémát jelentett a külkereskedelem megszakítása, és komoly károkat okoztak a gazdasági háborúskodásnak a szemben álló felek által alkalmazott módszerei.[80] Az egyes országok a hadigazdaságukat – mint ahogy azt már

[76] Uo., 4. §.
[77] Berend T. Iván – Ránki György: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 255.
[78] Kaposi i. m. (10. lj.) 16.
[79] Rondo i. m. (8. lj.) 410.
[80] Uo., 410.

említettük – német mintára építették ki. Például Nagy-Britannia Ministry of Munitionsje (hadianyag-ellátási minisztériuma) 65 ezer köztisztviselőt alkalmazott, akiknek a segítségével az egész gazdaságot ellenőrizte. A minisztérium 250 állami üzemet működtetett, és további 20 ezer vállalatot irányított és ellenőrzött.[81]

Magyarországon, más európai államokhoz hasonlóan, az I. világháború idején az állam által vezérelt hadigazdálkodás folyt. Azonban fontos hangsúlyozni, hogy ezt a gazdaságirányítási formát mindvégig átmeneti állapotnak tekintették. Az új jogszabályok 1914 és 1918 között a hadi érdekekre és a háború által befolyásolt gazdasági és szociális viszonyok regulálására irányultak.[82] A korszak egyik legnevesebb közgazdásza Heller Farkas volt, aki *A háború és a közgazdaságtan elmélete* című – 1923-ban a *Közgazdasági Szemlé*ben megjelent – elemzésében az erőteljesebb állami beavatkozással kapcsolatban a következőket írta:

> „A gazdasági beavatkozás nagyobb fokban vált szükségessé, nem azért, mert a versenyszabadság hatásai mutatkoztak volna más színben, hanem főképpen azért, mert a háború folyamán a versenyszabadság feltételei sok irányban önmaguktól megszűntek, más irányokban viszont a hadviselés lényegéből kifolyólag meg kellett azokat szüntetni. Mi sem bizonyítja jobban, hogy a háború után a túlságos állami beavatkozás fokozatos visszafejlesztése indult meg mindenfelé."[83]

Magyarországon a hagyományos békegazdaság, a kezdeti bizonytalankodás után, nagyon gyorsan háborús gazdasággá alakult át. A háborús gazdálkodásnak a kötött devizagazdálkodás, a külkereskedelem engedélyhez kötése, a központi anyaggazdálkodás, a hatósági ár- és bérszabályozás és az egyes fogyasztási cikkekkel való ellátás korlátozása voltak a fő jellemzői.[84] A gazdaságban megmaradt a magántulajdon meghatározó szerepe, de a folyamatos állami megrendelések következtében felértékelődött a nehézipar, a hadianyag- és a fegyvergyártás jelentősége. Az állam a háborús céloknak rendelte alá a gazdaságot, és ahol indokoltnak látta, ott korlátozásokat vezetett be.[85] A külkereskedelem korlátozásának és tilalmának közjogi alapjait már a háborút megelőző évtizedekben megalkotott jogszabályok jelentették.[86]

[81] Jenei i. m. (3. lj.) 161.
[82] Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 85.
[83] Heller Farkas: A háború és a közgazdaságtan elmélete. In Bekker Zsuzsa (szerk.): *Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig).* Budapest, Aula, 2002. 615.
[84] Csikós-Nagy i. m. (12. lj.) 35.
[85] Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 305.
[86] Tóth i. m. (6. lj.) 47–58.

A világháború alatt 1916-ban volt legmagasabb a hadikonjunktúra. A hadiipar teljes kapacitással működött, az anyag- és nyersanyagellátás, az energiaszolgáltatás még elfogadható színvonalú volt. A hadianyag-szállítók hatalmas vagyonokra tettek szert, ami jelentősen felvirágoztatta a luxusipart. 1917-ben megkezdődött a gazdaság dezorganizációja, amely 1918-ban tovább fokozódott.[87] A hadigazdálkodás egyik oka, egyben nem várt következménye volt a termékek piacról való eltűnése. Ennek magyarázata az érdekeltség hiánya volt.

A háború negatív következményei azonban már annak kitörésekor jelentkeztek. A Monarchia hadseregének békelétszáma 450 ezer fő volt, 1916-ban ez a létszám 4,9 millió, 1917-ben pedig 5,1 millió volt, aminek 46,6%-át Magyarország állította ki. A háború végén már a fegyverképes férfi lakosság háromnegyed részét mozgósították, ami a magyar területeken 3,5 millió férfi bevonultatását jelentette. A munkaképes férfiak hadi szolgálata egyre nagyobb munkaerőhiányt eredményezett. Ennek kompenzálására egyre nagyobb arányban vettek igénybe gyermek- és női munkát.[88] A munkaerőhiány a mezőgazdaságban nagyobb volt, mint az iparban. A mezőgazdaságban dolgozók nem kaptak felmentést a katonai szolgálat alól, aminek következtében 2,5 millió fő, az ágazatban dolgozó parasztemberek 50%-a esett ki a termelésből.[89]

Már 1914-ben elrendelték az értéktőzsde bezárását, és fizetési moratóriumot léptettek életbe, amelyet ötször hosszabbítottak meg. 1915. július 28-ától fokozatosan megszüntették ezt az intézkedést.[90] Az élelmiszer-ellátás biztosítására 1915-ben hatósági ármaximálást, 1916-tól jegyrendszert alkalmaztak.[91] A háború egyre gyorsuló inflációs folyamatot indított el. A világháború rendkívüli kiadásainak fedezésére hadikölcsön-kötvények kibocsátására került sor.

A hadigazdálkodási intézkedéseket a világháború alatt – mint ahogy arra a korábbiakban már utaltunk – mindvégig ideiglenes megoldásoknak tekintették. A döntéshozók és a közgazdaságtan képviselői egyaránt azt vallották, hogy ezek a rendszabályok nem érinthetik a fennálló tulajdonviszonyokat, és a háborút követően a gazdaságpolitika visszatér az eredeti rendes kerékvágásba.[92]

[87] Honvári János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet.* Budapest, Aula, 2006. 14.
[88] Szávai Ferenc: *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései.* Budapest, Pro Pannonia Kiadói Alapítvány, 2004. 47.
[89] Uo., 48.
[90] Kövér György: Hadigazdaság és állami beavatkozás. In Honvári János (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század végéig.* Budapest, Aula, 2002. 304.
[91] Uo., 305.
[92] Uo., 306.

A mezőgazdaság és az élelmiszer-ellátás állami irányítása

Az 1914. évi L. törvénycikk felhatalmazása alapján számos korlátozó rendelet jelent meg a mezőgazdaság és az élelmiszer-ellátás témakörében. Az előbbiekben említett munkaerőhiány egyik következménye az agrárszektor teljesítményének látványos csökkenése volt. 1916 fordulatot hozott a világháború menetében, ugyanis egyértelműen sokasodtak a központi hatalmak, különösen az Osztrák–Magyar Monarchia katonai, de főként gazdasági kimerülésének jelei. A mezőgazdaság állapotának romlását jól jellemzik a termelésre vonatkozó adatok: 1916-ra a mezőgazdasági termékek mennyisége mintegy 35%-kal csökkent az utolsó békeévéhez (1913) képest.[93]

A 240/1915. M. E. sz. rendelet feljogosította a fölművelésügyi minisztert a közigazgatási hatóságok felhatalmazására, amelynek alapján azok kötelezővé tehették a búzából, rozsból, árpából és zabból meglévő készletek bejelentését és e cikkeknek az Országos Gazdasági Bizottság részére történő átengedését.[94] A 610/1915. M. E. sz. rendelet a bejelentési és átengedési kötelezettséget kiterjesztette a kukoricára és a többi mezőgazdasági cikkre is.[95] A 977/1915. M. E sz. rendelet értelmében a hatóság elkobozta a be nem jelentett, elrejtett készleteknek a házi és a gazdasági szükségleteket meghaladó részét. A jogszabály szerint a bejelentett készleteket zár alá vettnek kellett tekinteni, amelyekkel a birtokos a bejelentést követően nem rendelkezett, hanem köteles volt azokat az Országos Gazdasági Bizottság részére megőrizni és átszolgáltatni. Az ellátási problémák nagyságrendjét jól tükrözi a jogszabálynak az a rendelkezése, amelyik sajátos érdekeltségi rendszert teremtett meg. Ennek értelmében az elrejtett és eltitkolt készletek utáni hatósági nyomozást segítendő, a kötelezettségek megszegőit bárki feljelenthette, és a bejelentést tevőt a kihágási eljárás során elkobzandó készlet értékének egyötöde illette meg.[96]

Az élelmiszer-ellátás további romlása miatt a kormány a 952/1915. M. E. sz. rendeletében igazolványhoz kötötte a búza, a rozs, a tengeri, a burgonya, továbbá az ezekből készített liszt és rizsliszt hajón, vonaton vagy gépkocsin történő szál-

[93] Puskás Julianna: Adatok a hadigazdálkodás kialakulásához és rendszeréhez Magyarországon az első világháború idején. *Történelmi Szemle,* 1. (1958), 1–2. 138.

[94] A m. kir. minisztérium 1915. évi 240. M. E. számú rendelete a búzából, rozsból, árpából és zabból meglévő készleteknek az Országos Gazdasági Bizottság részére átengedéséről, 1–4. §.

[95] A m. kir. minisztérium 1915. évi 610. M. E számú rendelete a 240/1915. M. E. számú rendeletnek a tengeriből és az idézett rendeletben nem említett egyéb mezőgazdasági terményekből meglévő készletekre kiterjesztéséből és annak módosításáról, 1–3. §.

[96] A m. kir. minisztérium 1915. évi 977. M. E. számú rendelete a búza-, rozs -, árpa, valamint az ezekből előállított lisztkészletek bejelentéséről és a bejelentett készleteknek az Országos Gazdasági Bizottság részére átengedéséről, 1. §.

lítását.[97] Az 1198/1915. M. E. sz. rendelet a jövőbeli termés adásvételének tilalmáról és érvénytelenségéről rendelkezett. Az állatállomány óvását célozta meg a 2357/1915. M. E. sz. rendelet a húsfogyasztás korlátozásáról. Az élelmiszerjegy-rendszer bevezetése és a fejadagok meghatározása a liszt és a kenyérfogyasztás szabályozásáról szóló 4586/1915. M. E. sz. rendelettel történt meg. A jogszabály 1. §-a úgy rendelkezett, hogy 1916. január 10-étől naponként és fejenként búza-, rozs- vagy árpalisztből, illetve az e gabonafélék keverékéből előállított lisztből fejenként és naponta 240 grammot volt szabad fogyasztani. A rendelkezés hatálya nem terjedt ki a nehéz testi munkát végzőkre és az őstermelőkre. Az előbbiek 300, az utóbbiak 400 gramm lisztre voltak jogosultak. 1916. január 10-étől lisztet és kenyeret kizárólag a közigazgatási hatóság által kibocsátott liszt- és kenyérfogyasztási igazolványok ellenében szabadott forgalomba hozni, elidegeníteni vagy vásárolni.[98]

A kormány a háborús helyzet romlásának hatására 1916 második felében sokkal szigorúbb gazdálkodásra tért át. Ennek az „igazi" hadigazdálkodásnak a legfontosabb jellemzője, hogy a kormányzat a gazdaságba, és így a mezőgazdaságba is, egyre szélesebb körben és mélyebben avatkozott be. Az állami szerepvállalás kiterjedt a háborús igények mindenekfeletti kielégítésére és a hátországi gazdasági szükségletek lehetőség szerinti biztosítására. A kormány a termelés és az elosztás kérdéseit, valamint a szociális viszonyokat is operatív eszközökkel irányította. Az 1916 augusztusában megjelent, a termelők búza-, rozs- és kétszeres feleslegének közszükségleti célokra igénybevételéről szóló 2836/1916. M. E. sz. rendelet már előírta, hogy a termelők a házi és a gazdasági szükségleteken felüli részt kötelesek rögtön a cséplés után a községi elöljáróságnál bejelenteni, és ha a hatóság felszólítja őket, közszükségleti célokra a feleslegüket átengedni. A jogszabály értelmében a termelők mindaddig, amíg a hatóság a feleslegüket igénybe nem vette, jogosultak voltak a felesleg eladására a vásárlásra jogosult személyeknek.

Nagyon rövid idő múlva (két héttel később) megjelent a 2978/1916. M. E. sz. rendelet a termelők búza-, rozs-, kétszeres-, árpa- és zab feleslegének közszükségleti célokra igénybevételéről és a hasonló tárgyban született 2836/1916. M. E. rendelet hatályon kívül helyezéséről.[99] Ez a jogszabály már az országos rekvirálás lehetőségét teremtette meg azzal a rendelkezésével, amely szerint „mihelyt a cséplési munkálatokat az egyes törvényhatóságok területén túlnyomórészt befejezték, a törvényhatóság első tisztviselője köteles a termelők búza-, rozs-,

[97] A m. kir. minisztérium 1915. évi 952. M. E. számú rendelete a búza-, rozs-, árpa-, tengeri- és burgonyakészleteknek, valamint az ezekből előállított lisztnek és a rizslisztnek vasúton, hajón, vagy gépkocsin történő szállításához szükséges igazolványokról, 1–4. §.

[98] Tóth i. m. (6. lj.) 53–54.

[99] Puskás i. m. (93. lj.) 141.

árpa- és zabfeleslegének közszükségleti célokra való igénybevételét (rekvirálását) és átvételét haladéktalanul elrendelni". A belügyminiszter kapott felhatalmazást a rendelet végrehajtására, és a rekvirálás konkrét módozatainak kidolgozására. Ennek megfelelően a belügyminiszter rendeletet bocsátott ki, amely a rekvirálás országos végrehajtásának szabályait tartalmazta.[100]

A belügyminiszter rendeletében a rekvirálások mielőbbi megindítását sürgette. Ennek érdekében felhatalmazta a hatóságokat arra is, hogy ha a cséplés még nincs mindenhol befejezve, a rekvirálást egyes járásokban, községekben, sőt uradalmakban külön foganatosítsák. A jogszabály részletes rendelkezéseket tartalmazott a lefoglalás előkészítéséről és a követendő eljárásokról. Az alispánok kötelezettségét jelentette a rekvirálást elrendelő felhívás kibocsátása és az átvételre jogosult szervek megalakítása. A rekviráló bizottságok általában a községi jegyzők, segédjegyzők, néhány községi elöljárósági tag részvételével alakultak meg. A grémiumba kötelező jelleggel, tagként be kellett vonni a Haditermény Rt. megbízottjait is.[101]

A rekvirálások azonban nem hozták meg a kívánt eredményeket. A törvényhatóságok ugyanis nem látták át ennek országos jelentőségét, így jóval megengedőbben alkalmazták, mint azt a központi kormányzat remélte. Ennek hatására a kormány kénytelen volt 3978/1916. M. E. rendeletével intézkedni a rekvirálás újbóli megindításáról. Ennek irányítására és szervezésére az Országos Közélelmezési Hivatal elnöke kapott felhatalmazást.[102] A jegyrendszert 1916 novemberében a zsírra, decembertől pedig a cukorra is kiterjesztették. Az élelmiszerhiány enyhítésére 1917-ben és 1918-ban már csak a fejadagok csökkentése kínált korlátozott lehetőségeket.[103]

Ipariránytás

A gazdaságba történő teljes körű állami beavatkozást jelentő hadigazdaságot Magyarországon is német mintára építették ki. A magyar kormány a háború elején nagyon sikeresen állt ellen a közös, császári és királyi hadügyminisztérium törekvéseinek, amelyekkel önhatalmúlag a magyar területeken próbáltak meg

[100] A m. kir. belügyminiszter 1916. évi 1.400. számú körrendelete valamennyi törvényhatósági közönségéhez, a liszt- és kenyérfogyasztás szabályozásáról szóló 4.586/1915.M. E. sz. rendelet végrehajtásáról, a gabonaneműek igénybevételéről szóló 2987/1916. M. E. számú rendelet végrehajtásáról.

[101] Puskás i. m. (93. lj.) 142.

[102] Uo., 143–144.

[103] Kövér i. m. (90. lj.) 305.

rekvizíciós rendeleteket kiadni és végrehajtani.[104] Az iparban bevezették az anyaggazdálkodást, amely röviden a nyersanyagoknak és a termékeknek hatósági úton történő elosztását jelentette, elsősorban a hadiipari szükségleteknek megfelelően.[105] A kivételes törvények legszélesebb körű alkalmazására az anyaggazdálkodás körében került sor. Az ebben a témakörben megalkotott rendeletek szabályozták a készletek nyilvántartását, az időközben történt változások nyomon követését, az anyagok meghatározott célú feldolgozását, mindenekelőtt a hadiszükségletek kielégítését és a megmaradt készleteknek a polgári szükségletekre történő méltányos elosztását.[106]

A világháború első hónapjaiban az ipari anyagoknál nem került sor kényszergazdálkodásra. A háború következő éveiben a szükségintézkedések, a katonai helyzet változásával szoros összefüggésben, minden ipari célra felhasználható cikkre kiterjedtek. Német mintára alakították ki az anyaggazdálkodás szervezetét is. 1914-ben először csak a lakosság élelmezésének biztosítására és az állatállomány védelmére adtak ki korlátozó rendelkezéseket. A kiemelt fontosságú ipari anyagokkal való kényszergazdálkodás 1915-ben indult meg, februárban a fémek, márciusban a nitrogéntartalmú anyagok, a bőrkészletek, a rézgálic, a gumi, májusban a gyapjú stb. korlátozására került sor, 1916-ban az ócska- és a hulladékvasra, a cukorra, a kenderre, a zsákokra, az élesztőre stb.

A háború elhúzódása és a gazdasági helyzet további romlása egyre szélesedő anyaggazdálkodási tevékenységet vont maga után. 1917-ben – egyebek mellett – a szén, a vas, a gépszíjak, a cipő, a fa, a faggyú, a konzerv és az optikai cikkek is belekerültek e kategóriába, 1918-ban pedig már a gyógyszerek, az építési és a lakásfelszerelési anyagok, a polgári ruházati cikkek stb. forgalma is az anyaggazdálkodás körébe tartozott. Az anyaggazdálkodási rendeletek – mint ahogy arra már utaltunk – szabályozták a készletek bejelentését, nyilvántartását, az állami átvételi bizottságok részére történő beszolgáltatási kötelezettség részletes leírását, valamint a zárolás hatályát. A zárolt anyagok csak a rendeletekben előírt katonai, esetleg egyéb állami, illetve vasúti stb. célra voltak felhasználhatók. A készletek rendszerint a kereskedelemügyi miniszter külön engedélyével meghatározott célra voltak elidegeníthetők, használhatók vagy feldolgozhatók.[107] Az anyaggazdálkodás szervezetének kialakítása is a német modellt követte.[108]

[104] Szterényi József – Ladányi Jenő: *A magyar ipar a világháborúban.* Budapest, Franklin, 1933. 94–95.
[105] Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái.* Budapest, Dialóg Campus, 2014. 48.
[106] Szterényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 95–96.
[107] Uo., 95–96.
[108] Szterényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 95.

Az iparral kapcsolatos háborús törvények között feltétlenül meg kell említeni a különösen a hadi szállítások körében elkövetett visszaélések miatt megalkotott 1915. évi XIX. törvénycikket. Ez a Monarchiának vagy szövetségeseinek fegyveres ereje, illetve az ezzel közösen működő fegyveres erő céljára teljesítendő szolgáltatás iránti szerződéses kötelezettség szándékos nem teljesítését vagy szándékos nem megfelelő teljesítését, a közszolgáltatásból való kizárás mellett szigorú börtönbüntetéssel fenyegette. A törvény egyes esetekben halálbüntetés alkalmazását rendelte el a háború idején elkövetett, más halálát okozó törvénysértő magatartások esetén.[109]

Az árszabályozás jogi felépítményét az árdrágító visszaélésekről szóló 1916. évi IX. törvénycikk és a közszükségleti, és az életszükségleti cikkek árával foglalkozó nagyszámú, kivételes rendelet alkotta. A kormány az iparcikkek kormányszintű, országos ármaximalizálása helyett a helyi hatósági intézkedések egész rendszerével próbálta meg a lakosság érdekeit megvédeni. Erre felhatalmazást a lakosság életszükségleti cikkekkel ellátásáról és az árdrágító visszaélésekről szóló 4207/1915. M. E. sz. rendelet biztosított.[110] A jogszabály értelmében „életszükségleti cikkek alatt az ember elsőrendű életszükségleteinek kielégítésére közvetlenül rendelt dolgokat, ingó dolgokat, valamint az ezek előállításához közvetlenül vagy közvetve szükséges ingó dolgokat kell érteni".[111] Az előzőekben rögzített követelményeknek megfelelő ingó dolgok iparcikkek és mezőgazdasági termények egyaránt lehettek.[112]

Összefoglalva tehát, mégiscsak volt lehetőség az iparcikkek egy részénél az árak maximalizálására, mégpedig azoknál, amelyek a hivatkozott kormányrendeletben szereplő kritériumnak megfeleltek. Az iparcikkek árának általános, teljes körű maximalizálása 1918 elején merült fel, azonban ez már – idő hiányában – nem történt meg. A háború elhúzódása miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai igények csak a polgári fogyasztás korlátozásával lesznek megoldhatók. Először a gyapjúra vonatkozó civil igények kielégítését korlátozták, később szinte minden anyagra sor került (például bőr, pamut stb.). A közvetlen hadiszerekké feldolgozható nyersanyagokra még szigorúbb szabályokat alkalmaztak. A fémek kiutalására irányuló nem hadiipari kérelmeket például alapos szakértői vizsgálat előzte meg, amelyik magában foglalta a nélkülözhetetlenségi és a pótolhatatlan-

[109] 1915. évi XIX. törvénycikk a hadviselés érdekei ellen elkövetett bűncselekmények, különösen a hadi szállítások körül elkövetett visszaélések megtorlásáról, 1–2. §.
[110] Tóth i. m. (6. lj.) 64.
[111] 4207/1915 M. E. sz. rendelet a lakosságnak életszükségleti cikkekkel ellátásáról és az árdrágító visszaélésekről, 3. §.
[112] Tóth i. m. (6. lj.) 64.

sági szempontokat is Ennek egyik következménye a mezőgazdasági gépgyártás összezsugorodása volt.[113]

Az iparvállalatok állami irányításának célja, a korlátolt készletekre figyelemmel, a takarékos termelés kialakítása volt. Ez magában foglalta az anyagokkal, a munkával és az energiával való takarékosságot, a technológiai folyamatok egyszerűsítését, valamint a felesleges vagy nélkülözhető cikkek előállításának és fogyasztásának korlátozását vagy kiiktatását. Ebbe a körbe tartozott még a feltétlenül szükséges termékek – lehetőség szerint – könnyebben beszerezhető anyagokkal való pótlása is. A közszükségletek fedezésére szolgáltak a világháború elejétől alkalmazott kényszerbeavatkozások az ipar területén.[114] A gyáriparban – mint ahogy arra már korábban utaltunk – az árak általános és egységes maximalizálására soha nem került sor. 1914 és 1918 között a gyáripar 48%-a már hadimegrendeléseknek tett eleget,[115] 1916-ban pedig megtörtént az ipari készletgazdálkodás bevezetése. Korábban már említettük, hogy 1916 februárjától a fémek, márciustól a bőr, a gumi, a rézgálic, májusban a gyapjú, augusztusban pedig a nyerspamut bejelentési kötelezettségét és zárolását rendelték el.[116]

Szervezeti kérdések

A magyar kormányzati rendszer az 1867-es kiegyezéstől egészen az I. világháború kitöréséig alig változott. Az 1868. évi XXX. törvénycikk érintette a magyar kormányzati struktúrát, ugyanis rendelkezett egy tárca nélküli horvát–szlavón–dalmát miniszteri státuszról. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosította a miniszterek közötti munkamegosztást és ezek elnevezését is. A korábbi közmunka- és közlekedésügyi miniszter helyett a kereskedelmi miniszter kezdte meg a működését, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter pedig földművelésügyi miniszterként folytatta munkáját.[117]

A kereskedelem és az iparigazgatás szakmai, testületi önkormányzatai az ipartársulatok és ipartestületek voltak, a kereskedelem és az ipar érdekképviseleti szervei pedig a kamarák, amelyek közvetlenül a kereskedelmi miniszter felügyelete alá tartoztak.[118] A „nagy háború" kitörésekor a magyar kormány miniszterelnökből, nyolc miniszterből és egy tárca nélküli miniszterből állt.

[113] Szterényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 102.
[114] Uo., 103–117.
[115] Kaposi i. m. (85. lj.) 305.
[116] Kövér i. m. (90. lj.) 305–306.
[117] 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. törvénycikk 14. §-ának módosításáról, 2. §.
[118] Barna Attila et alii: *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 240.

Az I. világháborút megelőzően, illetve a világháború kirobbanását követően új feladatok jelentkeztek, amelyek egyértelműen a háborúhoz kapcsolódtak. De fel kellett készülni a háborúból a békébe való átmeneti időszak kormányzati teendőinek ellátására is. A tennivalók között – egyebek mellett – ott találjuk az átfogó gazdasági problémák megoldásának szükségességét a közélelmezési, a népjóléti és a munkaügyi területeket is beleértve.[119]

A magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló 1917. évi XI. törvénycikk úgy rendelkezett, hogy a magyar kormány meglévő tagjain kívül a háború és a békébe való átmenet tartamára még négy tárca nélküli miniszter nevezhető ki. A kormány az új tárca nélküli miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat és az államigazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhatott.[120] Az új tárca nélküli miniszterek a népjóléti ügyekért, az átmenetgazdasági teendőkért, a közélelmezési feladatokért és a választójogi reform megvalósításáért feleltek.

A háború utáni időszak gazdasági feladatainak ellátására 1917-ben felállították az átmenetgazdasági minisztériumot.[121] Elosztási szempontból a legnagyobb nehézséget az anyaggazdálkodás jelentette, amelynek szervezetét is német mintára alakították ki. Az érdekképviseletek és a minisztériumok részvételével bizottságok jöttek létre az anyaggazdálkodási feladatok ellátására. Létrehozták az állami részesedésű anyagközpontokat részvénytársasági formában. Az anyaggazdálkodási átvételi bizottságokat hamar felváltották a nyersanyagbizottságok, valamint a melléjük létesített végrehajtó és üzleti szervek, átvételi becslő és elosztó szervezetek és központok. A forgalmi korlátozások legfontosabb célja a feldolgozó üzemek egymás közötti versenyének kiiktatása volt, amivel a termelés drágítását kívánták megakadályozni.[122]

A 3.560/1916. M. E. sz. rendelet az Országos Közélelmezési Hivatal létrehozásáról új szervezetet intézményesített a háborús helyzet súlyosbodása miatt. A hivatal személyi állományát az eddig is gazdasági kérdésekkel foglalkozó három minisztérium (a Belügy-, a Kereskedelemügy- és a Földművelésügyi Minisztérium) tisztviselőiből alakították ki. A hivatal hatásköre a következőkre terjedhetett ki:

– a búza, a rozs, a kétszeres, az árpa, a zab és a hüvelyesek zár alá helyezésére és hatósági igénybevételére (rekvirálásra) vonatkozó ügyek központi intézésére és ellenőrzésére;

[119] Bathó Gábor: *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között.* Doktori értekezés, Budapest, PPKE, 2021. 122.
[120] 1917. évi XI. törvénycikk a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről, 1. §.
[121] Bathó i. m. (119. lj.) 133–134.
[122] Szterényi–Ladányi i. m. (104 lj.) 97–99.

– egyes életszükségleti cikkek igénybevételére, közélelmezési vagy a közellátási szempontokból szükséges egyéb olyan intézkedésekre, a közigazgatási hatóságok által kért felhatalmazások megadására, amelyeket a hatóság csak a minisztérium vagy egyes miniszterek felhatalmazása alapján tehetett meg;
– a törvényhatóságok és a külső ellátásra kijelöltek liszt- és egyéb szükségleteinek megállapítására;
– a közélelmezésügyi és a közellátási ügyekben foganatosítható mindazon intézkedések megtételére, amelyek törvény vagy rendelet alapján addig a belügy-, a kereskedelemügyi vagy a földművelésügyi miniszter vagy az Országos Gazdasági Bizottság hatáskörébe tartoztak.

A hivatal elnöke a megyei, városi és községi alkalmazottakkal közvetlenül rendelkezhet és a késlekedő vagy nem engedelmes alkalmazottat fegyelmi eljárás nélkül felfüggesztheti. A Közélelmezési Hivatal munkáját a kormány által létrehozott Közélelmezési Tanács segítette, amely a közélelmezési ügyek előkészítésére volt hivatott. A Tanács tagjait a Közélelmezésügyi Hivatal elnökének az előterjesztésére a miniszterelnök nevezte ki.[123]

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1918-ban megszűnt. Ezt követően egy polgári átalakulási kísérlet és a Tanácsköztársaság véres korszaka után következett be a trianoni katasztrófa. A trianoni békeszerződés következtében megtörtént drasztikus terület- és népességváltozás, valamint a gazdasági erőforrások összezsugorodása teljesen új és kedvezőtlen feltételeket teremtett a nemzetgazdaság számára, amelyeknek napjainkig ható következményei vannak.[124]

[123] Puskás i. m. (93. lj.) 143–144.
[124] Szávai i. m. (88. lj.) 138.

Jacsó Judit*

A pénzmosás elleni küzdelemről szóló új uniós jogalkotási javaslatcsomag – Különös tekintettel a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra

Bevezető gondolatok

A pénzmosás elleni harc kezdetben szoros összefüggésben állt a szervezett bűnözés (azon belül is a kábítószer-kereskedelem) elleni küzdelemmel. A bűnözők célja egyrészt a pénzek bűnüldöző hatóság általi nyomonkövethetőségének megakadályozása, másrészt annak elérése, hogy azok legálisnak tűnjenek. A bűnös eredetű pénzeszközök jelentős része a pénzügyi intézményeken és a gazdasági élet egyéb szereplőin keresztül áramlik be a legális gazdaságba. A New Yorkot ért terrortámadások után a pénzmosás ellen kialakított szabályozási és intézményrendszer a terrorizmus anyagi bázisának elvonásában is fontos szerepet kapott. A pénzmosás elleni intézményrendszer fokozatosan vált a bűnözés – elsősorban a vagyongyarapodással együtt járó büntetendő cselekmények – elleni fellépés általános eszközévé. A pénzmosás mértékét nehéz megbecsülni, hiszen a legalizált összegek tekintetében magas a látencia. A pénzmosás megelőzéséhez és a büntetőjogi eszközök hatékony alkalmazásához kezdetektől nélkülözhetetlenek voltak a büntetőjogon kívüli eszközök is (például az ügyfél-azonosítási és bejelentési kötelezettség, amelyet előbb a pénzügyi, majd a gazdasági élet szereplőinek kötelezettségeként szabályoztak nemzetközi, uniós és tagállami szinten). Ezen eszközök preventív jellegű szabályokat tartalmaznak, aminek elsődleges célja a pénzmosás megelőzése.

Az Európai Unióban (EU) a pénzmosás elleni harc az 1990-es évek elején vette kezdetét.[1] A fokozott figyelem azóta is töretlen, mert az egységes fellépés nélkülözhetetlen a belső piac integritásának és az uniós pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzéséhez. Az elmúlt harminc évben komplex uniós szabályozási

* Egyetemi tanár (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

[1] A Tanács irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről. HL L 166, 1991. 06. 28., 77–82.

keretrendszer alakult ki. Az Unióban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem jelenlegi, preventív jellegű jogi keretrendszerének meghatározó elemei a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemről szóló irányelv és a pénzátutalásokról szóló rendelet.[2] A pénzügyi és a gazdasági szféra szereplőit terhelő kötelezettségek közül a bejelentési kötelezettségnek van központi jelentősége, amellyel értékes információkat juttatnak a szolgáltatók a hatóság (pénzügyi információs egység) tudomására, amivel hozzájárulnak a pénzmosás megelőzéséhez.

Az uniós szabályozással összhangban, hazánkban a bejelentési kötelezettség tárgya a pénzmosásra, a terrorizmus finanszírozására vagy a dolog büntetendő cselekményből származására utaló adat, tény vagy körülmény.[3] Ennek szándékos elmulasztásával a kötelezett természetes személy a magyar Büntető törvénykönyv alapján bűncselekményt valósít meg.[4] Fontos azonban arra is utalnunk, hogy a szolgáltatói kötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetén – ágazati törvényekben szabályozott felügyeleti eljárás keretében – a szolgáltatóval szemben számos jogkövetkezmény, így többek között közigazgatási szankció (pénzbírság) kiszabására is sor kerülhet, amely elérheti az éves árbevétele 10%-át.[5] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve részletesen szabályozta a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási szankciókat és intézkedéseket állapítsanak meg a nemzeti jogban az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések betartásának elmulasztása esetére.

Azonban a meglévő uniós szabályozás hatékony végrehajtásához újabb reformlépések váltak szükségessé. A Bizottság 2020 májusában a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó cselekvési tervet,[6] majd javaslatcsomagot dolgozott ki,[7] amelynek középpontjában egy új, uniós

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/847 rendelete (2015. május 20.) a pénzátutalásokat kísérő adatokról és az 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 141., 2015.06.05., 1–18.; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve által módosítva. HL L 156., 2018. 06. 19., 73–117.

[3] A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (Pmt.), 30. §.

[4] A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása (Btk., 401. §).

[5] Pmt., 66–72. §.

[6] A Bizottság közleménye a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikára irányuló cselekvési tervről (2020/C 164/06). HL C 164, 2020. 05. 13., 21–33.

[7] Lásd a javaslatcsomagról összefoglalóan Csongrádi Erika – Miskó Judit: A pénzmosás leáldozó csillaga – átvilágított kriptovaluták. *mnb.hu,* 2021. október 5., www.mnb.hu/letoltes/21-10-05-dr-csongradi-erika-dr-misko-judit-a-penzmosas-lealdozo-csillaga-atvilagitott-kriptovalutak.pdf

felügyeleti hatáskörrel rendelkező hatóság felállítására vonatkozó rendeleti jogalkotási javaslat áll.[8] A jelen tanulmány célja az újonnan felállítandó szupranacionális uniós szervre, a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra (AMLA) vonatkozó javaslat indokainak, a Bizottság által javasolt rendeleti szabályozás jogalapjának és az általa generált, a pénzmosás elleni fellépés keretrendszerében várható változás értékelése. Mielőtt azonban a tanulmány tárgyára térnénk, szükséges bemutatni a pénzügyi információs egységek kiemelkedő jelentőségét a pénzmosás elleni fellépés területén.

A pénzügyi információs egységekről általában

Fogalmi alapvetés a nemzetközi és az uniós dokumentumok tükrében

A pénzmosás elleni fellépés területén sztenderdalkotó szervezet, a Pénzügyi Akciócsoport (FATF)[9] Negyven ajánlása előírta a pénzügyi információs egységek (FIU)[10] felállításának kötelezettségét, amely szervezetek nemzeti központi hatóságként fogadják és elemzik egyrészt a gyanús tranzakciókra vonatkozó bejelentéseket, másrészt a pénzmosással, a kapcsolódó alapbűncselekményekkel és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő egyéb információkat. A FIU-nak képesnek kell lennie arra, hogy további információkat szerezzen a bejelentő szervezetektől, és időben hozzá kell férnie azokhoz a pénzügyi, közigazgatási és bűnüldözési információkhoz, amelyekre a feladatai ellátásához szüksége van. A FIU központi eleme az adott ország pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni (AML/CFT[11]) operatív hálózatának, amely más illetékes hatóságok munkáját is támogatja. Továbbítania kell az illetékes hatóságoknak az információkat és az elemzés eredményeit, ha fennáll a pénzmosás, az alapbűncselekmények vagy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja. A szolgáltatók a székhelyük szerinti tagállam pénzügyi információs egységénél kötelesek bejelentést tenni (így a területi

[8] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságnak létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges (2021. július 20.).

[9] A Financial Action Task Force a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet mellett felállított kormányközi szervezet, amelynek fő feladata a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem nemzetközi standardjainak felállítása. Lásd bővebben Pintér Beatrix: A pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi szervezetei. *Debreceni Jogi Műhely,* (2013), 2. 44–53.

[10] A Financial Intelligence Unit leggyakrabban használt fordítása a pénzügyi információs egység, ugyanakkor a hazai szakirodalomban használatos még a pénzügyi hírszerző egység megnevezés is, így például Pintér Dániel: Pénzintézeti küzdelem a pénzmosás ellen. *Büntetőjogi Szemle,* (2012), 2. 47–60., 57.

[11] Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism (AML/CMF).

elv az irányadó a bejelentési kötelezettségre).[12] A pénzügyi információs egységek három alapvető típusát különböztethetjük meg: adminisztratív, nyomozó hatósági és igazságügyi információs egységeket.[13]

A nemzetközi sztenderdeknek megfelelően az EU valamennyi tagállamában működik FIU, aminek kezdettől központi szerepe volt a pénzmosás, később a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben. Ezek az egységek fogadják a pénzmosásra vagy a terrorizmusfinanszírozásra utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén tett bejelentéseket. Az uniós dokumentumok is hangsúlyozzák, hogy a FIU egyfajta közvetítő szerepet tölt be a magánszektor pénzmosás elleni küzdelembe bevont szereplői és a bűnüldöző hatóságok között.[14] Tekintettel arra, hogy a pénzmosás jellemzően transznacionális bűncselekmény, a nemzeti hatóságok közötti koordinációnak, együttműködésnek meghatározó jelentősége van.

Az I. Pénzmosás elleni irányelv e tárgyban még szűkszavúan rendelkezett,[15] és a hitelintézetek, pénzügyi szervezetek számára írt elő együttműködési kötelezettséget „a pénzmosás leküzdéséért felelős hatóságokkal", amelyet gyűjtőfogalomként használt, de a pénzügyi információs egységekre nézve még nem tartalmazott részletes szabályokat. A pénzügyi információs egységeket tömörítő Egmont-csoport kidolgozta a pénzügyi információs egységek tevékenységét szabályozó előírásokat.[16] A Tanács 2000-ben elfogadott határozata a tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek az információcsere terén folytatott együttműködésére vonatkozó részletes rendelkezéseket tartalmazott (2000/642/IB).[17] A III. Pénzmosás elleni irányelv[18] kifejezett rendelkezése alapján a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni hatékony küzdelem érdekében minden tagállamnak létre kell hoznia egy FIU-t.[19] A hatályos uniós szabályozás (IV.

[12] FAFT Negyven ajánlása, 29. pont.

[13] Simonka Gábor Aurél: A pénzügyi információs egység. In Papp Zsófia (szerk.): *Magyarázat a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 175.

[14] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről. COM(2019)371 végleges (2019. július 24.), 1.

[15] A pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv.

[16] Lásd bővebben az Egmont-csoportól: Pintér Beatrix: *A pénzmosás elleni küzdelem az új magyar büntetőjogban*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012. 71–72.

[17] HL L 271, 2000. 10. 24., 4–6.

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (EGT vonatkozású szöveg), HL L 309, 2005. 11. 25., 15–36. (a továbbiakban: III. Pénzmosás elleni irányelv).

[19] Uo., 21. cikk.

Pénzmosás elleni irányelv[20]) bejelentési kötelezettségre vonatkozó általános rendelkezései között találjuk a tagállami FIU-ra irányadó szabályokat. Az irányelv a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, felderítése és az ellene való eredményes küzdelem érdekében minden tagállam számára előírja a pénzügyi információs egység felállítását.[21]

Fontos alapelv, hogy e szerveknek független és autonóm módon kell működniük, és országos hatáskörrel kell rendelkezniük. Az információk gyűjtése mellett az elemzés fő célja a gyanús ügyletek és az azok mögött meghúzódó büntetendő cselekmények közötti összefüggés megállapítása. A bejelentések fogadása, ellenőrzése mellett felügyeleti tevékenységet is ellát. A gyanús ügyletekről tett bejelentést azon tagállam pénzügyi információs egységéhez kell eljuttatni, amely számára az a leghasznosabb.[22] A pénzügyi információs egységeknek egymás között védett kommunikációs csatornákat kell használniuk (FIU.net).[23] A tagállamoknak lehetővé kell tenni, hogy bizonyos kötelezett szolgáltatók számára megfelelő önszabályozó testületet jelöljenek ki a pénzügyi információs egység helyett első körben tájékoztatandó hatóságként. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban az első körben az önszabályozó testületnek történő jelentéstétel fontos biztosítékot jelent az ügyvédekre vonatkozó bejelentési kötelezettségekkel kapcsolatos alapvető jogok védelmének fenntartása szempontjából. A tagállamoknak rendelkezniük kell a szakmai titoktartás, az információk bizalmas jellege és a magánélet védelme biztosításának módjáról, illetve az ehhez szükséges eszközökről.[24]

Fontos kiemelni az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformját, amely a pénzügyi információs egységek képviselőiből álló, 2006 óta működő informális csoport, amelynek célja a pénzügyi információs egységek és a harmadik országok közötti együttműködés, a határokon átnyúló ügyek közös elemzésének, továbbá a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás nemzeti és nemzetközi szintű kockázatainak értékelése szempontjából fontos trendek és tényezők vizsgálatának elősegítése.[25]

[20] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 141, 2015. 06. 05., 73–117.

[21] Uo., 32. cikk 1. bek.

[22] 2015/849 (EU) irányelv, Preambulum, 37. pont.

[23] Lásd bővebben e témáról Simonka Gábor: A pénzmosás elleni intézményrendszer a Pénzmosás Elleni Információs Iroda szemszögéből. In Kiss Valéria (szerk.): *Kriminológiai Közlemények, 72. Válogatás a 2012-ben tartott tudományos ülések előadásaiból*. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 2013. 69–82.

[24] 2015/849 (EU) irányelv, Preambulum, 39. pont.

[25] Uo., 55. pont.

Végül fontos megemlíteni, hogy a 2000/642/IB sz. határozatot 2019-ben irányelvi szintű szabályozás váltotta fel,[26] aminek indoka a IV. Pénzmosás elleni irányelv azon rendelkezése volt, amely előírta a tagállamok számára a központi bankszámla-nyilvántartások felállítását, ami lehetővé teszi a bank- és fizetési számlákkal, illetve széffel rendelkező személyek kellő időben történő azonosítását. A regiszterben található információnak hozzáférhetőnek kell lennie nemcsak a pénzügyi információs egységek számára, hanem a pénzmosás, a kapcsolódó alapbűncselekmények, valamint a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára is.

A hazai szabályozás

Hazánkban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) tartalmazza a pénzügyi információs egységre vonatkozó szabályozást. A bejelentéseket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodája (NAV-PEI) fogadja.[27] A Pmt. szerint a pénzügyi információs egység „a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának elősegítése céljából elemző-értékelő tevékenységet folytat, amelynek keretében operatív és stratégiai elemzést végez”.[28]

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra vonatkozó bizottsági javaslat

Előzmények

A Bizottság 2020. május 7-én a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikára irányuló cselekvési tervet terjesztett

[26] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1153 irányelve (2019. június 20.) a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról, valamint a 2000/642/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

[27] Jacsó Judit – Udvarhelyi Bence: A pénzmosás elleni küzdelem aktuális gyakorlati kérdései. *Magyar Jog,* (2017), 11. 711–716., 713.

[28] Pmt., 38. § (1) bek.

elő,[29] amelynek keretében célként tűzte ki a pénzmosás elleni, meglévő szabályozási keretrendszer erősebbé tételét. Ennek hat pillérét határozta meg:

1. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó hatályos uniós keret hatékony végrehajtásának biztosítása;
2. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem egységes uniós szabálykönyvének létrehozása;
3. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós szintű felügyeletének megvalósítása;
4. támogatási és együttműködési mechanizmus létrehozása a pénzügyi információs egységek számára;
5. az uniós szintű büntetőjogi rendelkezések érvényesítése és az információcsere javítása, valamint
6. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó uniós keret nemzetközi dimenziójának megerősítése.

A Bizottság 2021 júliusában – a 3. és 4. pillér megvalósítása érdekében – javaslatot tett egy új uniós szerv, az AMLA felállítására, annak rendeleti szintű szabályozására.[30]

Az V. Pénzmosás elleni irányelv rendelkezése alapján a Bizottságnak értékelnie kellett a tagállami FIU-k közötti együttműködést.[31] A 2019. évi értékelés a jelenlegi szabályozás végrehajtása tekintetében, így különösen a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés több hiányosságára is rámutatott.[32] A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerén belül egyértelműbben kell szabályozni a pénzügyi információs egységek feladatait és a határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségeit. Az együttműködés és az elemzés

[29] Az Európai Parlament 2020. július 10-i állásfoglalásában egyetértett a Bizottság által elfogadott cselekvési tervvel, valamint a Tanács is támogatta azt. Lásd Az Európai Parlament 2020. július 10-i állásfoglalása a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikáról – a Bizottság cselekvési terve és más közelmúltbeli fejlemények [2020/2686(RSP)]. P9_TA(2020)0204.

[30] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges, 2021/0240 (COD) (2021. július 20.).

[31] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról. HL L 156, 2018. 06. 19., 43–74., 65. cikk 2. bek.

[32] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről. COM(2019)371 végleges (2019. július 24.).

koordinálásához és támogatásához erősebb mechanizmusra van szükség. A pénzügyi információs egységek egymással való együttműködési képessége az információkhoz való egyenlőtlen hozzáférésük miatt korlátozott, valamint amiatt, mert nem rendelkeznek közös eszközökkel.[33]

Az Európai Számvevőszék is megvizsgálta a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló uniós szakpolitika hatékonyságát és eredményességét a bankszektorra vonatkozóan, aminek eredményeként összefoglalóan megállapította, hogy az uniós intézkedések és az azonosított kockázatok elleni fellépés tekintetében uniós szinten intézményi széttagoltság és gyenge koordináció tapasztalható. Rámutatott arra is, hogy a gyakorlatban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez kapcsolódó felügyelet még mindig nemzeti szinten történik, az uniós felügyeleti keret – amely biztosítaná az egyenlő feltételeket – pedig továbbra sem megfelelő.[34]

A pénzmosás elleni javaslatcsomag elemei

A javaslatcsomag része volt még a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra vonatkozó rendelet mellett további három javaslat is:

- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó egységes szabálykönyv létrehozásáról szóló új rendelet;[35]
- a rendeletet kiegészítő, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemről szóló új irányelv,[36] valamint
- a pénzátutalásokat kísérő adatokról szóló (EU) 2015/847 rendelet átdolgozására vonatkozó javaslat.

[33] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról és az (EU) 2015/849 irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM(2021)423 végleges (2021. július 20.), 2.

[34] Európai Számvevőszék 2021/13. sz. különjelentés. A bankszektoron belüli pénzmosás elleni küzdelemre irányuló uniós fellépések széttagoltak, végrehajtásuk pedig nem megfelelő.

[35] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről. COM(2021)420 végleges (2021. július 20.).

[36] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról és az (EU) 2015/849 irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM(2021)423 végleges (2021. július 20.).

A pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló új rendelet[37] közvetlenül alkalmazandó, és részletesebb szabályokat tartalmaz a jelenleg hatályos irányelvi szintű szabályozáshoz képest. A rendeleti szintű szabályozás kiemelt jelentőségű lépés a pénzmosás elleni fellépés területén, hiszen közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus váltaná fel az eddigi irányelvi szintű szabályozást, emellett érdemi tartalmi módosítással is járna, amelynek bemutatása azonban nem tárgya a tanulmánynak.

Összességében megállapítható, hogy az uniós szabálykönyv hozzájárul a vonatkozó szabályok Unión belüli egységes alkalmazásához a magánszektorra vonatkozó kötelezettségek tekintetében, így például részletesebb szabályokat ír elő az ügyfél-átvilágításra, a tényleges tulajdonosra, valamint a pénzügyi információs egységek és a felügyeleti szervek hatáskörére és feladataira vonatkozóan. Kiemelendő továbbá, hogy a Bizottság, felismerve a gyors technológiai fejlődésből eredő kockázatokat, kiterjesztette a szabályozás hatályát valamennyi kriptoeszköz-szolgáltatóra (az V. pénzmosás elleni irányelv hatálya már kizárólag a kriptoeszköz-szolgáltatók két típusára terjedt ki[38]). A pénzügyi információs egységekre és a felügyeleti szervekre vonatkozó elvárások irányelvi szintű szabályozása lehetővé teszi a tagállamoknak a nemzeti sajátosságok figyelembevételét.[39]

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság felállítására vonatkozó rendelet jogalapja az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 114. cikke, amely megegyezik a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem jelenlegi uniós jogi keretének jogalapjával, azaz a belső piac zavartalan működését szolgálja azáltal, hogy elősegíti a nemzeti jogszabályok és felügyeleti módszerek közötti tagállami eltérések megszüntetését:

> „A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségek hatálya alá tartozó szolgáltatók közül számos folytat határokon átnyúló tevékenységet, a nemzeti felügyeletek és a pénzügyi információs egységek eltérő megközelítése viszont akadályozza őket abban, hogy csoportszinten optimalizálják a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem gyakorlatát."[40]

[37] COM(2021)420 javaslat.

[38] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról. HL L 156., 2018. 06. 19., 43–74.

[39] COM(2021)423 javaslat.

[40] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságnak létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges, 2021/0240 (COD) (2021. július 20.), 6., 17.

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság jogállása

A hatóság jogi személyiséggel rendelkező szerv lesz, decentralizált uniós ügynökség formájában, amelynek célja „a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése az Unióban azáltal, hogy hozzájárul a fokozott felügyelethez, valamint a pénzügyi információs egységek és a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés javításához". A hatóság két meglévő infrastruktúra irányítását is átveszi (a jelenleg az Európai Bankhatóság által kezelt pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni adatbázist és a pénzügyi információs egységek biztonságos kommunikációs hálózatát).[41] A hatóság két alapvető funkciója a felügyeleti tevékenység (közvetlen[42] és közvetett[43]) és a pénzügyi információs egységek és felügyeleti hatóságok közötti koordináció. A hatóság 2023. január 1-jén jön létre, a közvetlen felügyelet 2026 elején kezdődik. Az új hatóság átveszi az Európai Bankhatóságtól a 2020-tól ráruházott, összehangoló és szabályozói tevékenységét a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzése területén, valamint koordinálni fogja a tagállami felügyeleti hatóságokat.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem felügyelete az EU-n belül jelenleg tagállami szinten történik. Az erőforrások és a gyakorlatok terén mutatkozó, tagállamok közötti jelentős eltérések miatt a felügyelet színvonala és eredményessége egyenlőtlen. A felügyeletet azonban önállóan az AMLA nem tudná ellátni, ezért a Bizottság javaslata alapján az új hatóságnak a nemzeti felügyeleti hatóságokkal együtt integrált felügyeleti rendszert kell kialakítania a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása területén, a központi egység azonban az AMLA lesz. Az új hatóság lehetővé fogja tenni az uniós pénzügyi információs egységek által használandó közös jelentéstételi sztenderdek kidolgozását, valamint hatáskörrel fog rendelkezni sztenderdek, iránymutatások és ajánlások kidolgozására.

Az új hatóság szankcionálási hatásköre (közigazgatási és kényszerítő bírságok)

A javaslat indokolása rámutatott arra, hogy az elmúlt években a pénzmosás megelőzésében kötelezettségekkel felruházott szolgáltatók nem, vagy nem megfelelően hajtották végre az intézkedéseket, amire gyakran a tagállami felügyeletek

[41] Uo., 12.

[42] A közvetlen felügyelet a pénzügyi ágazatbeli kiválasztott kötelezett szolgáltatókra vonatkozik (AMLA rendelet, 12–27. cikkek).

[43] Ez a nem kiválasztott kötelezett szolgáltatók (AMLA rendelet, 25–27. cikkek) és a nem pénzügyi ágazatbeli kötelezett szolgáltatók (AMLA rendelet, 28–29. cikkek) közvetett felügyeletét jelenti.

nem megfelelően reagáltak, továbbá megfigyelhető volt az is, hogy a legtöbb jelentős pénzmosási ügy határokon átívelő jellegű volt. Ezért a pénzügyi mozgások felderítése a nemzeti pénzügyi információs egységek közötti együttműködés hatékonyságától függött.

Fontos változást fog jelenteni, hogy az AMLA korlátozott számú, magas kockázatot hordozó pénzügyi szolgáltatók („kiválasztott kötelezetti szolgáltatók"[44]) feletti közvetlen felügyeleti hatáskörrel, meghatározott kötelezettségek megszegése esetén e szolgáltatókkal szemben közigazgatási bírságok[45] és kényszerítő bírságok kiszabására vonatkozó hatáskörrel fog rendelkezni. Ezenkívül kialakítanak egy eljárást, amely alkalmazásával szükséghelyzetben átveheti bármely pénzügyi ágazatbeli kötelezett szolgáltató felügyeletét. A Bizottság javaslata alapján az AMLA-rendelet részletes eljárási szabályokat tartalmaz a kötelezett szolgáltatók (például a legalább hét tagállamban letelepedett hitelintézetek vagy a legalább tíz tagállamban működő egyéb pénzügyi intézmények) időszakos értékelésére vonatkozóan a közvetlen felügyeletre történő kiválasztás céljából. Ebből is látható, hogy a határon átnyúló pénzügyi szektorban működő szolgáltatókra terjedne ki a közvetlen felügyeleti hatáskör. A szervezeteket háromévente választanák ki egy harmonizált kockázatértékelési módszertan és a szervezetek (tevékenységük) transznacionális jellegére vonatkozó objektív kritériumok alapján.

Az AMLA a Bizottság javaslata alapján közigazgatási bírság kiszabására is jogosult lesz a közvetlen felügyelete alá tartozó szolgáltatók jelentős jogsértése (a közvetlenül alkalmazandó jogi aktusban foglalt kötelezettség szándékos vagy gondatlan megszegése) esetén az árbevétel meghatározott százalékának erejéig (legfeljebb 10%-áig vagy 10 millió euróig, attól függően, hogy melyik a magasabb). A Bizottság javaslata szerint a rendelet részletes szabályokat tartalmaz mind a közigazgatási, mind a kényszerítő bírság kiszabására (például szerepet kap, hogy az adott pénzügyi szolgáltató hány tagállamban követett el jogsértést); a rendelet mellékletében pedig a súlyosító és az enyhítő tényezők is meghatározásra kerülnek (például többszöri jogsértés esetén magasabb szorzószámok alkalmazandók).[46]

[44] A Bizottság által javasolt értelmező rendelkezés szerint a kiválasztott kötelezett szolgáltató „az Unión belül a legmagasabb konszolidációs szinten álló olyan hitelintézet, pénzügyi intézmény, illetve hitelintézetek vagy pénzügyi intézmények csoportja, amely a Hatóság 13. cikk szerinti közvetlen felügyelete alá tartozik" (AMLA rendelet, 2. cikk 1. bek. 1. pont).

[45] Lásd a szupranacionális közigazgatási büntetőszankciók témáról Kis Norbert: 23. § Szupranacionális közigazgatási szankciók az Európai Unióban. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny, 2018. 373–396.

[46] Lásd e hatáskör részletes elemzéséről Laura K. S. Neumann: Das Sanktionenrecht der vorgeschlagenen EU-Agentur für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA). *Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,* (2021), 10. 449–458.

Összegzés

A pénzmosás elleni fellépés az EU-ban több pilléren nyugszik – ezek közé tartoznak a represszív (pénzmosás kriminalizálása[47]) és a preventív szabályozási keretrendszerek (a pénzmosás elkövetésének megelőzése a pénzügyi rendszer integritásának védelme érdekében megalkotott irányelvi szintű szabályozással,[48] például ügyfél-azonosítási, bejelentési kötelezettség), valamint elengedhetetlen a harmadik pillér is, amely az Unión belüli együttműködést és információcserére vonatkozó szabályokat foglalja magában.[49] A tanulmányban bemutatott javaslatcsomag a második és a harmadik pillér reformját fogja jelenteni. Kiemelendő, hogy az eddigi irányelvi szintű szabályozást részben felváltja a rendeleti jogalkotás. A rendelet kötelező jogalkotási aktusként az EU egész területén közvetlenül alkalmazandó, ezzel szemben az irányelv kötelező jellege csak a cél elérésére vonatkozik. A pénzmosás elleni küzdelem irányelvi szintű szabályozásának tagállami végrehajtása során számos különbség volt, amelyet megismerve a bűnözők a sebezhetőbb tagállamokat a bűnös pénz tisztára mosására használhatták.

A Bizottság négy javaslata együtt a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem részletesebb szabályozását foglalja magában, és annak szigorúbb uniós végrehajtásához biztosít keretet. Az új uniós hatóság pedig a felügyeleti hatóságoknak és a pénzügyi információs egységeknek nyújt támogatást a kockázatértékelések és elemzések során, aminek meghatározó szerepe lesz a fellépés hatékonyságának növelésében. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a javaslatcsomag új és koherensebb szabályozási és intézményi keretet hoz létre az EU-ban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem területén. Az új hatóság alapvető feladata lesz a pénzügyi információs egységek közötti információcsere és együttműködés javítása, ami nélkülözhetetlen a határon átívelő pénzmosási ügyek hatékonyabb megelőzéséhez.

A közigazgatási szankcionálásra vonatkozó szabály a IV. Pénzmosás elleni irányelv rendelkezései között is megtalálható volt, de annak kiszabására – az irányelvet átültető nemzeti jog alapján – a tagállami hatóságok rendelkeztek hatás-

[47] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 284., 2018. 11. 12., 22–30.

[48] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve által módosítva. HL L 156., 2018. 06. 19., 73–117.

[49] Lásd Yves Bot főtanácsnok indítványát az Európai Unió Bíróságának a C-212/11. sz., Jyske Bank Gibraltar Ltd. kontra Administración del Estado ügyben, 49–69. pontok.

körrel.[50] Ezzel szemben az AMLA szupranacionális hatóságként közigazgatási szankció kiszabására is hatáskörrel fog rendelkezni, kiküszöbölve ezzel a tagállami, nem egységes szabályozásból eredő kockázatot, és ezáltal is bővítve az EU szupranacionális szankciórendszerének körét, amely először kizárólag a kartelljog területére volt jellemző, és fokozatosan bővült más területekkel.[51]

[50] Jacsó Judit: Straf- und bußgeldrechtliche Verantwortung von Verbänden im Geldwäschestrafrecht. *European Integration Studies,* 17. (2021), 1. 117–134.

[51] Gerhard Dannecker: Zur bußgeldrechtlichen Verantwortung der Unternehmen in der Europäischen Union. *Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,* (2022), 3., 85–98.; Gerhard Dannecker: Straf- und Bußgeldrechtliche Verantwortung von Unternehmen, insbesondere im Kartell-, Datenschutz- und Bankenaufsichtsrecht, *de lege lata* und *de lege ferenda*. *European Integration Studies,* 17. (2021), 1., 11–41.; Kis Norbert: A kartelljogi közigazgatási szankciórendszer. In Kondorosi–Ligeti i. m. (45. lj.) 397–420.

Kaiser Tamás*

Komplex problémák és narratívák – A területi egyenlőtlenség értelmezési keretei az Egyesült Királyságban

Bevezetés

Az államok, a társadalmak és a gazdaságok napjainkban számos összetett kihívással néznek szembe. A legerőteljesebb változások a globalizációhoz, a biztonságpolitikához, a klímaváltozáshoz, a demográfiai változásokhoz, valamint a digitalizáció és a mesterséges intelligencia által kiváltott hatások kezeléséhez kapcsolódnak. A kihívások lényege szinte mindenhol hasonló: a komplex problémák *(wicked problems)* keretei között, bizonytalanságokkal terhelt környezetben, az egyén és a közösség számára egyaránt biztonságot teremtő fenntarthatóság és jóllét kiépítésének sürgető kényszere, továbbá a globális, a regionális, a nemzeti és a lokális változásokra történő gyors, rugalmas és hatékony reagálóképesség kormányzati (irányítási és vezetési) képességeinek kiépítése.[1]

A többdimenziós, horizontális ügyek kezelése széles körű, a szervezeti határokat átlépő, az érintettek lehetőségeihez és igényeihez igazodó válaszokat igényel, miközben gyakran még a megoldani kívánt probléma lényege sem egyértelmű. A kormányzat és a közigazgatás számára komoly kihívást jelent a komplex problémák kezelése, amelyek során nem, vagy csak részben állnak rendelkezésre standardizált és mechanikusan alkalmazható eszközök.[2]

A kormányzáshoz szükséges tudás részben a gyakorlatban elsajátítható képességekre, részben a felhalmozott ismereteket, elméleteket és módszereket ötvöző,

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] John Alford – Brian W. Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework. *Policy and Society,* 36. (2017), 3. 397–413.; Ian Bache – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the role of Government. *Journal of Happiness Studies,* 17. (2016), 3. 893–912.

[2] Guy Peters: What is so Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program. *Policy and Society,* 36. (2017), 3. 385–396.; Brian W. Head: Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy,* 3. (2008), 2. 101–118.

magas absztrakciós szintű paradigmákra épül, amelyek a tudomány művelésének egyfajta problémamegoldási modelljévé szerveződnek. A gondolkodás paradigmatikus vagy logikai-tudományos módja elvont fogalmakkal dolgozik, az igazságot formállogikai eljárásokkal és tapasztalati bizonyítékokkal tételezi. A kormányzás operatív működése során azonban narratívákra, értelmezési keretként szolgáló fogalmi hálózatokra is szükség van, amelyek rögzítik és stabilizálják a jelentéseket, egységes kontextusokat és értelmezési kereteket hoznak létre.[3] Ezek sosem véletlenül jönnek létre, mindig az aktuális korszak gazdasági és társadalmi problémáira reflektálnak, legyen az a digitalizáció, a mesterséges intelligencia vagy a fejlettség területi különbségei.

A narratívák hitelessége, befolyása és egyben megújulóképessége a kormányzás folyamatában kerül mérlegre. Szerepük van a kormányzás feltétel- és célrendszerének megtervezésében, a különböző kormányzási módok, eszközök és stratégiák megfelelő kombinációinak megtalálásában, a központi és a helyi szintek viszonyrendszerének kialakításában. Mindennek különös nyomatékot ad, hogy a hagyományos állami-kormányzati területek, például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció és a stratégiai iparágak mellé újabb és újabb területek lépnek be, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás vagy a járványkezelés. Közös jellemzőjük, hogy nehezen megragadható, komplex problémák, amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, horizontális és integrált megközelítést igényel.

Mindezek alapján a jelen tanulmány kiindulópontja az, hogy a komplex problémák megoldásában kulcsfontosságú szerepet töltenek be a narratívák, értelmezési keretet adva a rendelkezésre álló tapasztalatoknak, percepcióknak, tudástartalmaknak és módszereknek. Egy-egy jelenség körül azonban több, egymással versengő, egymás között átváltásokat *(trade-off)* kiváltó narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a kormányok számára. E jelenséget a területi fejlettségi különbségek komplex problémáján és narratíváin keresztül vizsgáljuk, amelyek értelmezési kereteit és a kormányzás működésében kitapintható válaszreakcióit – terjedelmi okok miatt – az Egyesült Királyságban az elmúlt évtizedben lezajlott folyamatok és változások elemzésére szűkítjük.

Előfeltevésünk szerint a megfelelő narratíva megtalálása hozzásegít az adott probléma megoldását célzó értelmezési keretek és kormányzati módok kialakításához. Ugyanakkor a megfelelőség önmagában is komplex fogalom, amelynek kialakításában és értékelésében egyaránt közreműködnek politikai, történelmi

[3] Halász Győző Mihály: A narratív közgazdaságtan szerepe. Recenzió Robert J. Shiller *Narratív közgazdaságtan* (2020, HVG) könyvéről. *Köz-Gazdaság,* 16. (2021), 4. 273–288.; Mitev Ariel Zoltán: Végtelen történet: a narratív elemzés alkalmazhatósága a marketingkutatásban. *Vezetéstudomány,* 37. (2006), 10. 33–41.

és gazdasági percepciók, meggyőződések és tényalapú megközelítések. Más szóval: ha a komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások a probléma megoldása helyett új vagy „újracsomagolt" narratívákat hívnak elő. A tanulmányban először röviden bemutatjuk a komplex problémák és a narratívák elméleti hátterét, majd az Egyesült Királyság példáján keresztül vizsgáljuk a területi egyenlőtlenségek megoldására kialakított narratívák változásait, különös tekintettel a Boris Johnson kormánya által középpontba emelt „szintlépés" *(levelling up)* értelmezési kereteire. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a narratívák komplex problémákra történő alkalmazhatóságával kapcsolatban.

A komplex problémák és a narratívák elméleti keretei

A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először Horst Rittel és Melvin Webber 1973-ben megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet.[4] Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg hagyományos, elemző megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket komplex problémáknak *(wicked issue)* nevezték, szembeállítva a jól azonosítható és biztonsággal megoldható szelíd *(tame)* problémákkal. Ilyen problémáknak tekinthetők a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás, a bevándorlás és a területi egyenlőtlenség.

1. táblázat. *A szelíd és komplex problémák*

Szelíd problémák	*Komplex problémák*
Egyértelműen definiálhatók	Nem vagy csak részben definiálhatók
Egymástól jól megkülönböztethető problémák	A probléma alkotóelemei sem egyértelműek
A megoldás lehetséges	Nincs egyértelmű megoldás
A megoldás megtalálása célkitűzésként jelenik meg	A problémára adott magyarázat kiválasztása egyben a megoldás természetét is meghatározza, illetve a problémák és megoldások véletlenszerűen kapcsolódnak össze
A probléma megoldása egyértelműen azonosítható	A megoldást újabb megoldások követik, trade-off hatásokat váltva ki
Sakk-matt (fekete vagy fehér) szituációk	Komplex társadalmi problémák (migráció, klímaváltozás, pandémia, digitalizáció)

Forrás: Rittel és Webber műve alapján a szerző szerkesztése

[4] Horst Rittel – Melvin Webber: Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences,* 4. (1973), 2. 155–169.

A komplex problémák elsősorban az egyértelmű, világos definíció hiányában válnak problematikussá. Az érintettek köre a probléma természetét más-más oldalról, másként felfogott racionális célok, értékek, attitűdök, kulturális és magatartási minták alapján fogja fel. Ebből az következik, hogy miközben az egyes álláspontok nyilvánvalóan tartalmaznak részigazságokat, az adott közpolitikai probléma egyetlen megközelítését sem lehet megbízható és igazolható módon helyesnek vagy tévesnek minősíteni.

A lehetséges megoldások körének meghatározása során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a komplex problémák megoldására irányuló erőfeszítések gyakran előre nem látható következményekkel járnak. Az okok sokfélesége és a szereplők közötti kapcsolatrendszer – ami gyakran a kölcsönös függés formáját ölti – külső beavatkozások vagy a szereplők közötti erőviszonyok megváltozása esetén az egymásra hatások kiszámíthatatlan mozgását indíthatja el, ami magában rejti a nulla összegű játék („aki amit nyer, azt veszíti a másik") megvalósulásának eshetőségét. A megoldások kimunkálását az is nehezíti, hogy mire megszerveződnek a probléma azonosításához és kezeléséhez szükséges intézményi és adminisztratív feltételek, a megoldás eszközrendszere (jogszabályok, pénzügyi erőforrások, politikai konstellációk, tudományos eredmények) éppen az ügyek nehezen megragadható, „cseppfolyós" természete miatt, akár alapjaiban is megváltozik.

A komplex problémák ennek következtében eleve „mozgó célpontként" viselkednek, ami ritkán eredményez valamennyi érintett szereplő számára megfelelő megoldásokat. A döntések nem egyértelműen jók vagy rosszak, inkább jobbak vagy rosszabbak, optimális esetben elfogadhatók. Rosszabb esetben a döntéshozó a közpolitikai kudarcok társadalmi és politikai kockázataitól tartva inkább maga előtt görgeti a problémákat, vagy látszatintézkedésekkel próbálja azok „felületi kezelését" elvégezni. A valódi kérdés az, hogy a döntéshozó hajlandó-e – nemcsak formálisan, hanem ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar tenni egy napirendre került komplex probléma kapcsán, illetve az esetleges döntést képes-e a törvényszerűen jelentkező, külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi – korlátok között megvalósítani.

A gyakorlati megoldások a tudományos és a közpolitikai értelmezésekben rejlő paradox vonásokra is rávilágítanak. Egy – egyébként alaposan felmért – probléma komplex, komoly erőfeszítéseket igénylő, eredményeket csak hosszabb távon ígérő ügyként való beállítása és keretezése bizonytalan vagy kiélezett helyzetekben eleve visszatartó erővel hat az ügy felvállalása, valamint a jó vagy akár csak a megfelelő megoldások keresése szempontjából. Politikai vagy kommunikációs szempontból egyszerűbb a valóságot tisztán jó és rossz szegmensekre osztani, ám közöttük széles felületet alkot a gyakran kibogozhatatlannak tűnő és inkább kockázatkerülésre és pótcselekvésekre ösztönző komplex ügyek

szürke zónája. Nem járnak jobban azok sem, akik a megoldást a komplex kérdések megszelídítésében, konkrétan kisebb egységekre, dimenziókra, beavatkozásokra történő lebontásában látják, mivel a kiválasztott megoldási alternatíva gyakran csak egy másik elvetésével valósulhat meg. E közismert átváltási vagy *trade-off* dilemmák – demokratikus vagy hatékonyságorientált döntéshozatal, centralizáció vagy decentralizáció, generalista vagy specialista tudás, illetve a témánkban elemzendő területpolitika esetében a versenyképesség vagy méltányosság – újabb problémákat és megoldásokat hívhatnak elő, így a komplex problémák előbb-utóbb képesek visszaépíteni önmagukat.

A döntési helyzetek és választási dilemmák értelmezésében és össztársadalmi interpretációjában ezért egyre nagyobb szerepe van a narratíváknak, a „jó és igaz történeteknek", amelyek magyarázatokat és megoldási lehetőségeket kínáló szerepük révén fontos szerepet töltenek be a politikában, a társadalom mindennapi életében, valamint a kormányzás és az üzleti élet különböző dimenzióiban. A narratívákon alapuló gondolkodás elbeszélő módja az emberi jellegű szándékokat és tetteket, az ezekkel kapcsolatos történéseket és következményeket vizsgálja.[5] Kialakulásuk és versengésük a különféle társadalmi jelenségek értelmezési kereteinek kialakításában *(framing)* érdekelt szereplők, illetve a létrehozott tartalomra fogékony egyének és közösségek közötti kölcsönös egymásra hatásra vezethetők vissza, ami a tudományban tudományos közösségeket, kutatási programokat, végeredményben pedig újszerű, paradigmatikus igazságokat hív életre.[6] A narratívák alkalmazásuk során folyamatosan fejlődnek és alakulnak, kisebb-nagyobb közösségeket hoznak létre a közösen elfogadott narratív igazság alapján. A társadalomtudományokban a paradigmatikus igazságok részben a narratív igazságokra épülnek, ennek következtében a paradigmák időtállósága vagy változása nem független a narratívák életciklusgörbéinek alakulásától.[7]

E sokrétű problémahalmaz egyik kiemelten jelentős forrása és egyben megnyilvánulása a területi egyenlőtlenség, amely – bár világviszonylatban is jelentősen csökkent az 1990-es években az előző évtizedhez képest – az ezredfordulót követően ismét növekedésnek indult. A probléma kiváltó okaival és hatásaival foglalkozó, rendkívül gazdag szakirodalom egyik legfontosabb narratívája szerint a növekvő egyenlőtlenség, azon belül is a már hosszabb ideje negatív spirálba került, az érintett kormányzatok és a gazdasági szereplők által magukra hagyott

[5] Mitev i. m. (3. lj.) 35.

[6] Thomas Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete.* Budapest, Osiris, 2000; Robert Shiller: *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events.* Princetown, Princetown University Press, 2019; Peter Collier – David Tuckett: Narratives as a Coordinating Device for Reversing Regional Disequilibrium. *Oxford Review of Economic Policy,* 37. (2021), 1. 97–112.

[7] Halász i. m. (3. lj.) 277.

térségek és a belső perifériák problematikája jelentős mértékben akadályozza a gazdasági növekedést, továbbá gyengíti a társadalmi kohéziót és a politikai stabilitást.[8]

Európában a 2007–2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően jól érzékelhető különbségek mutatkoznak a dinamikusan fejlődő nagyvárosi agglomerációk és a hanyatló, ipari és földrajzi szempontból kieső régiók között.[9] Ennek eredményeként a termelékenység, a foglalkoztatás, a lakhatás és a jövedelmek – átfogó értelemben az életminőség – mennyiségi és minőségi értékeinek többszintű, színes kavalkádja jött létre az országok és a régiók, a régiókon belüli a mag- és periferikus (gyakran vidéki) térségek, valamint a prosperáló és a stagnáló vagy visszaeső nagyvárosi régiók között. A Covid–19 által kiváltott hatások ennek megfelelően jelentős különbségeket mutatnak a térségek gazdasági, egészségügyi, infrastrukturális, mobilitási, innovációs, digitalizációs, kormányzási-irányítási mutatói között – nagyobbakat és mélyebbeket, mint az egyes országok között.[10] Az ellátási láncok rövidülése, a térben koncentrálódó intézményekre és szolgáltatásokra épülő innovációs és logisztikai csomópontok egy részének áthelyezése, a személyes jelenléttel szemben a távoli munkavégzés és szolgáltatásnyújtás változatos és rugalmas formáinak megjelenése a globális és a nemzeti szintű megoldások kialakítása érdekében szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák felülvizsgálatát és újragondolását.

Területpolitikai narratívák versengése az Egyesült Királyságban: lehet-e megoldást találni egy komplex problémára?

A regionális fejlesztéspolitikát egészen az ezredforduló utáni első évtized végéig két klasszikus, ám „területileg vak" *(spatially blind)* narratíva uralta. Az egyik az egységes modellekben gondolkodó *(„one size fits all"),* alapvetően redisztribúciós költségvetési transzferekre, segélyekre, valamint állami nagyberuházásokra alapozott területi kompenzációkra, míg a másik az agglomerációs hatásokra,

[8] Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century.* Cambridge, Belknap, 2014; Andrés Rodríguez-Pose: The Revenge of the Places that don't Matter (and What to Do about It). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 11. (2018), 1. 189–209.

[9] Simona Iammarino – Andrés Rodríguez-Pose – Michael Storper: Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications. *Journal of Economic Geography,* 19. (2018), 2. 273–298.; Lewis Dijkstra – Enrique Garcilazo – Philip McCann: The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities. *Journal of Economic Geography,* 15. (2015), 5. 935–949.

[10] Klaus Dodds et alii: The COVID-19 Pandemic: Territorial, Political and Governance Dimensions of the Crisis. *Territory, Politics, Governance,* 8. (2020), 3. 289–298.

a városokban koncentrálódó intézményi sűrűségre, valamint a növekedési pólusok kiépítésére helyezte a hangsúlyt. Mindkét megközelítés abból indult ki, hogy a felzárkózó vagy már eleve fejlettebb térségek pozitív hatásai pedig leszivárognak *(trickle down)* az elmaradott régiókba. Azonban az agglomerációs hatásokra, a városokban koncentrálódó intézményi sűrűségre és a növekedési pólusokra alapozott narratívát *(city growth narrative)* számos kritika érte mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a nemzetközi fejlesztő szervezetek oldaláról.[11] A felmérések és az értékelések alapján kirajzolódó trendek ugyanis azt mutatták, hogy a fejlett térségekben előállított javak, szolgáltatások és tudástartalmak leszivárgása önmagában nem oldja meg az elmaradott térségek problémáját, mivel a fejlett agglomerációk és a növekedési pólusok felől érkező „szívóhatás" mindig erősebbnek bizonyult a tudásjavak elterjesztését ösztönző törekvéseknél.

E kritikákra alapozva fogalmazódott meg – a jóléti állam filozófiájának bázisán és a méltányosság elvét a középpontba állítva – az egyének fejlődését és gyarapodását szolgáló közpolitikák *(people-based policies)* stratégiája.[12] Megvalósításának eszközeit a központilag irányított szociális és munkahelyteremtő támogatások, az oktatás és a mobilitási esélyek növelése, az ehhez szükséges tudás és képességek fejlesztése jelentik. E narratíva gyakorlatba való átültetése viszont azzal a problémával szembesült, hogy az egyén mobilizációs képességeit sem lehet kizárólag célzott fejlesztési programokra alapozni, mivel azok fenntarthatósága számos, a külső feltételek befolyása alatt álló tényezőnek van kitéve.

A fentiekben jelzett szűk keresztmetszetekre reagáló, területalapú narratíva *(place-based approach)* alaptézise, hogy habár az egyenlőtlenség mérséklése, a társadalmi felzárkóztatás jelentősége vitathatatlan, az ezt szolgáló közpolitikák erős területi beágyazottsága az egyének és közösségek esélyeit és lehetőségeit is meghatározza. Ennek következtében e narratíva elveti a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket, helyette a speciális adottságokhoz, a területi és a társadalmi tőkék kiaknázási lehetőségeihez igazított, testre szabott fejlesztési megoldásokat szorgalmazza többek között a befektetésösztönzés, a munkahelyteremtés, valamint az innovatív közszolgáltatások kiépítése révén.[13] A valódi problémát azonban valamennyi felsorolt narratíva esetében

[11] World Development Report: *Reshaping Economic Geography.* The World Bank, 2009, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991

[12] Gill Bentley – Lee Pugalis: Shifting Paradigms, People-Centred Models, Active Regional Development, Space-Blind Policies and Place-Based Approaches. *Local Economy,* 29. (2014), 4–5. 283–294.; Andy Pike – Andrés Rodríguez-Pose – John Tomaney: What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies,* 41. (2007). 1253–1269.

[13] Fabrizio Barca: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.* Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April, 2009, www.europarl.europa.eu/

a növekedés és a versenyképesség erősítésének, valamint a területi különbségek mérséklésének összeegyeztethetősége jelenti, amelynek megvalósíthatóságát a gyakorlatban – a területi egyenlőtlenség komplex problémájának megfelelően – a narratívák versengése, valamint ezzel összefüggésben a releváns politikai erők és érdekcsoportok erőviszonyai és választásai határozzák meg.

A területpolitikai narratívák aktualitása

A II. világháborút követő évtizedekben az 1980-as évek elejéig számos fejlett országban lassan, de fokozatosan csökkentek a térségi egyenlőtlenségek. Ez a folyamat azonban az elmúlt bő négy évtized során megfordult, és – habár országonként eltérő időben, mértékben és térszerkezeti megoszlásban – egyre mélyülő szakadék mutatkozik a fejlődésben élen járó, sikeres és a leszakadó térségek között. Ez utóbbiakat – különösen a 2007–2008-as pénzügyi és gazdasági válságot követően – a nemzetközi szakirodalom és a politikai közbeszéd a gazdasági és politikai elitek által magukra hagyott *(left behind)* térségeknek nevezi. A magára hagyott térség az elmúlt években az elmaradott vagy hátrányos helyzetű térségek és közösségek gyűjtőfogalmává vált, megteremtve az „elégedetlenség földrajzának" *(geography of discontent)* narratíváját. Ez az életérzés egyúttal egy sajátos választói magatartáshoz vezet, ami a csalódottság és a kilátástalanság miatt érzett „bosszúvágyat" a szavazófülke magányában a *„mainstream"* pártokkal és elitekkel szembeni protestszavazatok formájában fejezi ki *(the revenge of the places that don't matter).*[14]

E probléma „modellországa" az Egyesült Királyság, ahol a történetileg – de főleg a 19. század közepétől – kitapintható területi egyenlőtlenségek az 1970-es évek óta egyre csak mélyültek az Észak–Dél törésvonal mentén. A 2007–2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatására az Észak–Dél probléma a politikai közbeszédben új narratívát kapott a területi egyensúlyvesztés *(spatial imbalance)* formájában. Az egyensúlyvesztés ebben az értelemben azt jelenti, hogy a brit gazdaság túlzott mértékben kiszolgáltatott a Londonba és a délkelet-angliai térségbe koncentrálódó pénzügyi, szolgáltató- és *high-tech* szektorok teljesítményének, amit az észak-angliai térségek, különösen a nagyvárosok alkotta északi erőközpont *(Northern Powerhouse)* kiépítésével kell kiegyensúlyozni *(rebalancing).*

meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf; OECD: *How Regions Grow.* Policy Brief, March, 2009, www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/howregionsgrowtrendsandanalysis.htm

[14] Rodríguez-Pose i. m. (7. lj.) 190.

A Brexitről szóló népszavazás, majd ezt követően a 2019-es parlamenti választások kontextusában a területi egyenlőtlenségekkel szembeni fellépés narratívája új értelmezést kapott. A globalizáció és az uniós tagság fő haszonélvezőjének kikiáltott nagyvárosokkal és nagyvárosi elitekkel szemben a választáson győztes Johnson kabinetje a magukra hagyott kis- és középvárosok és vidéki térségek szintlépését nevezte meg programja egyik legfontosabb célkitűzéseként. Elemzésünk további részében a felsorolt narratívák tartalmát és változásainak kontextusát tekintjük át.

Narratívák 2010 és 2016 között: a kiegyensúlyozástól a megállapodásokon át a Brexitig

A probléma kiindulópontját az Egyesült Királyságon belül mutatkozó területi fejlettségi különbségek jelentik, amelyek mértéke az elmúlt négy évtizedben folyamatosan nőtt, ráadásul a területi egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban is számottevők.[15] Mértékadó számítások szerint a területi fejlettségben mutatkozó különbségek terén a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet harminc országa közül a Királyság rendelkezik a negyedik legrosszabb mutatókkal.[16] A termelékenységi és a jövedelmi különbségek már a 2007–2008-as válság előtt is komoly problémát jelentettek, de azóta még tovább nyílt az olló London és a délkeleti országrész, valamint Észak- és Közép-Anglia között.[17] Ezt az is mutatja, hogy az átlagos ingatlanvagyon értéke 2006 és 2018 között közel 180%-kal emelkedett Londonban, és 50%-kal a délkeleti-angliai térségekben, míg a növekedés mértéke Észak- és Közép-Angliában kevesebb mint 21%.

Ezzel párhuzamosan az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségek is gondot jelentenek. Az ország legmagasabb szegénységi rátája éppen Londonban található, ráadásul a főváros gazdasága meglehetősen sebezhetőnek bizonyult a Covid–19 első hullámával szemben.[18] Elmaradott térségek a „gazdag" Délkelet-Angliában

[15] Philip McCann: *Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the UK.* Discussion Paper, Productivity Insights Network, 2018, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1619928

[16] Alex Davenport – Ben Zaranko: *Levelling Up: Where and How?* Institute for Fiscal Studies. Green Budget 2020: Chapter 7., https://ifs.org.uk/uploads/CH7-IFS-Green-Budget-2020-Levelling-up.pdf

[17] Analysing Regional Economic and Well-Being Trends. Office for National Statistics, 2020. február 25., www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/compendium/economicreview/february2020/analysingregionaleconomicandwellbeingtrends

[18] Amy Norman – Scott Carfe: *London Coronavirus Economy Tracker: Tracking the Impact of Coronavirus on the Capital's Economy.* Social Market Foundation, 2021, www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2021/02/London-coronavirus-economy-tracker-Feb-21-update.pdf

is előfordulnak, ami a térségi fejlettségi mutatók és szempontok sokféleségét jelzi a Királyságban.[19] A koronavírus okozta válság azt is egyértelművé tette, hogy a gyengébb gazdasági mutatókkal rendelkező régiók jóval kevesebb rugalmassággal tudnak reagálni a gazdasági sokkhatásokra.[20]

Az elmúlt bő évtized első területpolitikai narratíváját a 2010-es választások után hatalomra került konzervatív-liberális koalíció hirdette meg. Kiindulópontként szakított a munkáspárti kormányok népszerűtlenné vált regionális megközelítésével, amit a lokális közösségi terek és közösségek (a lokalizáció) narratívája váltott fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé", ám azok címzettjévé nem a helyi önkormányzatok, hanem a változatos konfigurációkban működő és egymástól eltérő térbeli lehatárolással bíró funkcionális gazdaságfejlesztési térségek (helyi vállalkozási partnerségek) és a város-régiók váltak.

Mindez a gyakorlatban a városokra alapozott növekedés narratívájának korrekcióját jelentette. A narratíva modellje eredetileg London kiemelkedő gazdasági teljesítményére épült, azt feltételezve, hogy a főváros – és ennek nyomán a többi brit nagyváros – eredményei „leszivárognak" a térségi és gazdasági szereplők irányába. A 2007–2008-as válságot követő időszakban azonban London motorszerepének narratívája foszladozni kezdett, és ezzel párhuzamosan erős kétségek merültek fel a leszivárgásra alapozott gazdaságpolitikával, ezen belül a városokra alapozott növekedés narratívájával szemben, cáfolva azt a széles körben osztott elképzelést, hogy „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének".

A korrekció a kiegyensúlyozás narratívájában öltött testet a konzervatív-liberális koalíció kormányzásának első szakaszában. Átfogó értelemben a válságot követő konszolidáció kormányzati programját jelölte, valójában azonban a közszférát érintő költségvetési megszorításokat kívánta eltakarni, amelyeknek legnagyobb kárvallottjai ismét az elmaradott térségek lettek.[21] A válságból való kilábalás sikerességét fémjelző fejlesztés és felzárkózás narratívájaként a 2015-től immár egyedül kormányzó konzervatívok meghirdették az észak-angliai térség átfogó infrastruktúra-fejlesztésére épülő Északi Erőközpont programját, továbbá a kormány és a városi önkormányzatok között külön-külön megkötött megállapodások jöttek létre, amelyek – jóllehet a mai napig nem fedik le az ország egész

[19] *Tackling poverty and inequality. London's Poverty Profile: 2020.* Trust for London, 2020, https://trustforlondon.fra1.cdn.digitaloceanspaces.com/media/documents/Londons_Poverty_Profile_2020.pdf

[20] Marianne Sensier – Fiona Devine – Elvira Uyarra: *How Resilient were UK Regions to the 2008 Financial Crises? Recovery Policies for COVID-19 Crises.* University of Manchester, 2020. július 14., https://blog.policy.manchester.ac.uk/growth_inclusion/2020/07/how-resilient-were-uk-regions-to-the-2008-financial-crisis-recovery-policies-for-covid-19-crisis

[21] Philip McCann: *The Fiscal Implications of „Levelling Up" and UK Governance Devolution.* Manchester, Productivity Institute, 2021. 1–49., 2.

területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak az érintett önkormányzatokra.[22] Az ily módon célzott térségi fejlesztésekkel kiegészült „kiegyensúlyozás" narratívája fokozatosan összekapcsolódott a térségi szerkezetátalakítás *(restructuring)* szükségességével, ami 2017-re elvezetett a térségi egyenlőtlenségek mérséklésének régi-új értelmezési keretéhez. Más szóval nyolc, megszorításokat és fejlesztéseket váltogató évet követően a kiegyensúlyozás narratívája visszatért a gyökereihez, a területi egyenlőtlenségek komplex problémájához.

Mindeközben a Brexithez vezető népszavazási kampány során a kilépés mellett érvelők egyik mantrájává vált, hogy az uniós tagság egyetlen és valódi kedvezményezettjei kizárólag a nagyvárosok és a hozzájuk kapcsolódó elitek körében találhatók, aminek az árát a kisvárosok és a vidéki térségek fizetik meg. A „vegyük vissza az irányítást" *(take back control)* és az élősködő „nagyvárosi elitek" narratívája hatásosan kapcsolta össze a térségi egyenlőtlenségek strukturális problémáit és a „magukra hagyott" térségek elégedetlenségét az Európai Unióból való kilépés előnyeivel. Ez a narratíva, noha részigazságokra és erősen megkérdőjelezhető gazdasági bizonyítékokra épült – valójában a magukra hagyott térségek voltak az uniós támogatások legfőbb haszonélvezői –, vonzó lehetett a kis- és középvárosokban és vidéki településeken élő emberek számára. A népszavazást követően azonban mind a kiegyensúlyozás, mind a Brexit szükségességét igazolni kívánó narratívák szinte varázsütésre eltűntek a kormányzati kommunikációból. A különböző tartalommal és területi léptékben kötött megállapodások Theresa May kormányzása alatt folyamatosan bővültek, de szinte teljese függetlenül a kilépési tárgyalásoktól.

Johnson „csodafegyvere" a Brexit utáni időszakban: a szintlépés narratívája

Az általánosabb megközelítés felől indulva a narratíva a területi fejlettségi különbségekre kíván reagálni munkahelyek létrehozásával, képzésekkel, a termelékenység erősítésével. Ez azonban nem lehet nulla összegű játék, következésképpen az elmaradott térségek felzárkóztatása a meglévő javak újraelosztása révén nem járhat együtt a fejlettebbek visszafogásával. Nem csupán a térségek közötti

[22] Valójában többféle megállapodásról beszélünk: városokkal kötött megállapodásokról *(city deals),* társult önkormányzatokról *(combined authorities),* közvetlenül választott polgármester irányítása alatt álló társult önkormányzatokról *(mayoral combined authorities)* és devolúciós megállapodásokról *(devolution deals).* A megállapodásokról részletesen lásd Kaiser Tamás: Városrégiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában. In Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században.* Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, 2017. 105–133.

egyenlőtlenség mérséklését jelenti, hanem azt is, hogy a fejlesztéspolitika hatásainak mindenhol jelentkezniük kell. A *levelling up* ebben az értelemben általános érvényű felívelést, egyfajta „szintlépést" jelent.[23] Szűkebb értelemben – mint az egyének felzárkóztatását támogató szakpolitika – a narratíva az elmúlt negyedszázad során időről időre megjelent mind a munkáspárt, mind a konzervatív párt retorikájában, elsősorban a tehetséggondozást és esélyteremtést szolgáló oktatáspolitika részeként. Igazán átütővé azonban Johnson kormányának hatalomra kerülését követően vált, amikor az oktatáspolitika mellett új dimenzióként belépett a mindenki számára előnyös fejlesztési célokat és azok eléréséhez vezető út standardjait megfogalmazó, valamennyi állampolgár, szociális és gazdasági szereplő számára elérhető lehetőségeket kínáló területi megközelítés.

Valójában a *levelling up* innentől fogva vált tisztán szakpolitikai célkitűzésből többrétegű narratívává, amelynek horizontja a brit közgondolkodásban már régóta ismert területpolitikai narratívák ötvözésétől a Brexit utáni időszak önállósodási törekvéseinek („vegyük vissza az irányítást") megvalósításán át egy váratlanul megjelenő, a konzervatívok számára komoly politikai támogatást jelentő új szavazóréteg elvárásainak való megfelelésig terjed. A Brexit-népszavazás, valamint a 2019-es parlamenti választás során azok az észak- és közép-angliai, már hosszabb ideje stagnáló vagy hanyatló iparvidékek, amelyek hagyományosan a munkáspárt elkötelezett, „vörös falnak" *(red wall)* nevezett szavazóbázisát alkották, most a konzervatívok ígéreteiben („vigyük véghez a Brexitet", *get Brexit done*) látták a felemelkedés lehetőségét.[24]

Ez a magyarázata annak, hogy a Brexit-népszavazás idején a bűnbakként kezelt „nagyvárosi elit" narratívája ugyan elhalkult, ám látens módon tovább él a nagyvárosokkal szemben magukra hagyott kis- és középvárosok és vidéki térségek támogatásának előtérbe helyezésével, ami a szintlépés narratívájának központi eleme.[25] Mindez arra vezethető vissza, hogy az észak- és közép-angliai régiók sokkal jobban ki vannak téve a Brexit hatásainak, mint a legfejlettebb térségek, mivel erősen integrálódtak a Királyság és az Európai Unió között kialakult piaci kapcsolatokba és a globális értékláncokba, különösen a feldolgozóiparban és a szolgáltató szektorban. Az észak- és közép-angliai régiók helyi GDP-jének

[23] *Levelling Up the United Kingdom*. HM Government, 2022, 15., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054769/Levelling_Up_the_United_Kingdom__accessible_version_.pdf

[24] Mindez jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy Johnson csaknem valamennyi nyilvános beszédében (például Új megállapodás Nagy-Britannia számára – *New Deal for Britain;* Építsük újra jobban! – *Build Back Better*) kiemelt helyet foglalt el a szintlépés narratívája.

[25] Philip McCann – Raquel Ortega-Argilés: The UK „Geography of Discontent": Narratives, Brexit and Inter-Regional „Levelling Up". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 14. (2021), 3. 545–564., 548.

és jövedelemforrásainak mintegy 12-17%-a az uniós piacokkal való együttműködésből származik. Ebből az is következik, hogy az érintett régiók gazdasági szerkezetváltása nagyobb erőfeszítéseket igényel, mint a fejlettebb régiókban.[26]

A gazdasági adatok és az előrejelzések szerint a Brexit növelni fogja a régiók közötti és az egyes térségek közötti különbségeket, ami megint csak a szintlépés narratíváját erősíti, annak relevanciáját húzza alá. Mindez persze jelentős mértékben ellentmond a Brexit-kampányban alkalmazott narratíváknak. Míg Londont nem érintették számottevően az EU-ból való kilépés hatásai, addig Észak és Közép-Anglia számos nagyvárosa és azok vonzáskörzete – különösen az elmaradott térségekben – meglehetősen sebezhetővé vált. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a Covid–19-világjárvány okozta gazdasági visszaesés történelmi csúcsokat döntött a Királyságban – 20,4%-os visszaesés 2020 második negyedévében, 9,9% éves szinten – tovább mélyítve a területi fejlettségi különbségeket.[27]

Ha a szintlépés kiemelt – habár nem kizárólagos – célterületei a magukra hagyott térségek, akkor a kormánynak szembe kell néznie azzal a problémával, hogy a jelenség nem rendelkezik széles körben elfogadott definícióval és az azonosításra alkalmas, tudományosan megalapozott kritériumrendszerrel, hazai vagy nemzetközi referenciapontokkal, pontos térbeli lehatárolással. Az alapvető probléma, hogy egy magára hagyott térség egy adott időskálán leírható ugyan statisztikai adatokkal (például az egy főre jutó jövedelemmel vagy a termelékenységi rátával), de ezek pillanatfelvételek csupán, nem mondanak semmit az elmaradottság vagy a hanyatlás okairól és a kialakulására ható tényezőkről. Ebből az is következik, hogy a valóságban nagyon sokféle, egymástól jelentősen különböző magára hagyott térség létezik, speciális problémákkal és saját történetekkel.[28] Más szóval két kiválasztott térség rendelkezhet azonos szintű fejlettségi mutatókkal, de a két fejlődési pálya mögött húzódó okok és ható tényezők már jelentős mértékben különbözhetnek egymástól. A szintlépés értelmezése körül kibontakozó viták egyik legfontosabb tanulsága, hogy a „magára hagyott térség" egy kollektív életérzést megfogalmazó, létező és valós probléma, ami komplex, transzdiszciplináris megközelítésekkel és elemzésekkel fordítható át megoldási javaslatokká. Ugyanakkor a specifikus esetek részletes feltárása, a történetek „elmesélése" révén a „magára hagyott térség" hasznos és nélkülözhetetlen segédnarratívája lehet a szintlépés vezérnarratívájának.

A Johnson-kabinet narratívája azonban csak részben fedi a valóságot. A gazdasági adatok ugyanis azt mutatják, hogy elsősorban Dél-Angliában, de még

[26] Uo., 554.
[27] Ron Martin et alii: *Levelling Up Left Behind Places. The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge.* Regional Studies Association, 2021. 16.
[28] Uo., 19.

az elmaradottabb térségekben is számos dinamikusan fejlődő kis- és középváros, falu, község található, ahol a fejlődés üteme és az életminőség színvonala magasabb, mint számos nagyvárosban. A valódi probléma az elmaradott térségek nagyvárosainak gyengébb gazdasági teljesítménye, ami egyben azt is jelenti, hogy az ő esetükben sem működik a leszivárgás, azaz nem tudják dinamizálni a vonzáskörzetüket alkotó kis- és középvárosokat, községeket, falvakat, vidéki térségeket.[29] Ennek ellenére a brit társadalom többsége számára a percepciókon alapuló, a választási eredmények és a közvélemény-kutatások által is visszaigazolt narratíva jelenleg meggyőzőbbnek tűnik a statisztikai mutatóknál.

Következtetések

Az államok, a kormányok és a közösségek napjainkban számos új, komplex kihívással kerülnek szembe egy dinamikusan változó, bizonytalanságokkal terhelt környezetben, ahol a hagyományos működésre alapozott reakciók és válaszok gyakran hatástalannak bizonyulnak. Ebben a helyzetben felértékelődnek a narratívák – történetek, szemléletmódok és cselekvésminták –, amelyeket az egyének és a közösségek alkotnak és közvetítenek magukról és a világról, amelyek segítségével értelmezni próbálják a különböző helyzetekben betöltött szerepüket.

A narratívák „békeidőben", amikor a szélesebb értelemben vett gazdasági, társadalmi és politikai környezet viszonylag stabil, alapvetően a „főáramú" tudományos eredményeken alapulnak. Azonban nagyobb társadalmi sokkhatások vagy válságok bekövetkezése könnyen kiválthatja az uralkodó narratívák erózióját, változását, vagy felerősíti a közöttük lévő versengést, de mindenképpen befolyásolja az adott társadalom válaszadásának irányát és módját. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, a 2016-os év turbulens politikai változásai (Brexit-népszavazás, amerikai elnökválasztás), majd 2020-tól a Covid–19-világjárvány, az egyre fenyegetőbbé váló éghajlatváltozás, a negyedik ipari forradalom nehezen megjósolható komplex hatásai felerősítették a „radikális bizonytalanság" állapotát, amelyben a narratívák maguk is változnak, alakulnak, de ezzel egyidejűleg szerepük meghatározóvá válik a kollektív társadalmi cselekvések koordinálásában.

A fejlettség területi egyenlőtlensége a komplex problémák egyik gyakran visszatérő eleme. Kevesen vitatják, hogy az elmaradott térségek teljes mértékű felzárkóztatása a termelékenység, a jövedelmek és a foglalkoztatás terén csak hosszú távon lehetséges, mivel mind a felzárkózás mértéke, mind az ezzel szem-

[29] McCann – Ortega-Argilés i. m. (25. lj.) 556.

ben felmerülő akadályok lebontása, a külső és a belső kockázatok hatásainak mérséklése mindig meghatározott feltételrendszerben érvényesül. Az Egyesült Királyság esete azt mutatja, hogy a térségi egyenlőtlenségek csökkentése fontos gazdasági, politikai és társadalmi kérdés, de a probléma megoldásának módozatait és eszközeit a felsorolt „kemény" tényezők mellett folyamatosan változó, átalakuló vagy éppen változatos érdekek mentén „újracsomagolt", egymással is versengő narratívák is befolyásolják.

A narratívák versengése alapvetően a – többnyire magas absztrakciós szintű – *trade-off* hatások dilemmáin alapul. Tisztán területpolitikai aspektusból a legtöbb vitát hagyományosan a méltányosság-hatékonyság átváltás váltja ki, amelynek eredőjét a növekedési kényszer és a méltányosság elvén alapuló társadalmi kohézió megteremtése között feszülő választás szempontjainak mérlegelése alkotja. A jelenleg uralkodó területpolitikai narratíva szerint a területi egyenlőtlenség alacsonyabb mértéke gyorsuló növekedést eredményez abban az esetben, ha az elmaradott térségek növekedése hosszú időn keresztül magasabb, mint a fejlettebbeké. Megítélésünk szerint a valóság ennél bonyolultabb, amit az is mutat, hogy elemzésünk alapján az Egyesült Királyság területi fejlettségi különbségeit nem lehet kizárólag a nagyváros-kisváros, a város-vidék és az északdél szembeállításaként értelmezni. Az ehhez kapcsolódó narratívák valójában a régóta ismert centrum-periféria probléma értelmezési kereteinek egyszerűsített, érdekvezérelt, kontextusfüggő lebontását testesítik meg, amelyek a Királyságban tekintélyes múltra tekintenek vissza.

A közelmúlt három nagy válságának – a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, a Brexit és a Covid–19 – közös sajátossága a rövid és a hosszú távon egyaránt érzékelhető területi hatás. Politikai értelemben a Brexit-kampány és a kilépést követő útkeresés összekovácsolta a korábbi évtizedben kialakult, alapvetően a gazdasági szerkezetváltáshoz és a területi egyenlőtlenségek kezeléséhez kapcsolódó narratívákat, annak ellenére, hogy a gazdasági adatok és statisztikák alapján e narratívák meglehetően távol állnak egymástól. Johnson kormányának – jelenleg még bizonytalan kimenetelű – politikai innovációja, hogy a szintlépés narratívájának bázisán részben újraindította a térbeli fejlettség kiegyensúlyozásának narratíváját, részben újrafogalmazta a Brexit kapcsán megjelent nagyvárosés EU-ellenes értelmezési kereteket, prioritást adva az „elégedetlen" és „magára hagyott" kis- és középvárosoknak és a vidéki térségeknek. A szintlépés narratívája akkor lehet sikeres, ha az egyes térségek komplex problémáinak megfelelő felmérésével és értelmezésével képes úgy és olyan mértékben elősegíteni valamennyi térség és település növekedését, hogy annak hatásai tágabb vonzáskörzetükben is megmutatkoznak.

Kiss György Árpád*

Kapcsolatok egy virtuális világban – Vázlat a munka során átalakuló kapcsolatokról

Szubjektív bevezető

Az Ünnepelttel való kapcsolatom kialakulása, barátságom, azt hiszem, mindkettőnk számára hirtelen jött, mondhatni, minden előzmény nélküli. Annak ellenére megmaradt, hogy másképpen közelítünk bizonyos problémákhoz, feladatok megoldásához. Erről elég annyit mondanom, hogy én nem vagyok annyira rendezett, szervezeti ember, mint ő. E tanulmány témájának kiválasztásánál sok mindenre gondoltam, de Kis Norbert személyisége és az ötvenes szám egyre gyakrabban juttatta eszembe a saját ötven évvel ezelőtti világomat, amely – úgy érzem – egyre inkább eltűnőben van. Ötven évvel ezelőtt kezdtem el egyetemi tanulmányaimat egy nagyon összetartó, egymást becsülő és szerető közösségben. Többször fogom használni ezt a kifejezést: egy valóságos „közösségben". Valóságos barátaim voltak, valóságos bulikba jártunk, valóságos tanórákon vettünk részt, olyan professzoroktól tanultunk, akiket valóságosan, feltétel és érdek nélkül tiszteltünk, valóságos zenéket hallgattunk. Emlékeim szerint valóságos környezetünk tökéletesen kitöltötte világunkat, eszünkbe sem jutott valamilyen más világot keresni, pótcselekvésbe menekülni. Egyszerűen örültünk annak, hogy élünk, és így élünk. Természetesen ma visszatekintve már látom naivitásunkat, bizalmunkat egymás és mások iránt annak ellenére, hogy a kor szellemének megfelelően kialakult bennünk egyfajta védekezési mechanizmus. Igaz, hogy lehetőségünk sem nagyon volt ebből a világból kilépni, napjainkra utalva, a technológiai eszközök sem álltak rendelkezésre.

Aztán sokan elszakadtunk egymástól, a mi közösségünk nem várta meg a rendszerváltozást a szétszóródással – a kézzelfogható valóságban távol voltunk egymástól, de ez nem jelentett számunkra különösebb problémát: kapcsolataink továbbra is a valóság részei voltak, és nem csak annak tűnők. Később egyre

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

gyakrabban kerültünk olyan helyzetbe, amikor felsejlett a valóság mögött – aztán helyette – egy másik „valóság", és ehhez nem kellettek különféle technológiai eszközök. Bizonyos fokú manipuláció igen, és kellett továbbá a manipulációk megértése, kezelése, szükség esetén elhárítása. És egyre gyakrabban kellett dönteni arról – kisebb-nagyobb ügyekben –, hogy melyik világban akarunk élni: a valóságosban vagy a virtuálisban, amely nagyon hasonlított a valóságoshoz.

Ez, életünk környezetének változásai közül, csak az első lépcső volt, amelyet eleinte nem vettünk komolyan, nem tartottunk károsnak, legfeljebb kellemetlennek. Ugyanúgy dolgoztunk, szerettünk, szórakoztunk, hallgattunk zenét, néztünk filmeket, jártunk színházakba, egy-egy előadásért akár a fél országot átutazva. Aztán azt vettem észre, hogy egyre kevesebb filmet nézek, az új és újabb zenék nem érdekelnek, kezdek egyre konzervatívabb lenni, visszanyúlni a múltba, egyre kevesebb emberrel akarok találkozni, és egyre inkább bezárkózom. Pedig körülöttem, körülöttünk robbant az információ mennyisége és minősége is. A technológia – már ami a rendelkezésemre állt – rendkívül csábító volt, de manapság az információ korlátozására, szűrésére törekszem. Teszem ezt mindenfajta információval, hatással és egyre gyakrabban az emberekkel is. Lehet, hogy ez szükséges, és talán hasznos is, de a lényemmel ellentétes.

Ezért örülök annak, hogy valami – és talán nekem nem is olyan kevés – megmaradt a valóságból, a valóságos barátságokból. Sokat gondolkodtam, hogy miért ragaszkodom a valósághoz, és miért taszít a virtuális valóság. Az egyik magyarázat az lehet, hogy a valóságban nevelkedtem, abban nőttem fel. Ez a magyarázat azonban nem elégít ki engem sem. A másik magyarázat talán, hogy a valóságban – különösen egy másik ember magatartásában – mindig megpróbálom megkeresni az okot, a miértet. Általában sikerül számos dolgot megfejteni, és ha nem is fogadom el, de legalább értem, vagy részben értem cselekvése eredetét. A virtuális valóságnál ilyen vizsgálatnak nincs sok értelme, nem is vágnék bele, elbuknék. Talán nem is lehet motivációt találni, mert az is virtuális…

Az alábbiakban eddigi kutatásom fő területéhez kapcsolódóan, a munka különböző aspektusait vizsgálom, alapvetően nem a jogász szemével. Arra keresek választ, vagy inkább választöredékeket, hogy a munka átalakuló környezete, megítélése mennyiben változtatja meg az emberi kapcsolatokat, barátságokat, közelebb hoz-e bennünket egymáshoz, vagy éppen eltávolít, elszigetel.

A munka méltósága

A Brill kiadóvállalat gondozásában 2013-ban jelent meg Catharina Lis és Hugo Soly monográfiája *Worthy Efforts: Attitudes to Work and Workers in Pre-Industrial*

Europe címmel.[1] A lebilincselő könyv bevezetője is elgondolkodtató. Az anyaggyűjtés, a kutatás fáradságos folyamatában a szerzőktől barátaik, rokonaik gyakran kérdezték, hogy valójában mit csinálnak, mi értelme van ennek a kutatásnak. Egyáltalán munkának lehet ezt a tevékenységet nevezni? Továbbá, ha ennyit ülnek a könyvtárszobákban, mikor és mennyi időt töltenek valóságos munkával?[2] A szerzők ekkor döbbentek rá, hogy a munkának napjainkra sem alakult ki egyértelmű definíciója, illetve értékelése. Olvasva Lis és Soly sorait eszembe jutott egy régi történet: a gyerekektől megkérdezték, mi a szüleik munkája. A lányom közölte, hogy jogász vagyok, tanítok az egyetemen, de valójában elég sokat ülök az asztalnál, és meglehetősen sokat olvasok és írok is. Vajon mit gondolt ő erről? Elfogadta-e ezt valóságos munkának, vagy pedig egy viszonylag kényelmes melléktevékenységnek tekintette? Mennyire vette ezt ő akkor komolyan?

Ezen az emlékképen akkor is mosolyogtam, és most is derűvel tölt el, de azért ott motoszkál bennem a kérdés, hogy egy nagyobb közösség, adott esetben társadalom milyen munkákat tart valósnak, mely munkákhoz kapcsol értékképzetet, egyáltalán melyiket tartja érdeminek, méltónak. A munka történetét nézve egyre inkább úgy gondolom, hogy a munkatevékenység a társadalom megítélése szempontjából mindig két részre tagozódott: egy valóságos, kézzelfogható, mintegy prompt hasznosítható munkára és egy nehezen megfogható, szinte körülírhatatlan foglalkozásra, amely több korszakban igazán nem minősült valóságos munkának. Azt is lehetne mondani, hogy virtuális volt abban az értelemben, hogy a külső szemlélő számára értelmetlen volt, vagy talán nem is létezett, mégis a valóságos munka látszatát keltette. Más megfogalmazásban, volt és ma is van egy elvárt, megkövetelt, mondhatni, idealizált munka, és van az eszméktől mentes, az objektíve szükséges munka, amely nélkül nincs gazdaság, társadalom.

A valóság és a státuszállapot

A kategorizálás azonban korántsem ilyen egyszerű. Léteztek olyan munkák, amelyek a társadalom, a gazdaság számára fontosak voltak, de a munkát végző személyek a megítélésük, az adott közösségben elfoglalt helyük miatt megbecsülést nem élveztek. Tipikusan ilyennek volt tekinthető a rabszolgák által végzett munka, akik nem jogalanyok, hanem jogtárgyak voltak a jogügyleti forgalomban. Annak ellenére, hogy bizonyos korszakokban ez a státuszállapot jogilag hosszabb ideig nem okozott problémát a gazdaságban, a virtuális jogtárgyszerep erodálta

[1] Catharina Lis – Hugo Soly: *Worthy Efforts: Attitudes to Work and Workers in Pre-Industrial Europe*. Leiden, Brill, 2012. 664.
[2] Uo., 1.

a tulajdonos és az élő munkavégző kapcsolatait, ugyanis tartósan nem lehetett tulajdonnak, jogtárgynak tekinteni azt, ami/aki valójában nem az.

Kijelenthető, hogy ugyan a gazdaság jószerével rabszolgamunkán alapult, ez a konstrukció eredendően nem illett bele a képbe. Ezt a következők támasztják alá. Mindenekelőtt a rabszolgamunkán alapuló gazdaságot sem értelmezhetjük a mai jelentésében. A rabszolgamunka gyümölcsét mindenki a saját előnyére, jólétére használta fel, a munka, a munkavégző ebben az összefüggésben teljesen szubjektív értékelésben részesült. Ebből következően az összgazdasági, objektív hatékonyságnak, nyereségnek – mint össztársadalmi fogalomnak – az ismerete nem volt kimutatható. Paul Oertmann megfogalmazása szerint a nép, a társadalom csak mint egymással kapcsolatban alig, vagy nem lévő individuumok összességeként létezett.[3] Ebben a kontextusban értékelendő Moses Finley analízise, aki a rabszolgatartó, például a római gazdaság minősítésénél éles különbséget tesz a gazdasági tevékenység mennyisége, mértéke és annak minősége között.[4] A jelzett státusz fokozatosan bomlasztotta a munkát adó és a munkát végző, végső soron a gazdaság és a társadalom kapcsolatrendszerének egészét. Ugyanis ha a munka, annak eredménye fontos, de nincs becsülete, respektje, a gazdaság konstrukciója megroppan. Kérdezhetnénk, hogy akkor miért maradt fenn oly hosszú ideig? Miért nem volt áttörés? Többek szerint az ok a technológiai fejletlenségben, az ennek megfelelő településszerkezetekben, a koncentrált infrastruktúra hiányában keresendő. Az említett áttörés csak a 19. század ipari forradalma által következett be, amelyben kialakult a szabad bérmunkához szükséges, személyes „jogállapotbeli" felszabadítás – de ez már egy későbbi történet.

Témám szempontjából a munkavégző státusza a fontos, amely egy valóságos és egy virtuális kapcsolatot teremtett, és ez a kettősség a munkavégzés során még sokáig fennmaradt. Elegendő utalni a feudalizmus státuszviszonyaira és arra a kettősségre, amely a hűbérúr és a hűbéres viszonyát jellemezte. A rabszolga és a jobbágy jogállásbeli különbségén túl nagyobb jelentősége van annak, hogy mindkettő életviszonyainak alakítása akaratukon kívül történt, helyzetük egy adott közösséghez való engedelmes tartozástól függött, amelynek tartalmát nem ők határozták meg.[5]

Hogyan hatottak mindezek a virtualitások a munka megbecsülésére és a munkakapcsolatokra? Különösen az európai ókori társadalmakkal kapcsolatban terjedtek el azok a sztereotip nézetek, hogy a munkának nem volt méltósága,

[3] Paul Oertmann: *Volkswirtschaftslehre des Corpus Iuris Civilis.* Berlin, Robert L. Prager, 1891. 78–89.; Paul Krüger: *Geschichte der Quellen und Literatur des römischen Rechts.* München, Duncker & Humblot, 1912. 150.

[4] Moses Finley: *The Ancient Economy.* Los Angeles, University of California Press, 1973. 25–65.

[5] Werner Ogris: Geschichte des Arbeitsrechts vom Mittelalter bis in das 19. Jahrhundert. *Recht der Arbeit,* 4. (1967), 286–289.

korántsem töltött be olyan szerepet, mint a mai társadalmakban. Ez a képlet sem ennyire egyszerű. A munka megítélését az egyes időszakok gazdaságának állapota és, nem mellékesen, a különböző filozófiák befolyásolták. Gondoljunk Arisztotelésznek a *Nikomakhoszi etiká*ban a munkáról kifejtett gondolataira, amelyekben azt egyenesen az emberi boldogság forrásaként jelölte meg: „a legjobb és a legtökéletesebb erény szerinti – tevékenysége."[6] Hésziodosz *A munkák és napok*ban így ír: „Végezd mindig kedvvel a munkád, / évről évre, hogy élettel teljék meg a csűröd. / Gazdaggá tesz a munka, a nyájat is az gyarapítja, / dolgozzál, s jobban kedvelnek az istenek akkor, / és a halandók is, de a lustáktól iszonyodnak. / Nem szégyen dolgozni, de szégyen tétlenül élni. / Dolgozzál, s féltékeny lesz rád, látva a lusta, / hogy vagyonod nő, és a vagyonnal jár a dicsőség."[7]

A római korban Cicero és Marcus Aurelius tételei a munkáról[8] – az adott körülmények között – valamiféle lassú kiegyenlítődést vagy legalábbis közelítést sejtetnek a szabad emberek és az alacsonyabb rangúak, sőt a rabszolgák bizonyos tevékenységei tekintetében. Ennek oka egyértelműen a társadalom egyes rétegeinek viszonylagos homogenizálódása lehetett (az *ingenuus* és a *libertinus* vonatkozásában), ami legalábbis a magasabb képzettséget, tudást igénylő munkákban a tevékenység és nem a munkavégző társadalmi rangja értékelését hozta magával. A munka megítélését befolyásolták etikai megfontolások, különösen a sztoikus etika és filozófia. Ezek alapján Marcus Aurelius azt hirdette, hogy „semmi munka sem természetellenes",[9] és Cicero is azt fejtette ki, hogy a földi élet nem képzelhető el az emberi munka és a kölcsönös segítség nélkül.

A sztoikus filozófia egyenlőségeszméje nyilvánvalóan nem vezetett el a társadalmi egyenlőség ideájához – az emberi lét empirikus-antropológiai és idealizált megközelítése körüli ambivalencia tükröződik a kor embermegítélésének problematikájában. Az a tétel viszont, hogy minden egyénnek megvan a maga helye egy adott világrendben, megvan a kijelölt feladata és szerepe, nem csupán a szociális különbségeknek enged teret, hanem legitimizálja a kötelezettségek differenciáltágát is. Lényeges továbbá, hogy maga a munka, a munkavégzés egyre nagyobb szerepet játszott az egyén társadalmi identitásának meghatározásában.

A munka értékelésében és társadalmi helyének meghatározásában a következő jelentős korszak a középkor, Európában pedig a legnagyobb hatású eszme

[6] Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika.* Ford. Szabó Miklós. Budapest, Európa, 1997. I. könyv. 6. pont.

[7] Hésziodosz: *Istenek születése. Munkák és napok.* Ford. Trencsényi-Waldapfel Imre. Budapest, Magyar Helikon, 1986. 29.

[8] Marcus Tullius Cicero: *A kötelességekről.* Pest, Hartleben Konrád A., 1857. 19–20.; Marcus Aurelius: *Elmélkedések.* Ford. Huszti József. A fordítás alapjául szolgáló kiadás: Jan H. Leopold: *M. Antoninus imperator ad se ipsum*. Oxonii, 1908. VI. könyv.

[9] Uo., 33.

a kereszténység volt. Catharina Lis és Hugo Soly kiemelik, hogy számosan annak a véleményüknek adnak hangot, hogy már a kora kereszténység is a munkát méltatta, szembeállítva a görög–római kultúrával, amely a kétkezi munkát nem becsülte. Ez a korai kereszténység tekintetében nem teljesen helytálló, mert kezdetben szellemi párbeszéd volt az antik filozófia és a kereszténység különböző irányzatainak képviselői között. Továbbá a munka antik megítélése – amint utaltam rá – korántsem egysíkú. Az a felfogás, amely napjaink kereszténységében is fellelhető, nevezetesen, hogy a munka antik megítélésének csak a kereszténység elterjedése vetett véget, azt a célt volt és van hivatva szolgálni, hogy a modern, nyugati civilizáció is a kereszténységben keresendő.

Ennek felerősödése a 19. században egyértelmű, elsősorban a kommunisztikus eszmék és a szekularizáció erősödésében, amelyre az egyháznak valamilyen határozott választ kellett adnia.[10] Jó példa erre Gioacchino Pecci, a későbbi XIII. Leó pápa 1877-ben kibocsátott pásztorlevele.[11] Ennek a tanulmánynak nyilvánvalóan nem célja, hogy a kereszténység munkával kapcsolatos nézetét akár csak vázlatosan érintse, néhány megállapítás azonban indokolt. A keresztény egyház érdeklődése a munka iránt magától értetődő. Isten munkája az első a földön, Isten a munkája által jelenti ki magát a világnak. Mivel az ember élete is a munkában teljesedik ki, a munka Isten szolgálata. Kérdés azonban, hogy mely munkák jelentik Isten megértését és követését. A kereszténység egészen a 19. századig – a leírtak miatt – elsősorban a munkáról folytatott diskurzusokat, és nem a munkavégző emberről.[12] A munkának tulajdonították a jámborság, a jótékonykodás erényét. A keresztény közösség azt fogadta be, akinek volt munkája, vagy törekedett valamilyen ismeret elsajátítására.

Ebben a közegben – amelyben az alávetettség dominált – nem az volt lényeges, hogy valaki más embernek is alárendeltje, hanem Isten szolgálata. Továbbá adott munka megítélésénél az egyházat sokkal inkább az érdekelte, hogy ebből a szempontból milyenek a munkavégzők, és kevésbé a munka társadalmi hasznossága. Mindazonáltal ez a megközelítés sem volt kizárólagos, mert bizonyos szellemi és kézműves munkáknál, de főleg kereskedelmi tevékenységeknél azok gazdasági értéke került előtérbe. Ebben egyébként hasonlóságot mutatott az antik világ értékelésével, amennyiben, ha a kereskedelem nagy tételben folytatódott, az a közösség hasznát szolgálta, de a kisebb tranzakciók alantas tevékenységnek számítottak.[13] Az egyes munkák minősítésének alapvető elve a bűnös tevékeny-

[10] Lis–Soly i. m. (1. lj.) 99.

[11] Lillian Parker Wallace: *Leo XIII and the Rise of Socialism*. Durham, Durham University Press, 1966.

[12] Lis–Soly i. m. (1. lj.) 99.; lásd e tekintetben a XIII. Leo pápa *Rerum novarum* (1890–1891) enciklikájának áttörését.

[13] Cicero i. m. (8. lj.) 62.

ségek megakadályozása volt, és segítségnyújtás a bűnösöknek. Lis és Soly ebből azt a következtetést vonják le, hogy az egyháznak a munka iránt való érdeklődése alapvetően nem szociális megfontolásokon alapult.[14] Ez a megállapítás egysíkú, de az egyház kiindulópontja látványosan elhatárolható a kor szocialista, szociáldemokrata megközelítésektől.[15]

Az ellentmondások azonban egyre jobban előtérbe kerültek. Az egyik tényező az új termelési technikák és ezzel együtt a későbbi tömegtermelés és -foglalkoztatás előképeinek megjelenése, a másik a mezőgazdasági dolgozók, a jobbágyok és a bérmunkások addig sem jó helyzetének romlása. A hivatkozott szerzők megjegyzik, hogy míg az egyház befolyása a társadalmi és a kulturális élet szinte valamennyi szegmensét áthatotta, a munkáról szóló diskurzusok szigorúan az egyház belső értékrendjét követték. Ismét felsejlik egy kettősség a munka, pontosabban az elképzelt munkás-paraszt-dolgozó ideál és az ettől az értékeléstől egyre távolabb kerülő gazdasági és szociális közeg viszonylatában.

A valóság és a virtuális valóság szétválásának egyik – de nem kizárólagos – oka a státuszviszonyok fennmaradása. Ez a kapcsolatok tekintetében azt jelentette, hogy az alárendelt – nem gazdaságilag, hanem személyében – generációkon keresztül beleszületett státuszába, ebből kitörni semmilyen lehetősége nem volt. Ugyanakkor a függőség kölcsönös volt, hiszen a fölérendelt helyzetének és uralmának meghatározó eleme volt, hogy kiszolgálták őt. Ez viszont az uralkodó státuszviszonyok alapján egyre kevésbé volt megoldható.

A valóság és a szerződés

Henry Sumner Maine híres mondata szerint „a modern társadalmak mozgása eddig a státuszból a szerződésbe való átmenet volt".[16] Maine kora társadalmát akként jellemzi, hogy azt:

> „a megelőző nemzedékektől főkép a kör terjedelme különbözteti meg, a melyben abban a szerződés elfoglal. […] Bizonyos, hogy a közgazdasági tudomány, az erkölcsi vizsgálódás azon egyetlen szaka, a melyben nevezetes haladás történt napjainkban, nem felelne meg az élet tényeinek, ha nem volna igaz, hogy a kényszerű jog a régente

[14] Lis–Soly i. m. (1. lj.) 140.

[15] Alátámasztja ezt a *Rerum novarum* szerkezeti felépítése és tartalma, amelyben jelentős részt tesz ki a szocialista javaslat elutasítása a magántulajdon megszüntetése tekintetében.

[16] Henry S. Maine: *Ancient Law – Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas.* New York, Henry Holt and Company, 1906 (Fourth American from the Tenth London Edition), 170.

általa betöltött tér legnagyobb részéből visszavonult, és az újkorig soha nem engedett mérvben szabadságukra hagyta az embereknek, hogy magukviselésének szabályait önmaguk alkossák meg."[17]

A státuszviszonyok változása óriási fordulatot hozott a munka megítélésében és a munkával összefüggő emberi kapcsolatokban. A státuszviszonyok ugyanis nem egyszerű individuális alárendeltséggel jellemezhetők, hanem a társadalom szinte egésze beleszületett az adott státuszba, és azt generációkon keresztül hordozta. Ez jelentette az állandósult kiváltságot és az állandósult reménytelenséget, amelyet a korabeli társadalom fejlődési sebessége nem volt képes áttörni. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a státusz a tömeg számára volt fenntartva, bármennyire is differenciálódott az idők folyamán. A berobbanó szerződéses liberalizmus „a maga vad anarchiájában mindig individuális".[18] Alátámasztja ezt azoknak a törvényeknek a sora, amelyek tiltottak minden olyan intézményt, amely az egyéni szerződéses szabadság kiteljesedésének útjában állt. A szerződés mindenhatóságát jól tükrözi a *qui dit contractuel, dit juste* kifejezés.[19]

A korábbi valóság és virtualitás közötti különbség megmaradt, de más, rejtettebb módon. A státuszfüggőség, a közvetlen, a személyben megnyilvánuló intézményes alárendeltség a felszínen megszűnt, bárki szabadon dönthetett a saját sorsáról. A valóság azonban ebben a korszakban az volt, hogy a *quasi* státuszviszonyok tovább éltek. Erre utalt Wolfgang Friedmann, amikor azt hangsúlyozta, hogy „a jognak nem szabad ölbe tett kézzel tűrnie, hogy a szerződés a státusz álcázott formája legyen". Mit jelentett mindez a munka megítélése és a munka során kialakuló kapcsolatok területén? A tömegtermelés sajátos ellentmondást gerjesztett, amennyiben a kapcsolat jogi kifejezése szigorúan csak individuális szinten volt elismert. Ugyanakkor létrejött a közösség, amelyet maga a termelés módszere hozott létre, és amely később megkerülhetetlen volt a jog számára. Lassan közelített egymáshoz a valóság és annak virtuális megfelelője, mindaddig, amíg a technológia újabb fejlődése által ismét megkísérelték, megkísérlik a kettő szétválasztását.

A megállapodáson alapuló kapcsolatok abban a pillanatban, amikor kollektív szintre emelkedtek, bizonyos összetartást sugalltak, adott esetben kellő egyensúlyt teremtettek a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein. Egyáltalán nem véletlen, hogy ezeket a kapcsolatokat igyekeztek elfojtani, többek között a magántulajdon védelmére hivatkozva. A kapcsolatok individualizációja

[17] Maine Sumner Henrik: *A jog őskora, összeköttetése a társadalom alakulásának történetével, s viszonya az újkori eszmékhez.* Ford. Pulszky Ágost. Budapest, MTA, 1875. 246–247.

[18] Lásd erről részletesen Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis, 2010.

[19] Louise Rolland: *Qui dit contractuel, dit juste (Fouillée) … en trois petits bonds, à reculons*. IXe Congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique (Tunis, nov. 2005): Les principes généraux de droit.

azonban tömegek mozgatása, mozgása, foglalkoztatása esetében hosszabb távon nem lehetséges, illetve nagy feszültségek halmozódhatnak fel. A munka értéke annak gazdaságosságához, felhasználhatóságához igazodott, és a munkavégzők sorsa ismét háttérbe szorult. Pontosabban: megállapodások sikerén múlott.

A virtuális valóság diadala?

Mindennapjaink kapcsolatait új fogalmak alakítják, mint például az *app*ok. A munkavégzés során egyre gyakrabban halljuk a *gig* vagy a *sharing economy/ work,* az *on-demand* vagy éppen a *crowdwork* kifejezéseket. Mit jelentenek? Csupán technológiai érdekességek, esetleg új kommunikációs lehetőségek, vagy olyan innovációk, amelyek az életünket, mozgásterünket alapvetően behatárolják? Az előző pontban a szerződés és a környezete bizonyos diszkrepanciáit vázoltam fel megjegyezve, hogy a megállapodás könnyen a státuszviszonyok álcázására szolgálhat.[20] Amikor napjainkban a szerződést – legalábbis annak hagyományos értelmezését – sok esetben felváltja a *click,* elgondolkodom azon, hogy az egyszerű kattintásnak, jóváhagyásnak milyen következményei lehetnek, mit vállal a klikkelő, kikkel létesít és milyen tartalmú kapcsolatot. Egyáltalán, milyen térbe, milyen keretek közé lép be? Továbbmenve: létezik-e keret?

A korábbi munkakapcsolatok mindig valamilyen többé-kevésbé pontosan körülhatárolható térben, szervezetben érvényesültek. Lehetett ez a *pater familias* családja, a hűbérúr alattvalói rendszere, a céhek szigorúan zárt közössége, a manufaktúrák vagy a gyárak egyre bővülő szervezete. Ezeknek a szervezeteknek a tartalma, törvényei határozták meg a munkakapcsolat és ezen túl a személyes relációk természetét, az alávetettség, a függőség vagy éppen az együttműködés szükségességét és lehetőségét.

Már a digitalizáció említett vívmányainak térhódítása előtt is megfigyelhető volt a szervezeti keretek és kötelékek tompítása, kiszervezése: az *outsourcing.*[21] Nem tárgyalva e helyütt a folyamat jogi konzekvenciáit, a jogállásváltozással, a felelősség megosztásával együtt járó problémákat, egy lényeges ellentmondásra hívom fel a figyelmet. A szervezet, a szervezethez való tartozás lojalitást, hűséget követel, míg a szervezet, illetve a szervezet ura részéről elvárja a gondoskodást, a csatlakozottakkal szembeni felelősségteljes magatartást. Ezt több jogelv és jogintézmény is kifejezi, mint például a német *Treue- und Fürsorgepflicht* vagy szintén

[20] Wolfgang Friedmann: *Law in a Changing Society.* London, Stevens and Sons, 1972. 122.

[21] W. Matthew Finkin: Beclouded Work, Beclouded Worker in Historical Perspective. *Comparative Labor Law & Policy Journal,* 37. (2016), 3. 603–618.; V. W. Katherine Stone: *From Widgets to Digits; Employment Regulation for the Changing Workplace.* Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

a német polgári törvénykönyvben található méltányos mérlegelés elve *(billiges Ermessen).*[22] A szervezet működtetése költséges és felelősséggel jár, a kiszervezés pedig mindezek csökkentésének, sőt áthárításának egyik eszköze. A kiszervezés azonban még egy lényeges elemet is magában foglal, nevezetesen a kapcsolatok, a szervezeti identitás erodálódását, a lojalitás csökkenését. Ez kétélű jelenség. Egyrészt a kötöttségek feloldásának látszatát kelti a korábbi szolgálatot nyújtóban, a munkavállalóban, másrészt ezzel együtt csökken az intézményes kontroll lehetősége. A körülmények azonban jószerével ugyanazok maradtak, mint korábban, csak a szervezeti kötöttség helyett egy sokkal összetettebb függőség alakult ki.

Ez a kapcsolatok szintjén azt jelenti, hogy a munkát kínáló személynek a másik fél üzletmenetébe, érdekkörébe kell illeszkedni, ami adott esetben jóval több kötöttséget jelent, mint egy formális szervezethez való tartozás. Az ellenőrzés is megmarad, csak azt már nem a szervezet erejével, a magántulajdonból eredő előjogokkal magyarázzák, hanem a szerződéses, a jogügyleti konstrukció következményeként. Egy elem viszont elmarad, nevezetesen a gondoskodás, a védelem, amely bármilyen gyatra volt is bizonyos időszakokban – éppen a szervezet érdekében –, valamilyen szinten mindig létezett. Kérdezhetnénk, hogy a kiszervezés következtében kialakult konstrukcióban a szolgálat megrendelőjének, fogadójának nem érdeke-e a korábbi gondoskodás, védelem fenntartása. Álláspontom szerint egyre kevésbé, ugyanis a munkát végző az esetek jelentős részében cserélhető. Ez elvezet annak a problémának a tisztázásához, hogy a munkavégző ember milyen minőségében vesz részt ezekben a munkakapcsolatokban. Mielőtt ezt elvégeznénk, térjünk vissza a digitalizáció által kialakított új viszonylatokra.

A változás mélységét jól jelzi a digitális platform jellemzésére szolgáló egyik álláspont. Ennek értelmében a platform tiszta innováció, amely alapját képezi további, szinte tetszőleges felhasználási lehetőségeknek. A platform mint innováció túllép minden eddigi szabályozás korlátain, és el is kell hárítani minden akadályt a fejlődése útjából.[23] A platform tehát további felhasználásokra nyújt lehetőséget, így munkavégzésre, munkalehetőség megtalálására és kínálatára. A platform (maradjunk ennél a kifejezésnél) számos tevékenységtípus megszervezésére alkalmas. Ezek között vannak olyanok, amelyek elvégezhetők a hagyományos munkaszervezési módban, de olyanok is kialakultak, amelyek tipikusan a technológiai fejlődés eredményei. A konstrukciónak ennek megfelelően számos változata van, az alábbiakban csak a közös jellemzőket emelem ki:

[22] Bürgerliches Gesetzbuch, § 315.

[23] Veena B. Dubal: The Drive to Precarity: A Political History of Work, Regulation, & Labor Advocacy in San Francisco's Taxi & Uber Economies. *Berkeley Journal of Employment & Labor Law,* 38. (2017), 1. 128.

– Önkéntesség és önállóság: a platform által kínált feltételek jogi természetüket tekintve ajánlatok vagy még inkább felhívások ajánlattételre. Mindegyik hangsúlyozza, hogy a jelentkező fél – a munka tényleges teljesítője – önálló szerződő fél *(independent contractor),* aki a platformtól független, önállóan teljesítő személy.
– A feltételek elfogadása, az applikáció letöltése és tudomásulvétele (az applikáció vagy a munkavégző ajánlatának elfogadása) nem kötelezi a feleket hosszabb távú lekötöttségre. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a munkavégző nem köteles folyamatosan rendelkezésre állni,[24] azt a munkát fogadja el, amelyiket akarja, és a platform sem köteles folyamatosan munkát ajánlani, illetve a már elvégzett munka átvételét is megtagadhatja. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha belép a harmadik személy – nevezzük végfelhasználónak –, ami az esetek nagy többségében tipikus.
– A funkciók, a jogok és kötelességek, valamint a felelősség megoszlik a platform, a munkavégző és a végfelhasználó között.

Témánk, nevezetesen a munka során kialakult kapcsolatok jellege és minősége szempontjából fontos, hogy a változást jól tükrözi az *crowd*ot jellemző egyik minősítés. Talán joggal kérdezem, hogy milyen kapcsolat az, amikor nem ismerem azt, akinek a munkát végzem, nem lehetek biztos abban, hogy a teljesítésemet elfogadja, és így abban sem, hogy a munkám ellenértékét valaki megtéríti.[25] Lehet, hogy ez a megállapítás túl hangsúlyos vagy már-már a tényeket ferdítő túlzás, de bizonyos következtetések levonására mindenképpen alkalmas. És ezen a ponton térek vissza ahhoz a kérdéshez, hogy a munkavégző ember milyen minőségében vesz részt a munkakapcsolataiban.

A más részére történő munkavégzés alapvetően két csoportba sorolható, az úgynevezett önálló munkáéba (vállalkozás, megbízás) és a függő vagy önállótlan munkáéba. Az előbbiben a munkavégző a végeredménnyel (vállalkozás) vagy folyamatos tevékenységével (megbízás) része a jogügyletnek, ő maga azon kívül marad. Az önállótlan munka súlyos örökséget cipel évezredek óta, nevezetesen a bérletet. A római jogban ismert *se locare* az önbérbeadást, míg az *operas suas locare* a munkaerő bérbeadását jelentette. A bérbeadás volt az a jogalap, amellyel az a személy, aki nem volt képes a piacon önállóan megjelenni, tartozott valakihez, valamilyen közösséghez annak akaratát teljesítve. Ez a kapcsolat, illetve az alárendeltség idővel módosult és csökkent, úgy tűnt, hogy az erőviszonyok

[24] Lásd ezzel szemben Pimlico Plumbers Ltd. and Another v. Smith Trinity Term [2018] UKSC 29.

[25] Luca Ratti: Online Platforms and Crowdwork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions? *Comparative Labor Law & Policy Journal,* 38. (2017), 1. 490–491.

valamelyest közelítettek egymáshoz. Álláspontom szerint ebből fog részben kitörni a platform által szervezett munka. Ezt tükrözi az arra a kérdésre adható válasz, hogy ebben a struktúrában hol helyezkedik el a munkavégző ember: az ember maga az üzlet. Azért csak részben, mert a digitalizáció, illetve a platform megteremti annak is a lehetőségét, hogy sokan – általában alkalmakként – önállóan végezzenek el rövid távú feladatokat, rendszerint a virtuális térben. Két-, három- vagy éppen sokoldalú kapcsolatok, kapcsolatrendszerek jönnek létre és szűnnek meg, de ezeknek a virtuális térben nyoma marad. Valahol megjelenünk, teszünk valamit, a valóságban valaminek vége lesz, de a virtuális nyomunktól nem tudunk szabadulni.

Utószó

Nem akarom a virtuális térben végzett, illetve a platformok által szervezett munka gazdasági jelentőségét túlbecsülni, de bizonyos jelek meghatározott irányba mutatnak. Például nagyon rövid idő alatt megváltozott a termelésben és a szolgáltatásban tevékenykedők aránya. A termelőmunka már a korábbi technológiai robbanás következtében is rengeteg munkaerőt szabadított fel, ezek egy részének pozitív változást hozott a digitalizáció – már aki egyáltalán élni tud vele. Azon túl, hogy a jog küzd, mondhatni, kínlódik ezzel a jelenséggel, e tanulmány témája szempontjából fontosabb a munkavégzés által kialakított kapcsolatok, interakciók átalakulása. A munka normális esetben meghatározza a közösségünket, társaságunkat, munka- és egyéb társadalmi kapcsolatunkat, amelyet eddig valóságnak tekintettünk, még akkor is, ha ideológiai, politikai vagy akár gazdasági okokból voltak egyéb áthallások (az ember mint jogtárgy, a munka mint a Mindenható szolgálata, az ember mint státusz, a szerződés által adott függetlenség érzete stb.). Ez a kapcsolat fokozatosan áttevődik egy másik szférába, a „felhőbe", amely fokozatosan új valósággá válik.

Nem akarok azon merengeni, hogy ez a folyamat jó-e, vagy rossz, hiszen úgy tűnik, hogy feltartóztathatatlan, és tiltása – a megoldás keresése helyett – eddig semmilyen eredményt nem hozott. Kétségtelen továbbá, hogy a digitalizáció és vele együtt a platformok szerepe a munkavégzés megszervezésében fejlődni fog, egyre nagyobb területeket fog áthatni, és erre a technológia mindig készen fog állni, hiszen szinte önmagát fejleszti. Csupán az a kérdést teszem fel magamnak, hogy az emberi kapcsolatok milyen irányba haladnak akár a közeli jövőben, és maga az ember fejleszthető-e az átalakulásra.

Klotz Péter*

Hatásos, arányos és visszatartó? – Avagy a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi intézkedések Magyarországon

Bevezetés

Jelen tanulmánnyal 50. születésnapja alkalmából szeretnék tisztelegni Kis Norbert egyetemi tanár életútja, tudományos munkássága, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelőd intézményei fejlesztése, hírnevének öregbítése érdekében tett fáradozásai előtt. Dolgozatom témaválasztásában döntő volt, hogy a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések témája szorosan kötődik a büntetőjoghoz, Kis egyik fő kutatási területéhez. A téma vizsgálatát ugyanakkor az is indokolta, hogy a vonatkozó magyar szabályozás, a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (Jszbt.) 2004. május 1-jei hatálybalépése óta tizennyolc év telt el, így a szabályozás immár nagykorúnak tekinthető. A témával foglalkozó, korábban megjelent tanulmányomban hosszasan elemeztem a jogszabály megszületésének indokait, alkalmazásának gyakorlatát,[1] és ez alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a jogalkotó által kitűzött céllal ellentétben „inkább beszélhetünk a jogi személyek büntetlenségéről".[2] Tanulmányomban javaslatot tettem arra,[3] hogy milyen intézkedésekkel lehet hatékonyabbá tenni a jogszabály gyakorlati alkalmazását. Ezek alapján joggal merülhet fel a kérdés, hogy a tanulmány megszületése óta eltelt nyolc évben történt-e változás, előrelépés a jogszabály alkalmazásában, vannak-e olyan tendenciák, amelyek a jogszabály alkalmazásához kapcsolódóan változásra utalnak.

* Adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Klotz Péter: Bűntelenség vagy büntetlenség? A jogi személlyel szembeni büntetőjogi intézkedések. *Magyar Rendészet,* 14. (2014), 2. 19–27.

[2] Uo., 26.

[3] Uo., 25–26.

Ez a kérdés azért is aktuális, mert a nemzetközi viszonyokban egyre gyakrabban kerül előtérbe a jogi személyek szankcionálása, legyen szó akár korrupciós cselekmények miatti következményekről, akár egy-egy országot érintő gazdasági szankciókról. E szankciók célja, hogy befolyással legyenek az adott jogi személyre annak érdekében, hogy tartózkodjon valamilyen tevékenységtől, illetve alakítsa át szervezetét és működését. E tendencia kapcsán indokolt lehet megvizsgálni, hogy a magyar szabályozás mennyire képes hatni a jogi személyek, ezen belül is jellemzően a gazdasági társaságok működésére.

Feltételezésem szerint a 2001. évi CIV. törvény hatálybalépése óta érdemi változás nem történt a jogszabály alkalmazásában, az alkalmazott intézkedések száma elmarad a kívánatos mennyiségtől, így a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi intézkedések nem hatásosak, arányosak és visszatartók, a törvény nem tudja betölteni a jogalkotó szándéka szerinti feladatát. Tanulmányomban a hipotézis vizsgálata során bemutatom a jogi személyekkel szemben alkalmazott intézkedések főbb nemzetközi gyakorlatait, valamint a törvény főbb rendelkezéseit. Ezt követően a rendelkezésemre álló kriminálstatisztikai adatok elemzése, továbbá az elérhető anonimizált ítéletek alapján vizsgálom a jogi személyekkel szemben alkalmazott intézkedések magyar gyakorlatát, és vonom le az ez alapján leszűrhető tanulságokat. Tanulmányom befejező részében javaslatot teszek a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek számára a hatékonyságot, az arányosságot és a visszatartó erőt jobban szolgáló módosításokra.

Dilemmák a jogi személyek büntethetőségével kapcsolatban

Tanulmányom elején azokat a jogi dilemmákat mutatom be, amelyek végigkísérik a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések történetét, illetve napjainkig hatással vannak az angolszász, valamint a kontinentális jogalkalmazásra. Mindenekelőtt abból az ókori jogelvből kell kiindulnunk, amely kizárja a társaságokat a büntetőjog alanyai köréből *(societas delinquere non potest),* vagyis amely szerint a büntetőeljárás és a büntetőjogi szankciók kizárólag a természetes személyekkel szemben alkalmazhatók.[4] A hivatkozott római jogelv továbbélése alapvetően hatással volt a kontinentális országok jogfejlődésére, így az európai gyakorlat két modell alapján fejlődött aszerint, hogy az ország jog-

[4] Napjainkra már inkább csak jogtörténeti érdekességként említhetők a középkorban az állatokkal szemben lefolytatott büntetőeljárások.

gyakorlata elismerte-e a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonhatóságát, vagy sem.[5]

Magyarországon első ízben Hacker Ervin foglalkozott a jogi személyek büntethetőségének problémájával, tudományos igényű monográfiájában vizsgálva a jogi személyek, pontosabban az egyesületek büntetőjogi felelősségre vonásának kérdését.[6] A szocialista korszakban a jogtudományban érdemben nem merült fel a jogi személyiségek büntetőjogi felelősségre vonhatóságának kérdése, mivel a polgári jog nem ismerte a valóban saját tulajdonnal rendelkező jogi személyeket, a gazdasági életben csupán a relatív jogképességgel rendelkező állami vállalatok és szövetkezetek játszottak szerepet.[7]

Ez a helyzet jelentősen megváltozott a piacgazdaságra való áttéréssel és a gazdasági társaságokra vonatkozó új szabályozások hatálybalépésével. A multinacionális gazdasági társaságok térnyerése az üzleti életben, a működésükkel együtt járó, potenciálisan nagyobb kockázatok, valamint a nagyvállalatok felelősségének megállapítására vonatkozó jogos társadalmi igény[8] a társadalom érdeklődésének előterébe helyezte a jogi személyek szankcionálásának lehetőségeit nemzetközi szinten és Magyarországon egyaránt. Ennek köszönhető a jogi személyek működésére hatással lévő adminisztratív és büntetőjogi szankcionálására vonatkozó fokozott igény megjelenése. A kétfajta szankciórendszer elkülönítésére iránymutatást nyújt az Európa Tanács R (87) 18. ajánlása a büntetőeljárás egyszerűsítéséről, amely szerint „a közigazgatási hatóságok feladata elsősorban a közrendet és a fegyelmet sértő jogellenes és büntetendő cselekmények szankcionálása, míg az igazságszolgáltatás és a büntetőjog feladata inkább a társadalom alapvető szociális és etikai értékeit érintő cselekmények büntetése" (Indokolás, B rész, II. fejezet 2. pont).

[5] Fantoly Zsanett: Gondolatok a jogi személyek büntetőjogi felelőssége Btk.-ba történő bevezetésének szükségességéről. *Jogelméleti Szemle,* (2001), 2. 4.

[6] Hacker Ervin: *Az egyesületek büntetőjogi cselekvőképessége és büntethetősége.* Pécs, Grill, 1922.

[7] Fantoly Zsanett: *A jogi személyek büntetőjogi felelőssége.* Budapest, HVG–Orac, 2008. 53.

[8] A londoni metrótűzben 1987-ben 31 ember vesztette életét, a Herald of Free Enterprise komphajó balesetében ugyanebben az évben 193-an haltak meg, míg 1989-ben Alaszka partjainál zátonyra futott az Exxon Valdez nevű olajszállító tankhajó, hatalmas környezeti károkat okozva az élővilágban. A baleset óriási felháborodást keltett világszerte, a kár helyreállításának költségei több milliárd dollárra rúgtak. E balesetek közös jellemzője, hogy nem egy-egy személy bűnös mulasztása okozta bekövetkezésüket, hanem több kisebb hanyagság és szervezeti mulasztás, így a büntetőjog alapján kirótt szankció jelentősen elmaradt a társadalmi elvárásoktól, és nem nyújtott jogorvoslatot a kapcsolódó károkra.

A jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi szankciók témájában elsősorban Sántha Ferenc átfogó munkája,[9] valamint Fantoly Zsanett a nemzetközi tendenciákra is kiterjedő monográfiája említhető.[10] A magyar szerzők közül amíg Nagy Ferenc a hagyományos büntetőjog eróziójának látja a jogi személyek büntetőjogi felelősségének megállapítását,[11] és Tóth Mihály is inkább szkeptikusan tekint a jogi személyekkel szemben indított büntetőeljárásokra,[12] addig Busch Béla és Kőhalmi László a nemzetközi tendenciák leképeződéseként értékelik a jogi személyek büntethetőségének kiterjedését.[13] Ezzel szemben Kis e jelenséget egyfajta „felelőskeresésnek" gondolja,[14] amely a felelősség kompenzálásának logikus következményeként vezet el a gondatlan cselekmények miatt is felelősségre vonható szervezetekhez.

Álláspontom szerint a 20. század utolsó évtizedeiben tapasztalható társadalmi, gazdasági és technológiai változások hatására a társadalmak számos olyan új problémával szembesültek (környezetszennyezés, személyes adatokkal való visszaélés, korrupció, terrorizmus, pénzmosás), amelynek szankcionálása – az ajánlás megállapításaival összhangban – túllépte a közigazgatási hatóságok feladatkörét, és eltolódott a nagyobb felkészültséget, komolyabb eszközrendszert, illetve jogállami garanciákat igénylő büntetőjog felé. A jellemzően pénzbírsággal járó adminisztratív szankciók alkalmazásán túl[15] ugyanakkor megnőtt az igény a megelőző, valamint a jogi személyek napi működését érdemben befolyásoló és kontrolláló szankciókra. Ezek hatékony alkalmazására a közigazgatási szervek eszköztára és lehetőségei csak korlátozottan alkalmasak.

E változás szemléltetésére kiváló példát nyújt az Amerikai Egyesült Államokban a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló, 1977-ben elfogadott törvény (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA). A jogszabály célja az, hogy gátat szabjon az üzletszerzés érdekében a gazdasági társaságok javára elkövetett külföldi korrupciós gyakorlatoknak, ezáltal erősítse az amerikai gazdasági társaságok verseny-

[9] Sántha Ferenc: *A jogi személy büntetőjogi felelősségéről.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2002.

[10] Fantoly i. m. (7. lj.).

[11] Nagy Ferenc: Új fejlődési irányok, avagy a tradicionális büntetőjog eróziója. *Magyar Jog,* 44. (1997), 6. 333–337.

[12] Tóth Mihály: Mielőtt sebtében padot ácsolnánk a jogi személyiségű vádlottaknak. *Jogtudományi Közlöny,* 56. (2001), 7–8. 279–286.

[13] Busch Béla: A jogi személy büntetőjogi felelőssége. In Busch Béla – Belovics Ervin – Tóth Dóra (szerk.): *Békés Imre ünnepi kötet. A jogtudomány és a büntetőjog dogmatikája, filozófiája. Tanulmánykönyv Békés Imre születésének 70. évfordulójára.* Budapest, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 2000. 59–76.; Kőhalmi László: A jogi személy büntetőjogi felelőssége: adalékok egy jogintézmény jogtörténeti aspektusú elemzéséhez jelenkori kitekintéssel. *Collega,* (2000), 2. 18–23.

[14] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unió, 2005.

[15] Ezek hátránya, hogy ha a bírság összege nem elrettentő nagyságú, akkor a gazdasági társaságok hajlamosak azt a károkozáshoz kapcsolódó költségként beépíteni a működésükbe.

képességét, és javítsa az üzleti morált. Habár a törvény rendelkezéseit a kezdeti időszakban külpolitikai okokból kevéssé alkalmazták,[16] a törvény extraterritoriális hatályának megteremtésével és szigorúbb szankciók kiszabásával a kétezres évek közepétől jelentős fordulat következett be a törvény alkalmazásában. A jogszabály további sajátossága, hogy az Amerikai Egyesült Államok értékpapír- és tőzsdefelügyelete *(Securities Exchange Commission)* közigazgatási hatóságként, míg igazságügyi minisztériuma *(Department of Justice)* igazságszolgáltatási szervként szankcionálja a törvény megsértőit – véleményem szerint igen hatékonyan.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján az FCPA megsértése miatt kiszabott átlagos bírságok összege 2020-ra elérte a 447 millió dollárt, az erre az évre eső teljes bírság pedig 5,8 milliárd dollár volt.[17] Az amerikai hatóságok által lefolytatott eljárások igen alaposak és költségesek az érintett jogi személyek számára: a vizsgálatok átlagos időtartama 38 hónap, átlagos költségük 1,8 millió dollár havonta, ezért a vizsgálatokban érintett jogi személyek igen együttműködők: 42%-uk saját maga jelenti a törvénysértést a hatóságoknak, az értékpapír- és tőzsdefelügyelettel az ügyek 93%-a, az igazságügyi minisztériummal pedig 75%-a zárul megegyezéssel.[18] Ahogyan az adatokból is látszik, bár a kiszabott szankciók igen magasak, az amerikai állami szervek elsősorban a megelőzésre, valamint a jogi személyek működésének átalakítására összpontosítanak, főként halasztott vádemelési megállapodás *(deferred prosecution agreement)* megkötésével, valamint az érintett társaság megfelelési *(compliance)* rendszerének megerősítésével.

A külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló törvény következetes alkalmazása több szinten is érezteti hatását. Egyrészt a jogi személyeknek figyelemmel kell lenniük a jogszabály alkalmazásával járó kockázatokra, és ennek kivédésére meg kell erősíteniük a jogszabályi megfelelést biztosító *compliance* rendszereiket. Másrészt biztosítaniuk kell, hogy a vállalati normák és követelmények mind saját (akár magyar) leányvállalataiknál, mind üzleti partnereiknél, beszállítóiknál érvényesüljenek. Harmadrészt számos ország (többek között az Egyesült Királyság és Franciaország) fogadott el hasonló, a jogi személyek vesztegetési gyakorlatát szankcionáló szabályozást annak érdekében, hogy e cselekmények nemzetközi

[16] Martin T. Biegelman – Daniel T. Biegelman: *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken, John Wiley, 2010.

[17] Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse: Total and Average Sanctions Imposed on Entity Groups per Year. Stanford Law School, 2022, https://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html?tab=2

[18] Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse: Key Statistics. Stanford Law School, 2022, https://fcpa.stanford.edu/statistics-keys.html

szinten is visszaszoríthatók legyenek.[19] Az egyre szigorodó jogszabályi követelmények ugyanakkor elvezettek az úgynevezett vállalati megfelelési rendszerek kiépítéséhez, amelyek elsődleges céljai a jogszabályoknak (és etikai normáknak) megfelelő vállalati működés biztosítása és a vállalati működési kockázatok csökkentése. A nemzetközi kitekintést követően a következő fejezetben azt mutatom be, mit tartalmaz a jogi személyek büntetőjogi felelősségét megállapító magyar szabályozás.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekre vonatkozó magyar szabályozás

Amint az előzőekben bemutattam, a jogi személyek hatékony és eredményes, a pénzbírság kiszabásán túlmutató szankcionálására vonatkozó trendek Magyarországon is éreztették hatásukat. A 2001. évi CIV. törvény elfogadása mégis egy nagyon kézzelfogható politikai szándékra: Magyarország európai uniós csatlakozására vezethető vissza. Ennek ugyanis feltétele volt, hogy a hatályos szabályozás teljes mértékben feleljen meg a vállalt nemzetközi egyezményeknek, különösen a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezménye,[20] valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Korrupció elleni Egyezménye rendelkezéseinek.[21] Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az egyezményekkel Magyarország nemcsak a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi szankciók jogszabályi kereteinek megteremtését vállalta, hanem azt is, hogy ezek a szankciók hatásosak, arányosak és visszatartó erejűek lesznek.[22] E követelményeknek való megfelelés érdekében született meg a hatályos magyar szabályozás, amely Magyarország európai uniós csatlakozásával egy időben lépett hatályba.

A magyar szabályozás szélesen határozza meg a jogi személy fogalmát. Eszerint jogi személynek minősül „minden szervezet és annak önálló képviseleti joggal rendelkező szervezeti egysége, amelyet jogszabály jogi személyként ismer el, valamint az a szervezet, amely a polgári jogi viszonyok önálló jogalanya

[19] Az Egyesült Királyság hasonló jogszabályát, a Bribery Actet 2010-ben fogadták el, míg Franciaországban a 2017-ben elfogadott Sapin II törvény rendeli szankcionálni a jogi személyeket.

[20] Az Egyezmény 2. cikke szerint. „Mindegyik Szerződő Fél – összhangban saját jogi alapelveivel – megteszi azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megteremtse a jogi személyek felelősségre vonhatóságát külföldi hivatalos személy megvesztegetése esetén."

[21] Az Egyezmény 26. cikke szerint a „részes államok elfogadják azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy – jogelveiknek megfelelően – megállapítsák a jogi személyek felelősségét az ezen Egyezmény szerint megállapított bűncselekményekben való részvétel esetén".

[22] ENSZ Korrupció elleni Egyezmény, 26. cikk.

lehet, és a tagoktól elkülönülő vagyonnal rendelkezik, ideértve a Polgári törvénykönyv szerinti előtársaságokat is" [Jszbt., 1. § (1) bek. 1. pont]. A jogi személlyel szemben akkor lehet a törvény szerinti intézkedést alkalmazni, ha a szándékos bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviseletre feljogosított tagja (alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja), illetve ezek megbízottja, tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el.

A törvény szerint ugyancsak büntetendő, ha a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna, illetve e bűncselekmény elkövetéséről tudott [Jszbt., 2. § (1)–(2) bek.]. A Jszbt. tehát azon magatartásokat rendeli szankcionálni, amelyek a Btk.-ba ütköző szándékos bűncselekményhez kapcsolódóan a jogi személy javára eredményeztek előnyt, vagy a felhasználásukkal követték el őket. A büntethetőséggel kapcsolatban fontos követelmény, hogy a cselekmény során a jogi személy nevében, illetve képviseletében kell, hogy eljárjanak a jogi személy vezetőinek utasítására, vagy hallgatólagos tudomásával. A Jszbt. szerint a jogi személy is szankcionálható abban az esetben, ha felügyeleti, ellenőrzési hiányosságok miatt nem volt lehetséges a bűncselekmény megakadályozása.

A Jszbt. a szankciók három típusát ismeri. Ezek közül a legsúlyosabb és csak önállóan alkalmazható a jogi személy megszüntetése [Jszbt., 3. § (1) bek. *a)* pont], míg a jogi személy tevékenységének korlátozása és a pénzbírság önállóan, illetve egymás mellett is alkalmazhatók [Jszbt., 3. § (1) bek. *b)–c)* pont]. A törvény szerint a bíróság a jogi személyt akkor szünteti meg, ha jogszerű gazdasági tevékenységet nem folytat, és a jogi személyt bűncselekmény elkövetésének leplezése céljából hozták létre, vagy a jogi személy tényleges tevékenysége bűncselekmény elkövetésének leplezését szolgálja. Ellenben ha a társaság jogszerű gazdasági tevékenységet folytat, de e feltételek fennállnak, akkor a bíróság dönthet a megszüntetéséről (Jszbt., 4. §).

A tevékenység korlátozása esetén – amelyet egytől három évig kell meghatározni – a jogi személy többek között nem vehet részt közbeszerzési eljárásban, nem köthető vele koncessziós szerződés, vagy nem részesülhet központi vagy helyi önkormányzati költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, külföldi állam, az Európai Közösségek vagy más nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott támogatásban [Jszbt., 5. § (1)–(2) bek.]. A jogszabály alapján a jogi személlyel szemben kiszabható pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értékének háromszorosa, de legalább 500 ezer

forint. Abban az esetben, ha ez nem, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással állapítható meg, a vagyoni előny mértékét a bíróság becsléssel állapítja meg [Jszbt., 6. § (1)–(2) bek.].

A törvény az alkalmazásának feltételein és a kiszabható szankciókon túl részletesen rendelkezik a büntetőeljárás lefolytatására vonatkozó szabályokról is. Ezek közül – terjedelmi korlátok miatt – egyedül az egyezségre vonatkozó 25/C. §-t szeretném kiemelni. Amint ugyanis az FCPA vonatkozásában láttuk, a jogi személy által önként tett vállalások és az így létrejövő egyezség jelentős hatást gyakorolhat a jogi személy (és tegyük hozzá: a leányvállalatai és az üzleti partnerei) működésére. A magyar szabályozás ugyanakkor ilyenfajta vádhalasztást vagy a jogi személlyel lefolytatott egyeztetést nem ismer, sőt kifejezetten ki is zárja a jogi személlyel szembeni intézkedést az egyezség köréből [Jszbt., 25/C. § (1) bek.]. Ez megítélésem szerint a jogalkotó által kitűzött célok elérését hátrányosan befolyásoló rendelkezés, hiszen ez a jogi személlyel szemben alkalmazható szankciókat a represszió körére korlátozza. E szabály nem veszi figyelembe azt a jogos társadalmi igényt, hogy ahol erre lehetőség van (például abban az esetben, ha gazdasági társaság jogszerű gazdasági tevékenységet folytat, illetve megszüntetése társadalmi-gazdasági okokból nem lehetséges, akár mert országos közüzemi szolgáltató, és nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősül), ott ilyen korrektív és preventív szankciókkal előzze meg a további jogsértéseket. A jogi személyekre vonatkozó hazai szabályozás ismertetését követően azt mutatom be, hogyan érvényesülnek ezek a rendelkezések a gyakorlatban.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések a kriminálstatisztikai adatok alapján

A 2001. évi CIV. törvény alkalmazásáról a legfontosabb forrásunk kétségkívül a kriminálstatisztika, amely megmutatja, hogy a törvény rendelkezéseit a büntetőeljárás során évente mennyi esetben, illetve milyen intézkedésekre vonatkozóan alkalmazták. Ezzel kapcsolatban értelemszerűen különbséget kell tennünk az ügyész által a vádiratban az alkalmazásra tett javaslat, valamint a bíróság határozatában ténylegesen elrendelt intézkedés között. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekre vonatkozó kutatásaim során arra jutottam, hogy sem a Legfőbb Ügyészség, sem az Országos Bírósági Hivatal honlapján nincsenek a Jszbt. alkalmazásáról elérhető statisztikai adatok. Ez azért is meglepő, mert a Legfőbb Ügyészség évente részletes adatokat publikál többek között a büntetőjogi szakág működését érintően. A 2020-es évet feldolgozó

legfrissebb kriminálstatisztikai kiadványban[23] – jóllehet az 92 oldalon keresztül sorolja az ügyészség által a büntetőjogi szakágban ellátott feladatokat – nincsen adat vagy utalás az ügyész által a jogi személlyel szemben kezdeményezett intézkedésekre.

A fentiek alapján ezért közérdekű adatigényléssel fordultam e szervekhez ezen adatok megismerése érdekében. A Legfőbb Ügyészség válaszában arról tájékoztatott,[24] hogy habár a Jszbt. 2004. május 1. óta hatályos, az alkalmazására vonatkozóan a statisztikai adatok csak 2007-től állnak rendelkezésre a büntetőjogi szakág számítástechnikai bázisú ügyviteli rendszerében (BÜR).[25] Az ügyészség külön statisztikában rögzíti az ügyész által a vádiratban a jogi személlyel szemben indítványozott intézkedéseket, valamint a természetes személy vádlott nélkül, vádiraton kívül a jogi személlyel szemben indítványozott intézkedéseket. Ez utóbbira vonatkozóan a statisztikai adatok csak 2018 II. félévétől állnak rendelkezésre.

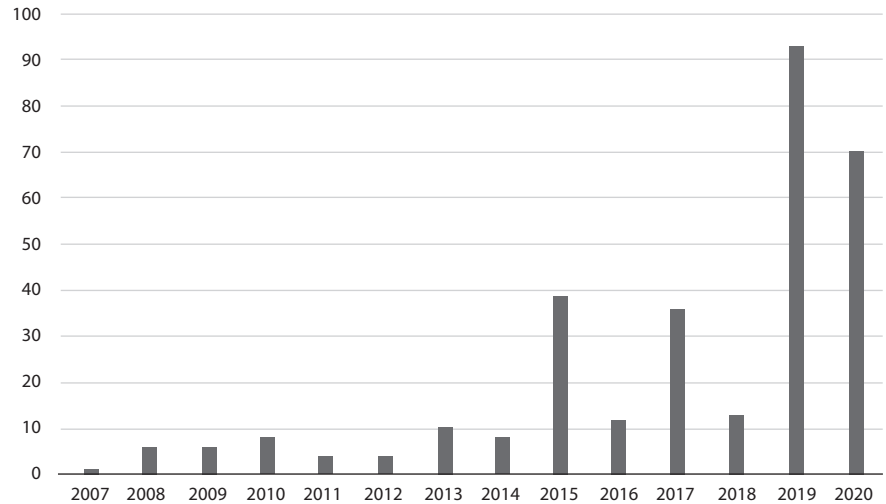
Habár a Jszbt. 3. §-a külön intézkedésként nevesíti a jogi személy megszüntetését, a jogi személy tevékenységének korlátozását, valamint a pénzbírságot, a Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint a BÜR adatgyűjtésének jellegéből adódóan intézkedések szerinti bontásban statisztikai adatokkal nem tudnak szolgálni. Vagyis a statisztikai adatokból csak annyi derül ki, hogy a büntetőeljárás során vádiratban, illetve azon kívül kezdeményezte-e az ügyész az intézkedést, az viszont nem ismert, hogy az intézkedések közül melyet, illetve melyeket kezdeményezte. Értelemszerűen az sem ismert, hogy a tevékenység korlátozása milyen területekre vonatkozott, illetve az ügyész milyen összegű pénzbírság kiszabására tett javaslatot.[26] Ezen alapvető információk hiánya jelentős mértékben megnehezíti annak megítélését, hogy a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi intézkedés hatásos, arányos és visszatartó-e. Az ügyész által a vádiratban indítványozott intézkedések éves megoszlását az 1. ábra mutatja.

[23] Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató. Büntetőjogi szakág, 2020. év, http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2021/12/buntetojogi-szakag-2020.pdf

[24] A Legfőbb Ügyészség válasza közérdekű adatigénylésre. Iktatószám: LFIIGA//122-3/2022.

[25] A 2021. évre vonatkozóan az adatok a közérdekű adatigénylés időpontjában még nem álltak rendelkezésre.

[26] A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása alapján a BÜR-ben az ügyészi döntésekhez kapcsolódva folyamatosan rögzítik az adatokat, és a BÜR adatállománya visszamenőleg is megváltozhat. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések elemzése során mégis a BÜR-ben nyilvántartott statisztikai adatokat veszem alapul, egyrészt abból kiindulva, hogy többéves viszonylatban a büntetőeljárások lezárultával egyre kisebb az esélye, hogy a statisztikai adatok megváltoznak, másrészt a vádindítvány utólagos módosítása feltételezésem szerint csak az ügyek viszonylag kis számát érinti, így a rendelkezésre álló statisztikai adatok az elemzés céljára megbízhatónak tekinthetők.



1. ábra. *Az ügyész által a vádiratban indítványozott intézkedések számának éves megoszlása (2007–2020)*
Forrás: a Legfőbb Ügyészség adatai alapján a szerző szerkesztése

Az adatok elemzése alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az ügyészek a statisztikai adatgyűjtések kezdete, vagyis 2007 óta igen ritkán tesznek vádiratban javaslatot intézkedésre jogi személlyel szemben. Erre a statisztika szerint összesen 310 alkalommal volt példa. Valószínűleg nem tévedek nagyot, ha az alkalmazási tendenciák alapján azt a megállapítást teszem, hogy az ügyészség által a vádiratban indítványozott intézkedések száma a törvény hatálybalépése, 2004. május 1. és 2007. között (amely időszakból nem rendelkezünk az alkalmazásra vonatkozó statisztikai adatokkal) sem érte el éves viszonylatban a tízet, vagyis országosan összesen mintegy 330 eljárással lehet számolni.

Ha a természetes személy vádlott nélkül, vádiraton kívül a jogi személlyel szemben indítványozott intézkedéseket vizsgáljuk, akkor a 2018 II. félévétől 2020-ig terjedő időszakban az ügyészség ezt mindössze egyetlen alkalommal kezdeményezte, 2019-ben. Ez alapján megállapítható, hogy bár az ügyészségnek a Jszbt. alapján lehetősége van arra, hogy a jogi személyekkel szemben intézkedés céljából eljárást indítson, a gyakorlatban lényegében ez nem fordul elő. Ha az ügyészség a jogi személlyel szemben intézkedést kezdeményez, akkor azt az esetek elsöprő többségében a büntetőeljárás keretében, a vádirathoz kapcsolódóan teszi meg.

Ha az indítványozott eljárások tendenciáit nézzük, akkor azt tapasztaljuk, hogy a jogszabály hatálybalépését követő időszakban az ügyész igen ritkán, évente legfeljebb tíz alkalommal indítványozott intézkedést. Ez az alacsony szám némileg emelkedik 2015-től és 2019-ben, valamint 2020-ban a korábbinak a többszörösére nő. Ez ugyanakkor csak látszólag tűnik dinamikus változásnak, mivel a rendkívül alacsony esetszámhoz képest van csak növekedés, a 2019-es 93, illetve a 2020-as 73 vádiratban kezdeményezett intézkedés továbbra is igen mérsékelt aktivitásnak mondható.

Különösen igaz ez a megállapítás, ha összevetjük az ügyészség által a természetes személyekkel szemben kezdeményezett vádemelések számával. Az adatok alapján erre 2020-ban 47 588 esetben került sor, míg vádemeléssel 57 804 természetes személy volt érintett.[27] Ha a két adatot összevetjük, akkor azt tapasztaljuk, hogy a vádemelések mindössze 0,15%-ánál ítéli úgy az ügyészség, hogy indokolt a jogi személlyel szemben intézkedés kezdeményezése, míg a természetes személyeknek a statisztikai adatok alapján 792-ször nagyobb az esélyük arra, hogy velük szemben az ügyészség vádiratban büntetőjogi szankció kiszabását kezdeményezze. Az adatok ennél is nagyobb aránytalanságot mutatnak, ha figyelembe vesszük az eljárások számának alakulására vonatkozó tendenciákat. Míg a jogi személlyel szemben kezdeményezett büntetőjogi intézkedések száma 2015 óta emelkedő tendenciát mutat, addig az ügyészség által kezdeményezett vádemelések, valamint a vádemeléssel érintett természetes személyek száma dinamikusan csökken.[28]

Az adatokról még árnyaltabb képet kapunk, ha azt vizsgáljuk, hogy az egyes ügyészi szervek milyen aktivitást mutatnak a Jszbt. alkalmazása terén. Eddigi ismereteink alapján abból a feltételezésből indulhatunk ki, hogy valamennyi ügyészség viszonylag ritkán indítványozza a vádiratban intézkedés alkalmazását, és az adatok egyenlő eloszlást mutatnak az ügyészi szervek között. Várakozásainkat a népességszám vagy a gazdasági aktivitás miatti eltérések módosíthatják. Az adatok azonban ettől jelentősen eltérő képet mutatnak, amelyet az 1. táblázat szemléltet.

[27] Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató i. m. (23. lj.) 45–46.

[28] Ez alapján míg 2011-ben 451 371 bűncselekményt és 120 529 elkövetőt regisztráltak Magyarországon, addig ez 2020-ra 162 416 bűncselekményre (–64%) és 77 552 regisztrált elkövetőre (–36%) csökkent. Ennek megfelelően csökkent a vádlottak száma is 93 567 főről 54 401-re (–42%). Lásd Legfőbb Ügyészség: Bűnözés és igazságszolgáltatás, 2021, http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/moved/2021/10/bunozes-es-igazsagszolgaltatas-2011-2020.pdf, 1–2.

1. táblázat. *Az ügyész által a vádiratban indítványozott intézkedések számának megoszlása ügyészi szervenként (2007–2020)*

Ügyészség	*Intézkedések száma*
Baranya Megyei Főügyészség	90
Bács-Kiskun Megyei Főügyészség	75
Fővárosi Főügyészség	37
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészség	33
Komárom-Esztergom Megyei Főügyészség	28
Győr-Moson-Sopron Megyei Főügyészség	12
Pest Megyei Főügyészség	8
Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség	7
Tolna Megyei Főügyészség	5
Veszprém Megyei Főügyészség	5
Fejér Megyei Főügyészség	4
Csongrád Megyei Főügyészség	2
Békés Megyei Főügyészség	1
Somogy Megyei Főügyészség	1
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség	1
Központi Nyomozó Főügyészség	1
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség	0
Heves Megyei Főügyészség	0
Nógrád Megyei Főügyészség	0
Vas Megyei Főügyészség	0
Zala Megyei Főügyészség	0
Legfőbb Ügyészség	0
Fellebbviteli Főügyészség	0

Forrás: a Legfőbb Ügyészség adatai alapján a szerző szerkesztése

Az adatokból az állapítható meg, hogy egyes ügyészi szervek (így a Baranya, a Bács-Kiskun, a Szabolcs-Szatmár-Bereg és a Komárom-Esztergom Megyei Főügyészség, valamint a Fővárosi Főügyészség) jelentős aktivitást mutatnak a Jszbt. végrehajtásában, míg a többi ügyészi szervezet számára a Jszbt. alkalmazására vonatkozó szándék nehezen érhető tetten. Jellemző, hogy a Jszbt. alkalmazása során a Baranya Megyei Főügyészséghez köthető az ügyek 29%-a, míg az öt nevesített ügyészi szerv kezdeményezte a jogi személlyel szembeni intézkedések 85%-át. Hét olyan ügyészi szerv is van, amely a statisztikai adatok gyűjtésének kezdete, vagyis 2007 óta egyáltalán nem kezdeményezett intézkedést jogi személlyel szemben, míg négy ügyészi szerv mindössze egyetlen alkalommal látta ezt indokoltnak. Mivel a jogszabályt az elmúlt közel két évtizedben nem alkalmazták, némi túlzással úgy is fogalmazhatunk, hogy ezen ügyészi szervek számára a Jszbt. a gyakorlatban nem létezik.

Tovább árnyalja a képet, ha megvizsgáljuk a rendelkezésre álló adatok szórását. Ebben az esetben azt tapasztaljuk, hogy a Jszbt. alkalmazása kapcsán (viszonylag) jól teljesítő ügyészi szervek esetében is nagyok a kilengések, vagyis a kezdeményezett intézkedések száma egy-egy évben hirtelen megnő (majd visszaesik). A Baranya Megyei Főügyészség által kezdeményezett 90 intézkedésből 76 intézkedés 2019-re esik, míg a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség 75 intézkedéséből 53-at 2020-ban kezdeményezett. Az adatok ilyen jelentős megugrása azt valószínűsíti, hogy az ügyészi szervek egy-egy ügyhöz kapcsolódóan indítványoztak nagyobb számban intézkedést, és ez okozta a statisztikában látható (és az adatokat torzító) eltéréseket.

A rendelkezésre álló statisztikai adatokból az állapítható meg, hogy az ügyészi szervek az elmúlt évtizedekben továbbra sem alkalmazzák nagyobb számban a jogi személlyel szembeni intézkedéseket. Önállóan, természetes személy vádlott nélkül, vádiraton kívül a jogi személlyel szemben lényegében nem születik ilyen ügyészi indítvány, míg a vádirat keretében tett indítványok száma is jóval elmarad a természetes személyekkel szemben kezdeményezett szankcióktól, vélhetően egy-egy ügyhöz kapcsolódik, míg más ügyészi szervek évtizedek óta következetesen nem élnek az intézkedés kezdeményezésének jogával. Ez megítélésem szerint két szempontból is aggályos. Egyrészt nehezen értelmezhető és a jogbiztonság elvével aligha összeegyeztethető, hogy egyes állami szervek következetesen nem, vagy csak szelektíven alkalmaznak bizonyos jogszabályokat. Másrészt sérül a jogegyenlőség elve is, hiszen egy jogi személlyel szembeni intézkedés kezdeményezése (és alkalmazása) jelentős mértékben függ attól, hogy a Jszbt. 8. §-a alapján melyik bíróság illetékes. Vagyis ha a vádlott minimalizálni szeretné az eljárás kapcsán a vele kapcsolatban álló jogi személy (jellemzően gazdasági társaság) kockázatait, akkor megpróbálhatja a bíróság illetékességi szabályainak manipulálásával befolyásolni az eljárás végeredményét *(forum shopping)*.

A fentiekben az ügyészség által kezdeményezett intézkedéseket elemeztem, ugyanakkor ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a ténylegesen, a bíróság jogerős ítéletében elrendelt intézkedések száma valószínűleg elmarad az ügyészi indítványoktól. A pontos statisztika megismerése érdekében benyújtott közérdekű adatigénylésemre azt a választ kaptam az Országos Bírósági Hivataltól,[29] hogy a Jszbt. végrehajtásával kapcsolatban a Hivatal sem az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program, sem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény felhatalmazása alapján nem gyűjt és nem kezel adatokat, így azokat kiadni sem áll módjában.

[29] Az Országos Bírósági Hivatal válasza közérdekű adatigénylésre. Iktatószám: 2022.OBH. XII.B.12/3.

A bíróságok által ténylegesen elrendelt intézkedések számáról ugyanakkor jó kiindulópontul szolgál az a táblázat, amely a 2007. és 2014. január 1. és április 30. közötti időszakra vonatkozó adatokat tartalmazza. E szerint az ügyészség által 39 esetben kezdeményezett intézkedésből az elsőfokú bíróság mindössze kilencet hagyott jóvá.[30] Ezen adatokból kiindulva – még ha a vádiratban foglalt indítványok jóváhagyásának aránya nőtt is – valójában aligha számolhatunk száz, a bíróság által jogi személyekkel szemben ténylegesen elrendelt büntetőjogi intézkedésnél többel. Ez az elmúlt 18 évre vetítve meglehetősen alacsony szám, amely a törvény alkalmazásának gyakorlati nehézségeit mutatja.

Jogesetek a gyakorlatban

Jogi személlyel szemben büntetőjogi intézkedés a szélesebb nyilvánosság előtt első ízben az úgynevezett fűszerpaprikaügyben történt. A 2004 májusában kirobbant ügy lényege, hogy a Szegedi Paprika Zrt.-t ausztriai megrendelője arról tájékoztatta, hogy a neki szállított paprikaőrlemény aflatoxintartalma meghaladta az egészségügyi határértéket. A visszáruként átvett őrlemény egy részét azonban a szegedi vállalkozás Magyarországon csemegepaprikaként hozta forgalomba, másik részét viszont 50%-os keveréssel az osztrák megrendelő számára visszaszállította. A vádhatóság azzal vádolta a Szegedi Paprika Zrt.-t, hogy visszaéltek az ártalmas közfogyasztási cikkel, valamint megtévesztették a fogyasztókat, amikor a terméken a „Szegedi Paprika" feliratot tüntették fel. Az ügyészség – a gazdasági társaság vezetői mellett – a Szegedi Paprika Zrt.-re mint jogi személyre is büntetőjogi intézkedés kiszabását kérte. A Szegedi Törvényszék jogerős ítéletében végül bűnösnek nyilvánította a Szegedi Paprika Zrt. vezérigazgatóját és társát; az elsőrendű vádlottat 5 millió, a másodrendű vádlottat pedig 2 millió forint pénzbírságra ítélte. A Szegedi Paprika Zrt.-nek mint jogi személynek 15 millió forint pénzbírságot kellett megfizetnie.[31]

A Kecskeméti Törvényszék 2019-ben hozott jogerős ítéletet egy számlagyárat működtető vádlott és társai perében. Tevékenységének keretében a vádlott az ismeretségi körében gazdálkodó szervezetek és egyéni vállalkozók számára valótlan tartalmú, fiktív számlákat állított ki anyagi ellenszolgáltatás fejében az irányítása alatt tevékenykedő gazdasági társaságok nevében azzal a céllal, hogy azok az így kiállított számlákat könyvelésükben valós tartalmúként veszik fel, ez alapján adóbevallásaikat hamis tartalommal készítik el, és így csökkentik adófizetési kötelezettségeiket. A bíróság a számlagyárat működtető vádlott és tár-

[30] Klotz i. m. (1. lj.) 24.
[31] Uo., 21.

sai elítélésén túl rendelkezett az érintett, számlákat vásárló jogi személyekkel szemben büntetőjogi intézkedésként pénzbírság kiszabásáról is: hét jogi személlyel szemben 500 ezer, míg egy jogi személlyel szemben 1 millió forint összegben.[32]

Hasonló ügyben tett vádelemelési javaslatot 2022 februárjában a Somogy Megyei Főügyészség. Az ügyészség honlapján megjelent beszámoló szerint üzletszerűen elkövetett, különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás bűntette és más bűncselekmények miatt emelt vádat egy férfival és hét társával szemben, akik céghálózat kiépítésével csökkentették az általuk foglalkoztatott portások és vagyonőri tevékenységet ellátó dolgozóik után fizetendő közterheket, ezáltal mintegy 150 millió forint kárt okoztak a költségvetésnek. Az ügyészség az eljárás keretében a fővállalkozással szemben vagyonelkobzás és pénzbírság alkalmazására, valamint az egyik közreműködő jogi személy megszüntetésére is indítványt tett.[33]

Összefoglalás és javaslatok

Dolgozatomban arra vállalkoztam, hogy a dokumentumelemzés eszközeivel, az elérhető adatokra támaszkodva bemutassam a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény alkalmazását, valamint megvizsgáljam, hogy annak hatálybalépése óta történt-e érdemi változás a jogszabály alkalmazásában. Azt is vizsgálni kívántam, hogy a Jszbt. gyakorlati alkalmazása megfelel-e az ENSZ Korrupció elleni Egyezményében rögzített hatásosság, arányosság és visszatartó erő hármas követelményének, azaz a jogszabály és alkalmazása be tudja-e tölteni a jogalkotó szándéka szerinti feladatát.

Az Jszbt. vizsgálata során azt tapasztaltam, hogy bár a jogszabály szövege alapvetően megfelel a nemzetközi követelményeknek, a gyakorlati alkalmazása során súlyos, esetenként a jogbiztonságot és a jogegyenlőséget is veszélyeztető hiányosságok tapasztalhatók. A Jszbt. alkalmazására vonatkozó statisztikai adatok mind a Legfőbb Ügyészség, mind az Országos Bírósági Hivatal részéről hiányosak, illetve nem hozzáférhetők, ami megnehezíti a jogi személyek számára a vonatkozó igazságszolgáltatási gyakorlat megismerését. Ezenkívül az ügyészi szervek elkötelezettsége mérsékeltnek mondható a jogintézmény alkalmazása iránt, mivel azok mintegy harmada a jogszabály hatálybalépése óta egyetlen alkalommal sem tett indítványt jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazására. Sajnálatos,

[32] A Kecskeméti Törvényszék 8.B.118/2016/271-I-1 számú ítélete.

[33] Stróman cégek felhasználásával, százmilliós nagyságrendben csaltak adót – a Somogy Megyei Főügyészség sajtóközleménye. *Ugyeszseg.hu,* 2022. február 11., http://ugyeszseg.hu/stroman-cegek-felhasznalasaval-szazmillios-nagysagrendben-csaltak-adot-a-somogy-megyei-fougyeszseg-sajtokozlemenye

ugyanakkor az ügyészség elkötelezettségére is jól rávilágít, hogy e körbe tartozik a Fellebbviteli Főügyészség, a Legfőbb Ügyészség, valamint – egyetlen eset kivételével – a korrupciós bűncselekmények felderítése és vádképviselete kapcsán kiemelt szerepet betöltő Központi Nyomozó Főügyészség is.

Bár részletes statisztikai adatok hiányában nehéz konkrét megállapításokat tenni, az általam bemutatott esetekben az intézkedések jellemzően pénzbüntetés megfizetésére irányulnak, és represszív jellegűek. Ezek csak akkor tekinthetők minimális mértékben hatásosnak, ha az érintett jogi személy működik, illetve saját vagyonnal rendelkezik. Az egy-egy eset kapcsán megismert 15 milliós, illetve a törvényi minimumnak, az 500 ezer forintnak megfelelő pénzbírságok megítélésem szerint egyáltalán nem tekinthetők visszatartónak, akár csak a Gazdasági Versenyhivatal milliárdos bírságaival összevetve.

Álláspontom szerint a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedéseknek nem elsősorban a más közigazgatási szervek által is kiszabható pénzbírságokra, hanem – az FCPA alkalmazási gyakorlatához közelítő – preventív és korrekciós intézkedésekre kellene fókuszálniuk. Erre a Jszbt. szövege véleményem szerint nem nyújt megfelelő keretet, továbbá nem teszi lehetővé a pénzbírság feltételes kiszabását sem. A tényleges üzleti tevékenységet nem folytató jogi személyekkel (fantomcégekkel) szemben álláspontom szerint továbbra is indokolt a Jszbt. megszüntetésre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása akár természetes személy vádlott nélkül is.[34] Az intézkedések körét ugyanakkor indokolt lehet a jelenleginél szélesebb körben meghatározni annak érdekében, hogy a megelőző és helyreállító mechanizmusok a jelenleginél szélesebb körben érvényesülhessenek. Ilyen intézkedés lehet például a menedzsment teljes vagy részleges cseréjére kötelezés, a társaság legfőbb döntéshozó szervének összehívása, a könyvvizsgáló lecserélése, független belső ellenőr alkalmazásának előírása vagy vállalati megfelelési rendszer bevezetése. Mindezen jogszabályi változások és intézkedések azonban csak akkor érhetnek el hatást, ha biztosított a végrehajtásuk iránt elkötelezett szervezet is – a magán- és a közszférában egyaránt.

[34] Lásd ezzel kapcsolatban a büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes 1/2019. (V. 31.) LÜ h. körlevelét a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről, http://ugyeszseg.hu/pdf/korlevelek/1-2019%20luh.pdf

Koller Boglárka*

„Vágyódás az elismerésre” – Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma

Bevezetés

Azt, hogy melyik politikai pártot, társadalmi mozgalmat érezzük magunkhoz közel állónak, hogy a parlamenti vagy az európai parlamenti választáson hogyan szavazunk, hogy mely szakpolitikai reformot preferáljuk, hogy milyen nyomtatott vagy online sajtótermékeket fogyasztunk, hogy milyen termékeket vásárolunk, és azt is, hogy hogyan szórakozunk, identitásunk határozza meg. A felsorolást a végtelenségig folytatva megmutathatnánk, hogy cselekedeteink, döntéseink, dilemmáink mögött azonosságtudatunk sokszor változó, számos esetben újradefiniált, de mégiscsak a ránk jellemző egyedi mintázata rajzolódik ki.

Az ember élete során számos közösség tagjává válik. Alapvető igénye, hogy ezekben a közösségekben elfogadott és respektált tagként boldogan és biztonságban éljen. A barátok, a család, az iskola, a vallási közösségek, a sport, a művészeti és a szabadidős tevékenységekhez kapcsolódó klubok, de az egyének társadalmi létezésének kulturális, intézményes és politikai keretét jelentő nemzet, állam, tágabb értelemben pedig az Európai Unió is ilyen közösségnek tekinthető. Az egyéni hovatartozásnak a posztindusztrializáció korában a tér és idő sem szab korlátokat; egyre több virtuális közösségnek vagyunk tagjai. Francis Fukuyama 2018-ban megjelent könyvében amellett érvel, hogy az emberiség történetét, az egyes eseményeket, fordulópontokat leginkább az identitás fogalmán keresztül érdemes értelmezni. Úgy véli, hogy „az elismerésért folytatott küzdelem volt az emberi történelem mozgatórugója”, és mivel az egyének elismerésre törekednek, „az identitás gyorsan identitáspolitikává fejlődik, amelyben az egyének saját maguk és közösségeik nyilvános elismerését követelik”.[1]

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Francis Fukuyama: *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. London, Profile Books, 2018. 10.

Az identitás minden kétséget kizáróan egyike korunk legjelentősebb társadalomtudományi témájának, akár történelmi, akár politikatudományi, közgazdasági vagy szociálpszichológiai aspektusból közelítjük meg. A média és a fogyasztói társadalom elemzései számára szintén kulcskérdés az egyén identitása. E fejezet az identitás fogalmának megértéséhez kíván elméleti és konceptuális keretet nyújtani abból a meggyőződésből kiindulva, hogy az identitás fogalma a társadalomtudományi elemzések egyre szélesebb spektruma számára jelenti a kiindulópontot. A konceptualizáció és a társadalmi identitás elméletének bemutatása után a nemzetértelmezésekhez kapcsolt elméleteket mutatjuk be röviden, majd kitérünk a kollektív identitások elméleti magyarázataira és az identitáspolitika értelmezésére is.

Az identitás fogalma[2]

„Az identitás azonosságtudatot jelent, az egyén közösségben elfoglalt helyét. Sokféle identitás létezhet: foglalkozási, nemi, családi, nemzetállami identitás, attól függően, hogy az egyén milyen közösségeknek tagja. Az identitás a személyiségnek nevezett konstrukció és a társadalmi struktúra közé elhelyezhető közvetítő kategória, amely az egyén-társadalom viszonyt reflexív módon és szimbolikus formákban építi fel."[3]

Az identitáselmélet magyar nyelvű irodalmának megalapozója, a szociálpszichológus Pataki Ferenc az identitást valahol az egyén és a közösség vagy különböző közösségek közötti kapcsolatot leíró fogalomként határozza meg.[4] A szociálpszichológia képviselői valamennyien egyetértenek abban, hogy az identitáselemek meghatározásakor érdemes az egyéni és a társadalmi, vagy másképpen az úgynevezett kollektív elemeket világosan elkülöníteni.[5] Eliot R. Smith és Diane M. Mackie szerint az egyén önmagát mindig valamely társadalmi csoport tagjaként definiálja, és ez az önkategorizáció „jelenti azt a folyamatot, amely során magunkat egy csoport tagjaként azonosítjuk".[6]

Gordon Allport amerikai szociálpszichológus a társadalmi kategorizáció folyamatát már az ötvenes években azonosította, amikor az előítéletek kialakulását és a sztereotípiák működését vizsgálta, és arra a következtetésre jutott,

[2] Koller Boglárka: *Nemzet, identitás és politika.* Budapest, L'Harmattan, 2006. 45–46.
[3] Pataki Ferenc: *Identitás, személyiség, társadalom.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986. 9.
[4] Koller i. m. (2. lj.) 45.
[5] Pataki is tipologizálta a különböző identitáselemeket, és antropológiai (1) pozicionális vagy szerep- és csoport-; (2) társadalmi minősítési műveletek és beszédaktusok révén elsajátított; (3) ideologikus; (4) valamint emblematikus identitáselemeket különített el. Pataki i. m. (3. lj.).
[6] Eliot R. Smith – Diane M. Mackie: *Szociálpszichológia.* Budapest, Osiris, 2004. 323.

hogy az emberek mindennapi életét alapvetően az általánosítások és a kategóriák irányítják. Az egyének cselekedeteit általában a legegyszerűbb meggondolások mozgatják, így a kategóriák is ezek alapján jönnek létre. Az egyén a társadalmi kategóriákat arra használja, hogy a környezetének, az őt körülvevő közösségeknek elemeit könnyen azonosítani tudja. Allport rámutatott ugyanakkor, hogy e folyamat érzelmileg is befolyásolt, ezért a kialakult kategóriák racionális és irracionális komponenseket egyaránt tartalmazhatnak.[7]

A hetvenes években Henri Tajfel Allport téziseire építve fogalmazta meg a társadalmi identitás elméletét. „A társadalmi identitás az egyén énképének az a része, amely a különböző társadalmi csoportokhoz való tartozás tudásából ered.”[8] Érvelése szerint az egyén társadalmi identitásának megértéséhez abból kell kiindulni, hogy a társadalomban az egyének kategorizálják a társadalmi csoportokat, és folyamatosan összehasonlítják saját magukat az őket körülvevő csoportok kategóriáival. Tajfel szerint, ha az összehasonlítási folyamat végén a társadalmi kategória pozitív megítélésű, akkor az egyén azonosulása az adott kategóriával megtörténhet. A tajfeli társadalmiidentitás-elmélet tézisei szerint ahhoz, hogy az identitásformálás folyamatát megértsük, a társadalmi kategóriákból kell kiindulnunk. [9]

A társadalmi kategorizációnak és a csoporttagságunkról alkotott képnek fontos szerepe van abban, hogy milyennek látjuk magunkat, milyen lesz identitásunk, hiszen ha az adott társadalmi kategória megfelelő számunkra, akkor azonosulunk vele, amely folyamat azzal is jár, hogy az „én” meghatározásból „mi” lesz.[10] E folyamatban az egyének legtöbbször tipikus csoporttagként látják magukat, és a csoporthoz való tartozás által az önértékelésük is erősödik.[11] Az emberek vágyódnak az elismerésre és a pozitív önértékelésre, amelynek eléréséért a csoporttagságukat is felhasználják; hajlamosak arra, hogy „a csoport dicsőségének fényében” sütkérezzenek.[12] A csoportok összetartozását segítik az olyan közös meggyőződések, mint a közös értékek, célok és ideológiai elemek azonosítása, amelyek szintén hatással vannak az egyén identitásformálásának folyamatára.[13]

[7] Gordon W. Allport: *The Nature of Prejudice*. Reading, Addison–Wesley, 1954. 19–22.

[8] Henri Tajfel: Intergroup Behaviour II: Group Prespectives. In Henri Tajfel – Colin Fraser (szerk.): *Introducing Social Psychology.* New York, Penguin, 1978. 423–446.

[9] Henri Tajfel: *Human Groups and Social Categories.* Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

[10] Smith–Mackie i. m. (6. lj.) 330–332.

[11] Uo., 333.

[12] Abraham Tessert és Robert Cialdinit idézi Smith–Mackie, uo.

[13] Daniel Bar-Tal: *Shared in a Society: Social Psychological Analysis*. Thousand Oaks, Sage, 2000.

Kutatások bizonyítják, hogy a saját csoport, a „mi" meghatározása során az egyén jellemzően pozitív irányba torzítja véleményét a csoportról pozitív önértékelésének védelmében, de képes az egyes csoporttagok egyediségét is meglátni. A külső csoportokat ezzel szemben sokkal homogénebbnek feltételezi, és attól függően, hogy mennyire veszélyeztetik a saját csoportját, a külső csoportok megítélése a gyanakvástól az ellenszenven és ellenségeskedésen át egészen a diszkriminációig, a kirekesztésig vagy akár a konfrontációig is terjedhet.[14] A külső csoportokat, vagyis az „ők" kategóriát tehát az egyén eltérő módon kezeli a saját csoportjától, a „mi"-től.

Érdemes azt a kérdést is feltenni, hogy milyen következménye lehet annak, ha az egyén egy alapvetően negatív megítélésű csoporthoz tartozik, ami, mivel mindenki vágyódik az elismerésre, áldozattal jár a számára, hiszen az önértékelése ilyen helyzetben alacsony, nem jó érzés negatív megítélésű csoporthoz tartozni. Ezekben az esetekben, ha van rá lehetősége, akkor menekülhet a csoporttagság elől, megpróbálhat kilépni a csoportból, de úgynevezett ellenazonosulás is elképzelhető, amikor saját magát másnak kezdi tekinteni. Az is gyakran előfordul, hogy támadni kezdi azokat a külső csoportokat, amelyek a sajátjáról negatív véleményt formálnak. Mindez csoportközi konfliktusokkal jár.[15] E támadás és konfrontáció akár több külső társadalmi csoport vagy a társadalom egésze irányába is megjelenhet éppen amiatt, hogy az egyén arról a vágyáról, hogy mások is elismerjék, nem mond le.

Theodore Sarbin és Karl Scheibe szerint az egyén folyamatosan értékeli csoporttagságait, így az egyén társadalmi identitása a „saját társadalmi pozíciója értékelésének is a funkciója".[16] Az identitásformálás folyamatának tehát alapvető jellemzője, hogy az egyén saját csoporttagságát állandóan összehasonlítja másokéval, és identitását is e folyamat révén alakítja. Ahhoz, hogy saját magunkat meg tudjuk határozni, azt is képesnek kell lennünk megmondani, hogy melyek azok a csoportok, ahova nem tartozunk, amelyekkel nem azonosulunk. „Az identitás alapvető jellemzője, hogy az azonosításnak csak mindig valamivel szemben van értelme." [17] Hanák Péter megfogalmazásában: „Az identitás meghatározása úgy értelmezhető, mint egy reprezentációs küzdelem eredménye, amelynek tárgya mindig a csoportok vagy az egyének ama képessége, hogy megismertessék saját különösségüket másokkal."[18]

[14] Smith–Mackie i. m. (6. lj.) 339.
[15] Uo., 353–363.
[16] Theodore R. Sarbin – Karl E. Scheibe: A Model of Social Identity. In Theodore R. Sarbin – Karl E. Scheibe (szerk.): *Studies in Social Identity.* New York, Praeger, 1983. 5–30.
[17] Koller i. m. (2. lj.) 50.
[18] Hanák Péter: A nemzeti identitás konstrukciója. *Európai Szemle,* 8. (1997), 3. 63–68.

Társadalmi identitásunk különleges közössége: a nemzet

Az utóbbi idők világ- és Európa-politikai lépései miatt nem szorul különösebb alátámasztásra az a kijelentés, hogy a brexit során újra napirendre került skót függetlenségi népszavazás vagy az északír–ír újraegyesítés távlati lehetősége, de a 21. századi Európa legnagyobb krízise, a 2022. február 24-én, az orosz agresszió révén kitört orosz–ukrán háború is ékes bizonyítékai annak, hogy az egyes nemzetek mennyire mást értenek a nemzet fogalma alatt. Európa történetében ugyanis a nemzetnek kitüntetett szerep jutott, és ma is a nemzet jelenti az európai polgárok számára társadalmi identitásuk egyik legfontosabb közösségét.[19] Azonban az már nem egyértelmű, hogy a nemzet fogalma mit takar, és ahány szerző, annyiféle definíció lelhető fel a szakirodalomban. Egyes szerzők, mint például Pierre van den Berghe a származási,[20] mások, így Clifford Geertz a kulturális,[21] míg például Anthony D. Smith és John A. Armstrong a múltbéli szimbólum- és mítoszrendszer jelentőségét emeli ki a nemzeti közösséget összetartó erők közül.[22]

Vannak olyan teoretikusok, akik a nemzet és az állam fogalmát csak együtt tudják értelmezni. Anthony Giddens a területiséget, a közös intézmény- és jogrendszer létezését hangsúlyozza a nemzetmeghatározásában.[23] De vannak olyan teoretikusok is, mint Eric Hobsbawm és Benedict Anderson, akik szerint a nemzetek kitalált, konstruált entitások, úgynevezett elképzelt közösségek.[24] Fontos kiemelni, hogy Európa nemzetei különböző nemzetfejlődési utakat jártak be, és az ezek közötti különbségek a mai napig meghatározzák és egyedivé teszik identitásukat. E különbségek könnyen azonosíthatók az eltérő nemzetkoncepciókban is. Friedrich Meinecke német történész a 20. század elején két nemzettípust különböztetett meg: az államnemzetet, amely az adott területet, jog- és intézményrendszert, valamint politikai eszközökkel megteremtett nemzetet jelenti, illetve a kultúrnemzetet, amelyben a nemzeti közösséget a származási és a kulturális elemek határozzák meg.[25]

[19] Koller i. m. (2. lj.) 11–44.

[20] Pierre van den Berghe: Race and Ethnicity: A Sociobiological Perspective. *Ethnic and Racial Studies,* 1. (1978), 4. 401–411.

[21] Clifford Geertz: *The Interpretation of Cultures.* London, Fontana, 1973.

[22] Anthony D. Smith: *The Ethnic Origins of Nations.* Oxford, Blackwell, 1986; John A. Armstrong: *Nations before Nationalism.* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982.

[23] Anthony Giddens: *The Nation-State and Violence.* Cambridge, Polity, 1995.

[24] Eric Hobsbawm – Terence Ranger: *Invention of Tradition.* Cambridge, Cambridge University Press, 1983; Benedict Anderson: *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism.* London, Verso, 1991.

[25] Friedrich Meinecke: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates.* München, Oldenburg, [1907] 1969.

A Meinecke által megfogalmazott két nemzettípus a később megalkotott nemzettipológiákban is megjelent. Földrajzi dimenziókkal felruházva Hans Kohn és Alfred Cobban történészeknél, de későbbi teoretikusoknál, így Anthony D. Smithnél vagy Rogers Brubakernél is megjelent az állampolgári és az etnikai nemzetkoncepciók megkülönböztetése.[26] Történelmi okokból adódóan a magyar nyelvben használt nemzetfogalom is a kultúrnemzeti értelemben használatos, tehát elkülönül az állam fogalmától, kulturális és származási közösséget jelent.[27] A franciák vagy az angolok esetében a territoriális önmeghatározás a hangsúlyosabb. Ennek a következménye az is, hogy míg a német szerzőknél számos kultúrnemzet-definíciót találunk, addig a francia és az angolszász szerzők inkább az államnemzet-koncepcióból indulnak ki.[28] Ebből adódik a nemzetállam mint elemzési kategória univerzális alkalmazhatóságának megkérdőjelezése is. A nemzetközi jog és politika máig fennálló rendszere, amely valójában a két világháború közötti időszakban kristályosodott ki, a nemzetállami struktúrákat veszi alapul, vagyis az államhatárok által meghatározott többségi közösségeket privilegizálja.[29]

A közép-európai nemzetfejlődési mintázatok további unikális jellemzőkkel írhatók le.[30] Terjedelmi korlátok miatt nem áll módunkban ezek ismertetése, érdemes azonban két kortárs elemzőnek a témában írt munkájára felhívni a figyelmet, amelyben a közép-európai térségben a rendszerváltás után megjelent újfajta nacionalizmus elemzésekor hangsúlyozzák, hogy a közép-európai úgynevezett neonacionalizmus megerősödéséhez a nyugat-európai államok felsőbbrendűsége is hozzájárult. Emil Brix és Erhard Busek érvelése szerint ugyanis az elismerés nem csupán a szuverenitáson alapul, hanem „olyan értékeken, mint a büszkeség, a méltóság és a tekintély", amelyeket a nyugati világ a közép-európaiak vonatkozásában sokáig figyelmen kívül hagyott.[31] A nemzet mint különös társadalmi közösség megértése és a kollektív identitások értelmezése azonban nemcsak a mi

[26] Hans Kohn: *Nationalism: Its Meaning and History.* Princeton, D. Van Nostrand, 1955; Alfred Cobban: *National Self-Determination.* London, Oxford University Press – Cumberlege, 1944; Smith i. m. (22. lj.); Rogers Brubaker: *Citizenship and Nationhood in France and Germany.* Cambridge, Harvard University Press, 1992.

[27] Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam kelet-közép- és délkelet-Európában a 19. és a 20. században.* Budapest, Napvilág, 1998. 9–10.

[28] Giddens i. m. (23. lj.).

[29] A nemzet fogalmának értelmezéséről lásd bővebben Koller Boglárka: „Minek nevezzelek?" Politikai unió, nemzetek Európája vagy „csak" Európai Unió? In Dobrowiecki Péter – Stepper Péter (szerk.): *Az Európai Unió a 21. században.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2021. 131–140.

[30] Lásd erről bővebben Diószegi István: A nemzetek Európája. In Somogyi Éva (szerk.): *Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára.* Budapest, MTA Történettudományi Intézet, 1991. 131–142.

[31] Emil Brix – Erhard Busek: *Közép-Európa újragondolása. Miért Közép-Európában dől el Európa jövője?* Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete (iASK), 2019. 111.

térségünk, Közép-Európa, hanem a Nyugat-Balkán, Ukrajna vagy Oroszország vonatkozásában is elengedhetetlen, és úgy tűnik, hogy az Európai Unió egyes szakpolitikáinak, így a bővítés- vagy a szomszédságpolitika kudarcainak[32] és persze sikereinek a megértéséhez is szükséges.[33]

Sokat segítene például Rogers Brubaker hármas nacionalizmustipológiájának alkalmazása, amely megkülönbözteti az úgynevezett nemzetépítő, az anyaországi és a kisebbségi nacionalizmustípusokat.[34] A nemzeti identitás alapkérdése, vagyis a „Ki vagyok én?” kérdés megválaszolása csak a nacionalizmus és a nemzetépítési típusok azonosítása után lehetséges. A csoportkategóriák ugyanis a nemzet mint „elképzelt közösség” esetében is léteznek, és az egyének a nemzet vonatkozásában is folyamatosan értékelik, értelmezik saját csoporttagságukat. A jelenleg is zajló orosz–ukrán háború szomorú aktualitása is felhozható itt példaként. A 2022 februárjában Ukrajna felé indított orosz invázió egyik írásos előzménye[35] volt Vlagyimir Putyin elnök 2021 júliusában a Kreml honlapján publikált cikke, amelyben úgy érvelt, hogy az ukránok az ősi orosz nemzet részei, amely közösség az ezeréves közös történelmen, közös nyelven, az orosz etnikai identitáson, a közös kultúrán és az ortodox valláson alapul. A nyilvánvaló tényszerű tévedéseket és tudatos félrevezetéseket tartalmazó írásban az autokrata orosz elnök „a közös nemzet nevében” próbálta meg legitimálni az Ukrajnával szemben már megtett[36] és a jövőben tervezett[37] illegitim lépéseit.[38]

Identitáselemek közötti kapcsolat – hálózatos megközelítés

Eddig a nemzetre mint a kollektív identitásunk egyik kiemelt közösségére történő utaláson kívül nem szóltunk egyéb közösségeinkről, társadalmi csoportjainkról, amelyek a kollektív azonosságtudatunk részei. Smith a nemzeti identitáson a „közös történelmi terület, a közös mítoszok és a történelmi emlékezet, a közös

[32] Különös tekintettel a Keleti Partnerség eddigi kudarcaira.
[33] Koller i. m. (29. lj.) 104–142.
[34] Rogers Brubaker: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe.* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
[35] Vlagyimir Putyin elnöknek ez volt a harmadik hasonló témájú írása.
[36] A Krím annektálásáról bővebben lásd Thomas D. Grant: Annexation of Crimea. *American Journal of International Law,* 109. (2015), 1. 68–95.
[37] 2021 júliusában még nem lehetett tudni, hogy Oroszország 2022. február 24-én megtámadja Ukrajnát.
[38] Putyin cikkének elemzését, különös tekintettel a tényszerű történelmi tévedésekre, lásd Sz. Bíró Zoltán: Putyin, a történész: Ukránok márpedig nincsenek. *Qubit,* 2021. július 29., https://qubit.hu/2021/07/29/putyin-a-tortenesz-ukranok-marpedig-nincsenek (az eredeti cikk elérhető: www.kremlin.ru/events/president/news/66181)

tömegkultúra, illetve a közös gazdaság és a minden egyes egyénre kiterjesztett jogok és kötelezettségek létezését" érti.[39] De ahogy arra a fentiekben is utaltunk, a nemzet definíciója számos, és a szerzők között nincs egyetértés a fogalom tartalmában. A nemzeti identitáson túl egyéb kollektív közösségek is részei az identitásunknak: a helyi, a regionális vagy az európai is. Vajon milyen kapcsolat képzelhető el az egyes kötődések között? Kimondható-e például, hogy a nemzet jelenti kollektív identitásunk legfontosabb közösségét, vagy elképzelhető az is, hogy a nemzeti, a regionális és a lokális kötődések egymás melletti, mellérendelt kategóriákként léteznek?[40] Pataki Ferenc az identitáselemek között hierarchiát feltételez, amely szerinte az egyén által felállított fontossági sorrendet tükrözi.[41] Más szerzők azonban a kollektív identitáselemek együttes létezését hangsúlyozzák, és koncentrikus körökkel[42] vagy többszintű struktúrákkal gondolják modellezhetőnek az identitáselemek kapcsolatát.

Nézetem szerint a mai kor emberének identitása a legjobban az úgynevezett identitásháló modelljével írható le. Az egyének többes identitásának dinamikus együtt létezése tartalmazza az idődimenziót is. A funkcionalista szemlélet érvelését segítségül hívva ez azt jelenti, hogy az egyén a mindennapi életében az adott helyzetnek megfelelően dönti el, hogy melyik azonosságtudatát „használja", vagyis identitáshálójának melyik csomópontját aktivizálja. Ezt úgy lehet elképzelni, mint egy olyan hálót, amelynek minden egyes pontján egy-egy karácsonyfaizzó van, amely adott esetben világít, egy másikban nem. Az is előfordulhat, hogy egy izzó erős vagy halványabb fényt ad, illetve hogy sok vagy kevesebb izzó ég egyszerre. Az egyén élete során időről időre változtatja kötődéseit, azok fontossági sorrendjét. Az identitáselemek viszonya nem hierarchikus, hanem mellérendelt.[43] Az identitásháló-modellben gondolkodva az azonban lehetséges, hogy tartós csomópontok alakulnak ki a kollektív identitásunk hálószerű rendszerében, olyanok,

[39] Smith is elkülöníti az egyéni és a kollektív identitásokat, és a nemzeti identitást a kollektív kategóriába sorolja. Anthony D. Smith: *National Identity.* London, Penguin Books, 1991. 14.

[40] Az Eurobarometer közvélemény-kutatásainak eredményei alapján az már bizonyítást nyert, hogy nem minden európai uniós polgár számára a nemzetéhez való kötődése a legerősebb, a lokális közösségekhez vagy akár a régióhoz való kötődés is megelőzheti azt; lásd Koller i. m. (2. lj.) 129.

[41] Pataki i. m. (3. lj.).

[42] José Miguel Salazar megkérdőjelezi a kollektív identitásszintek közötti hierarchiát, és a kollektív identitások koncentrikus köreiben gondolkodik. Elméletében a koncentrikus körök az egyén azonosságtudatának egy-egy szintjét jelképezik. A kötődés annál erősebb, minél közelebbi földrajzi egységről beszélünk; lásd José M. Salazar: Social Identity and National Identity. In Stephen Worchel et alii (szerk.): *Social Identity.* London, Sage, 1998.

[43] Ezt az elméleti modellt a doktori disszertációmban fejtettem ki először, de a későbbi munkáimban is erre építek; lásd Koller Boglárka: *A posztnemzeti identitásstruktúra dinamikus modellje az európai uniós állampolgárok azonosságtudatának vizsgálata alapján.* Doktori értekezés, Budapest, BCE, 2003.

amelyeket gyakrabban aktivizálunk. Érdemes azt is hangsúlyozni, hogy élete során az egyén állandóan alakítja identitásstruktúráját: tudatosan és nem tudatosan elvégzi az őt körülvevő társadalmi kategóriákkal történő összehasonlítást, értékelést, és olykor negatív csoporttagságok vagy éppen identitáskrízisek esetén átmenetileg vagy tartósan kiiktat egyes elemeket.

A társadalom, az intézményes és a politikai struktúrák folyamatosan hatnak az identitásformálás folyamatára, aktívan alakítva azt. A nemzetek és a nacionalizmus kutatói és teoretikusai között a kollektív identitáselemek állandóságáról és az újak kialakításának lehetőségéről is vita van. Ahogy az etnoszimbolisták állítják, a közös etnikai múlt, a közös történelemben gyökerező mítoszok és szimbólumok szükségesek a sikeres nemzetépítéshez, és a kollektív emlékezet révén ezek az elemek alkotják az egyének identitását. Ezért közös etnikai múlt hiányában az identitásformálás nem is lehet sikeres.[44] Az ellenkező véleményt képviselő konstruktivisták számára a szimbólumok, hagyományok mind újonnan is létrehozható konstrukciók. A 19. században például a nemzetépítő elit törekvéseinek köszönhetően „teljesen új szimbólumok születtek: a nemzeti himnusz vagy a zászló” stb.[45] Anderson szerint az értelmiségnek és az eliteknek kulcsszerepe volt a nemzeti szimbólumok megalkotásában, konstruálásában. A 19. században „a filológusok, a nyelvészek, a folkloristák, a publicisták és a zeneszerzők” voltak az akkori véleményvezérek, akik ábrázolták a dicső múlt „aranykorait”, amely így a mindennapi emberek számára is befogadható lett, és nagyobb tömegek váltak részesévé az „elképzelt közösségnek”, a nemzetnek.[46] Anderson elméletét jelen korunkra alkalmazva: ma már a politikai elit szereplői, a politikai pártok, a média, a civil szervezetek és az érdekképviseletek is kulcsszereplők az identitásformálás folyamatában. Mind ágensek a nemzet felépítésében és annak kívánt, elképzelt változatának megalkotásában. De az etnoszimbolista-konstruktivista vitában nem feltétlenül kell csak az egyik érvet felkarolni; az alulról felfelé irányuló szocializációs folyamatok[47] és az identitáskonstruálás együttesen hat.

Identitáspolitika és a narratívák reneszánsza

A politika minden formája a kollektív identitások köré épül. A közjavak elosztása, a különböző társadalmi csoportok mozgósítása ugyanis megkívánja a különbségtételt a „mi” és az „ők” kategóriái között. A politikatudományon

[44] Lásd erről bővebben Armstrong i. m. (22. lj.) és Smith i. m. (22. lj.).
[45] Hobsbawm–Ranger i. m. (24. lj.).
[46] Anderson i. m. (24. lj.) 71–75.
[47] Thomas Risse: Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy,* 12. (2005), 2. 295.

belül az identitáspolitika különösen a politikai viselkedés vizsgálata, a politikai szociológia, pszichológia, valamint gazdaságtan elemzéseiben jelenik meg hangsúlyosan, de jelen van egyéb területeken is.[48] Az utóbbi időben az identitások egyre erősebb artikulációja jelenik meg a politikai pártok programjaiban, a politikai vezetők beszédeiben és a választók döntéseiben. Egyre gyakrabban észleljük azt is, hogy a racionális kalkulációkon alapuló szakpolitikai érvrendszerek, a gazdasági megfontolásokon és a szigorú számításokon nyugvó intézkedések meggyőzőképessége az érzelmi és kevésbé racionális hatások mögött háttérbe szorul. A választó olyan pártra szavaz, olyan mozgalmat támogat, amelyet a saját csoporttagságához hasonlónak gondol. Az egyén kollektív identitása tehát meghatározza a politikai cselekvését.

„A belső méltóságérzet elismerésre törekszik. Nem elég, hogy én tudom a saját értékemet, ha mások ezt nyilvánosan nem ismerik el, vagy ami még rosszabb, ha becsmérelnek, vagy nem ismerik el a létezésemet."[49] Egyes szerzők a populizmus különböző mintázatainak megerősödése[50] és az identitáspolitika között is szoros kapcsolatot vélnek felfedezni amiatt,[51] hogy a társadalmi csoportok elitellenes attitűdjeiben identitásüzenetek is megfogalmazódnak. Nézetem szerint az identitáspolitika erősödése nemcsak a populista vezetők, pártok cselekedeteiben mutatható ki – bár azokban mindenképpen –, hanem az a 21. század egyre polarizáltabb társadalmaiban is általános jelenségnek tekinthető.

Az identitáspolitika egyik leghatásosabb eszköze a történetmesélés, a narratívákba csomagolt közös cselekedet. Frederick W. Mayer szerint éppen az egyének identitásformálása miatt hatásos a narratív eszközök alkalmazása.[52] Identitásunk életünk során folyamatosan változik, állandóan összehasonlítjuk, értékeljük saját csoporttagságunkat másokkal. Azonosságtudatunk formálódásában jelentős szerepe van az úgynevezett én-narratíváknak, annak, hogy képesek legyünk az élettörténetünk által is megfogalmazni, hogy miért lettünk azok, akik vagyunk, ezért a narratívák a mindennapi cselekedeteinkhez is keretet adnak, segítenek eligazodni. Mivel a sztori elmesélése és benne a saját szerepünk megélése kreatív, alkotó folyamat, a mások, a külső csoportok kollektív cselekedeteit és attitűdjeit is könnyebben megértjük, befogadjuk a narratívákon keresztül.

[48] A politikai viselkedésről lásd Robert E. Goodin – Hans-Dieter Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve.* Budapest, Osiris, 2003. 225–302.

[49] Fukuyama i. m. (1. lj.) 10.

[50] A populizmusról lásd bővebben Cas Mudde – Cristóbal Rovira Kaltwasser: *Populism: A Very Short Introduction.* New York, Oxford University Press, 2017; Jan-Werner Müller: *What is Populism?* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016.

[51] Andrés Velasco: Populism and Identity Politics. *LSE Public Policy Review,* 1. (2020), 1. 1–8.

[52] Frederick W. Mayer: *Narrative Politics: Stories and Collective Action.* Oxford Scholarship Online, 2014.

A konstruktivista szemléletet alapul véve, a politikai pártok, a vezetők és a média szereplői számára a narratíva tulajdonképpen a szimbólumok, jelképek, mítoszok teremtésének segítője is. Egy jól kitalált, konstruált narratíva pontosan keretezi a „mi” és az „ők” csoporthatárait, eligazít a „jó” és a „rossz” dolgok megítélésében, választ ad az alapkérdéseinkre, így kontinuitást teremt a létezésünkhöz, megkönnyítve a döntéseinket. A narratíva azonban maga is termék, amelyet az identitáskonstruálásban kulcsszereplő véleményvezér saját érdekei érvényesítésére is hasznosíthat. Olyan termék, amelynek hatalmi és/vagy gazdasági értéke van. A narratívát a politikus szavazatmaximalizálásra és politikai tőke kovácsolására, az újságíró és a szerkesztő a hírnév növelésére, a gazdasági szereplő a fogyasztói döntések elősegítésére használja. A narratíva azonban veszélyes eszköz is lehet, hiszen éppen azáltal, hogy keretez, konstruál és kijelöli a csoporthatárokat, kiválóan alkalmas a félelem- és gyűlöletkeltésre, a bizonytalanságérzés növelésére, az ellenség vagy a szövetséges címkézésére és a dezinformációk becsomagolására is, ami az egyes társadalmi csoportok között tartós ellenszenvet és csoportkonfliktusokat is eredményezhet.

Összegzés

Ahhoz, hogy jobban értsük a 21. század politikai, társadalmi és gazdasági folyamatait, érdemes őket az egyén és az ő állandóan változó, kollektív azonosságtudata felől is megvizsgálni. Bár a nemzetnek mindenképpen kitüntetett szerepe van az egyének kollektív identitásában, ma már a szerzők többsége többszintű identitásstruktúrában gondolkodik, ahol az egyén akár napjában többször is hoz identitásdöntéseket, aktivizálva ezzel egyik vagy másik csoporttagságát. Identitásunk mindig tükröt tart elénk: saját magunk meghatározásához folyamatosan értékeljük, összehasonlítjuk közösségeinket másokéival, amely folyamat végén egyedi képünk alakul ki azokról az „elképzelt közösségekről”, amelyeknek tagjai vagyunk.

E folyamatban, ahogy már Anderson is hangsúlyozta, fontos szerepe van az értelmiségnek, a politikai elit szereplőinek, a médiának, de a családi, baráti társaságoknak és az iskolának, valamint a szabadidős kluboknak, civil szervezeteknek is. A szimbólumok, a mítoszok és a szokásaink nagy része is kitalált. Társadalmi identitásunk legalább annyira külső konstrukciók, mint amennyire szocializációs folyamatok eredménye. A 21. század polarizált társadalmaiban, ahol gyakorik a csoportközi konfliktusok, az identitáspolitika az egyes közösségek elismerés iránti vágyára kínál azonnali válaszokat, amely folyamatban a történetmesélés hatásos eszköznek bizonyul minden racionális és irracionális komponensével együtt.

Kovács Éva Margit*

A közigazgatási oktatási programok munkaerőpiaci relevanciájának vizsgálata – A hazai felsőoktatási programok áttekintése[1]

Ezt a munkát nagy tisztelettel és sok szeretettel ajánlom Kis Norbertnek, aki évtizedek óta élethivatásaként dolgozik a közigazgatás személyi állományának fejlesztéséért és a közigazgatási felsőoktatásért, emellett emberséges vezető és kiváló mentor. Kedves Norbert! Köszönöm a beszélgetéseket és a sokatmondó félmosolyokat, hümmögéseket, bólintásokat. Isten éltessen még nagyon sokáig, és sok ezer kilométert még előre!

Bevezetés

A tanulmány a hazai közigazgatási képzési programok sajátosságait, kihívásait mutatja be, különös tekintettel a piaci igények és a felsőoktatási intézmények által nyújtott programok közötti lehetséges eltérésekre. Jelenleg az egyik fő kihívás a magyar közigazgatási képzési rendszer számára, hogy megőrizze a különböző szakképzési programok sokféleségét, mert úgy tűnik, hogy a különböző egyetemek programjai eltérő piaci igényeket elégítenek ki a munkaadók, illetve a munkaerőpiac és a „megrendelő" hallgatók szempontjából. Jelenleg hazánkban három felsőoktatási intézmény kínál speciálisan közigazgatási képzési programokat – ezek eltérő kompetenciakészlet, készségek, tudás, attitűd fejlesztését célozzák.

Az is nagy kihívást jelent, hogy 2015-től csökken a felvételi jelentkezések száma annak ellenére, hogy 2011-től egyértelmű kormányzati szándék és fellépés látszik a közszolgálati életpálya presztízsének növelése, valamint a közszolgálati képzés támogatása érdekében. Az elemzés a következő kérdéseket vizsgálja

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] A tanulmány a szerző által végzett 2019-es PAQUALITY kutatás eredményeit dolgozza fel. A kutatás az Erasmus+ Stratégiai Partnerség KA203 projekt keretében valósult meg, No 2018-1-SK01-KA203-046330, Slovakia, 09/2018-08/202.

annak érdekében, hogy mélyebben megismerjük a hazai közigazgatási képzési programok tartalmát és a megcélzott, fejlesztendő kompetenciáikat, valamint azok illeszkedését a piaci igényekhez, különösen a potenciális munkáltatók, azaz a közigazgatási szervek elvárásaihoz: 1. milyen készségek és kompetenciák fejlesztéséhez járultak hozzá a képzési programok, és milyen mértékben; 2. mennyire illeszkedtek a megszerzett kompetenciák a végzettek munkájában elvárt kompetenciákhoz.

A vizsgálat a végzett hallgatók körében folytatott online felmérés és három fókuszcsoportos interjú eredményein alapszik. A közigazgatási munkakörben releváns kompetenciák meghatározásához Christoph Reichard és Theo van der Krogt által azonosított lentebb ismertetett kompetencialistát használtuk, amelynek fő kategóriái:[2]

– menedzsmentkompetenciák;
– szakpolitikai és igazgatási folyamatokhoz való hozzájárulás;
– a közigazgatási megközelítés megfogalmazása és alkalmazása;
– a közszektor szereplőivel való hatékony kommunikáció és kapcsolattartási képesség;
– közigazgatási problémák elemzése és kezelése tudományos módszerekkel;
– a közszektor sajátosságainak megértése.

Az elemzés módszertana

Azt, hogy a képzési programoknak köszönhetően milyen kompetenciákat szereztek, és ezek mennyire hasznosak a későbbi munkájuk során, három fókuszcsoportos interjúban és egy online kérdőívvel vizsgáltuk három képzési program végzett hallgatói körében, nevezetesen:

– közigazgatás-szervező alapszakosok (Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelődje);
– közigazgatási mesterszakosok (Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelődje);
– közgazdálkodás és közpolitika MSc-sek (Budapesti Corvinus Egyetem).

[2] Christoph Reichard – Theo van der Krogt: *Towards a Set of Specific Competences for Academic Degree Programmes in Public Administration in Europe.* 2014.

Online felmérés

A felméréshez készített kérdőívet a Google Survey platformon osztottuk meg, a célcsoportot e-mail-címen és a közösségi médián (három öregdiák Facebook-közösségén) keresztül szólítottuk meg. Összesen 644 végzett hallgatót kerestünk meg közvetlenül, akik a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) 2015-ben vagy 2016-ban alap- vagy mesterszakon, illetve akik a Budapesti Corvinus Egyetemen (BCE) 2014 és 2018 között a közgazdálkodás és közpolitika MSc-szakon szereztek diplomát. A 2019. március elején készült felmérésben 71-en vettek részt.

Fókuszcsoportos interjú

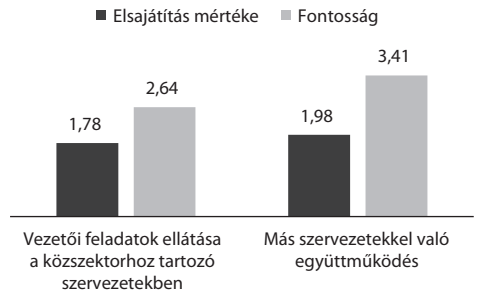
Annak érdekében, hogy mélyebben, komplexebben értelmezhessük a kvantitatív adatfelvétel eredményeit, és jobban megértsük a diplomások és a munkaadók közigazgatási képzésekkel összefüggő tapasztalatait, igényeit, három fókuszcsoportos interjút szerveztünk: kettőt a végzett hallgatókkal (6-6 végzett NKE-es és BCE-s hallgató releváns közigazgatási tapasztalattal) és egyet a közszféra három munkaadójával (a közigazgatás közép-, területi és helyi szintű vezető köztisztviselői). A félig strukturált fókuszcsoportos interjúk kérdésblokkjai tematikusan fókuszáltak a kérdőívben is vizsgált kompetenciaterületekre.

A közigazgatási képzési programokon elsajátított és a hasznosított kompetenciák: az empirikus vizsgálat tapasztalatai

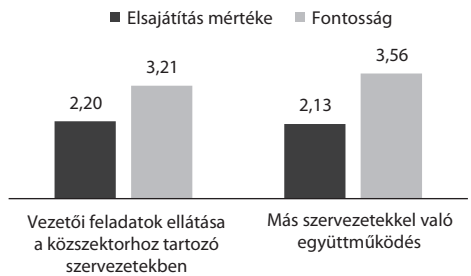
A következőkben a végzett hallgatók és a munkáltatók megítélése alapján összegezzük, hogy az egyes képzési programok mennyiben járultak hozzá a közigazgatásban fontosnak tartott kompetenciák fejlesztéséhez, és ezeket a kompetenciákat mennyire értékelik fontosnak, hasznosnak a mindennapi munka során. Az online felmérés válaszai 4-es skálán mozogtak (1: egyáltalán nem, 2: kevéssé/bizonyos mértékben, 3: többnyire, 4: nagymértékben).

Menedzsmentkompetenciák a közszektorban

A vezetői kompetenciákat mindkét egyetem végzett hallgatói különösen fontosnak ítélték munkájuk során, viszont a válaszok alapján a képzés csak részben készítette fel őket ezekre a szerepekre, feladatkörökre.

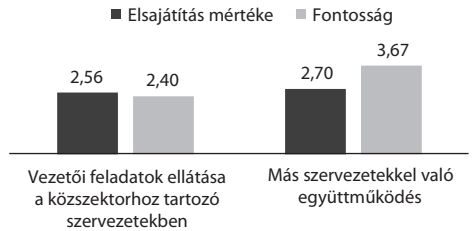


1. ábra. *Menedzsmentkompetenciák az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése



2. ábra. *Menedzsmentkompetenciák az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

Az NKE-n végzettekkel készített fókuszcsoportos interjú tapasztalatai is megerősítették, hogy a közigazgatási szervezeten belüli egyes vezetési funkciók ellátásához szükségesek a menedzsmentkompetenciák, viszont eltérő mértékben. Azok a megkérdezettek, akik már rendelkeztek vezetési tapasztalattal, inkább releváns kompetenciának tekintették, míg az alacsonyabb pozícióban lévő interjúalanyoknál a vezetői képességek nem kerültek fókuszba. Sokan megerősítették, hogy voltak vezetési ismeretekkel kapcsolatos tárgyaik, és jó tapasztalataik voltak a kurzusokkal kapcsolatban, de a vezetői pozíciót betöltők megjegyezték, hogy a gyakorlatban nem tudták hasznosítani az e tárgyakból tanultakat. Számukra a vezetői készségek elsajátítása a munkatapasztalat során önálló tanulási, fejlődési folyamat volt.



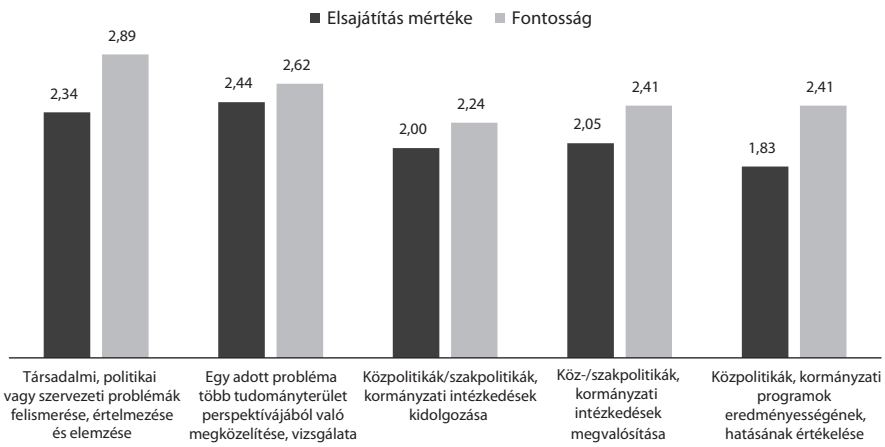
3. ábra. *Menedzsmentkompetenciák a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A BCE-n végzettek olyan hasznos készségeket említettek meg, mint a stratégiai gondolkodás mind a döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatokban, a szervezeten belüli érdekkonfliktusok kezelése és az együttműködési képesség. Szinte minden interjúalany megerősítette, hogy a stratégiai gondolkodás képességének fejlesztéséhez jelentősen hozzájárult a BCE programja, de a *soft* készségek fejlesztését célzó kurzusok (vagy inkább tréningek), mint például a konfliktuskezelés vagy az együttműködés nem szerepeltek kellően a tananyagban.

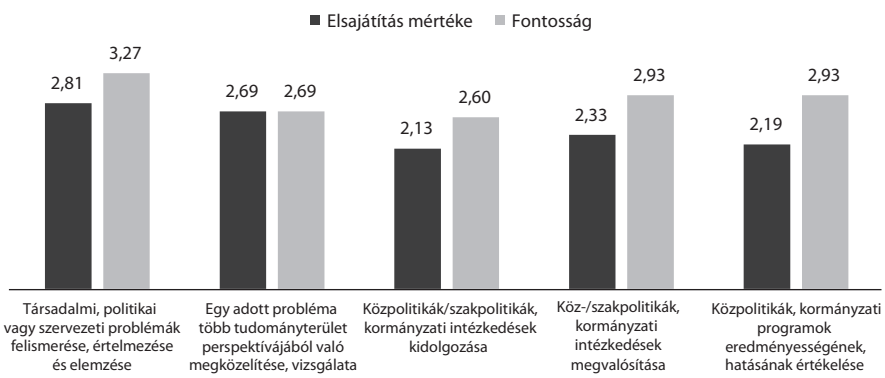
A munkáltatókkal készített interjúk is többnyire visszaigazolták a végzettek tapasztalatait, miszerint a képzési programok általában nem készítik fel a hallgatókat vezetői pozíciókra, és nem igazán fejlesztik a vezetői készségeket és kompetenciákat. Ha egy vezető köztisztviselőnek van vezetői attitűdje, akkor azt általában „természetesen", magától alakította ki, vagy az üzleti szférából hozta a korábbi tapasztalatai alapján.

A szakpolitikai és az igazgatási folyamatok értelmezése és a szakpolitika alakításának képessége

Az idetartozó kompetenciák terén érdekes eltérés figyelhető meg a két egyetemen. Míg az NKE-n az összes idetartozó területen a tényleges elsajátítás mértéke elmaradt a fontosságuk mögött, addig a BCE-n a végzettek „túlképzettnek" érzik magukat ezeken a területeken.



4. ábra. *Szakpolitikai és igazgatási folyamatokhoz való hozzájárulás az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

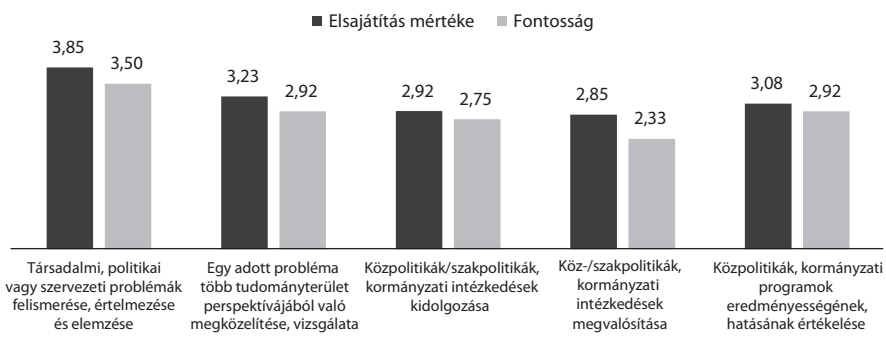


5. ábra. *Szakpolitikai és igazgatási folyamatokhoz való hozzájárulás az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A szakpolitikai problémák különböző megközelítésekből történő felismerésének és elemzésének képessége az NKE-s interjúalanyok szerint kevésbé fontos. Ahogy az egyik interjúalany megjegyezte, a jogi és a gazdasági tárgyakon kívül a többi tárgyat, például a szociálpszichológiát teljesen feleslegesnek érezte. Úgy tűnik, hogy az NKE-s interjúalanyok számára a szakpolitikai problémák megértése és értelmezése főként a jogi és az adminisztratív megközelítésre korlátozódik. Az NKE képzési programja a végzetteket arra készítette fel, hogy a szakpolitikai problémákat főként jogi szempontból közelítsék meg – a hallgatók elsősorban a jogszabályok értelmezéséhez és végrehajtásához kapnak felkészítést.

Az egyik interjúalany úgy nyilatkozott, hogy „először akkor ismertem fel, hogy mennyit tanultam a képzés során, amikor az Oktatási Hivatalnál kezdtem dolgozni, ahol a kollégáim főként igazgatásszervező végzettség nélküli egykori tanárok voltak. Kimagasló voltam közöttük, mert egyedül én tudtam megfelelően értelmezni és végrehajtani a jogszabályokat, felkutatni, utalni egy közigazgatási ügy szabályozási hátterére, vagy meg tudtam szövegezni egy jogszabályjavaslat tervezetét." Egy másik interjúalanynak némileg ellentmondásos tapasztalata volt: „amikor elkezdtem dolgozni, be kellett látnom, hogy a közigazgatás nem úgy működik, ahogy azt a tankönyvből tanultuk. […] A képzés olyan általános tudást ad, amely a gyakorlatban nem alkalmazható."

Az egyik interjúalany a kurzusok során alkalmazott módszerek hatékonyságával kapcsolatban fogalmazott meg kritikát: „A végzett hallgatók nincsenek megfelelően felkészülve a közigazgatási eljárási törvény alapján a törvény végrehajtására és a közigazgatási döntések meghozatalára, mert esettanulmányok helyett a tételes jogot kellett tanulnunk, szóról szóra." A végzett hallgatók tapasztalatai szerint elsősorban a szabadon választható kurzusok kínálnak gyakorlati ismereteket és készségeket (például a közigazgatási határozat vagy önkormányzati rendelet elkészítésének módja).



6. ábra. *Szakpolitikai és igazgatási folyamatokhoz való hozzájárulás a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

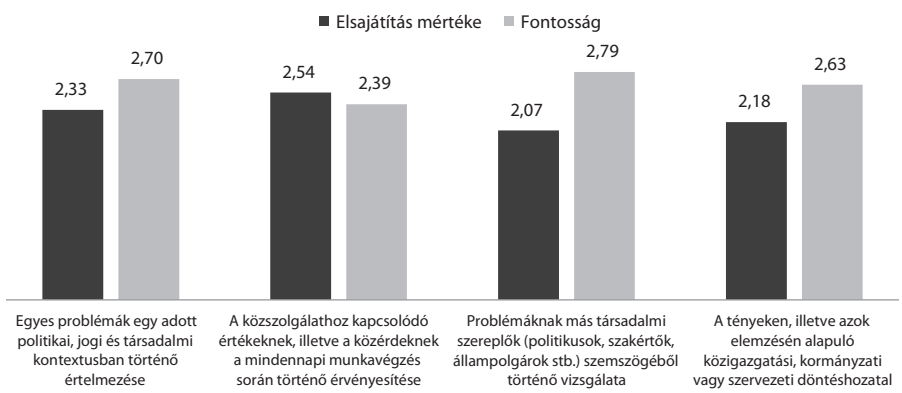
A corvinusos interjúalanyok a szakpolitikai problémák különböző perspektívákból történő felismerésének és elemzésének kompetenciáját kiemelten relevánsnak tekintették a közpolitikai döntéshozatallal kapcsolatos területeken, amilyen a tanácsadás vagy a miniszteri munka. Hat interjúalanyból négy úgy nyilatkozott, hogy munkája során alkalmazza a képzés során elsajátított kompetenciákat a szakpolitikák kialakításánál és értékelésénél. A képzési program a szakpolitikai problémák főként gazdasági megközelítésére fókuszált. A „bürokratikus" logikát vagy a jogi megközelítést csak kevéssé tudták elsajátítani, ezek megértése

problémás számukra, míg a szociológiai vagy a politológiai nézőpont közelebb áll ahhoz, amit elsajátítottak. Egyikük megjegyezte: „A jogászok teljesen más megközelítéssel és látásmóddal állnak a szakpolitikai kérdésekhez, és ez sok problémát eredményez. Nem könnyű megérteni őket. […] Én szinte mindent a közgazdász szemszögéből nézek." A képzési program erénye, hogy elősegíti a szakpolitikák átfogó, tényeken alapuló megértését, értelmezését és értékelését, azonban nem ad kellő ismereteket arról, hogy hogyan készül egy jogszabály vagy szakpolitikai javaslat.

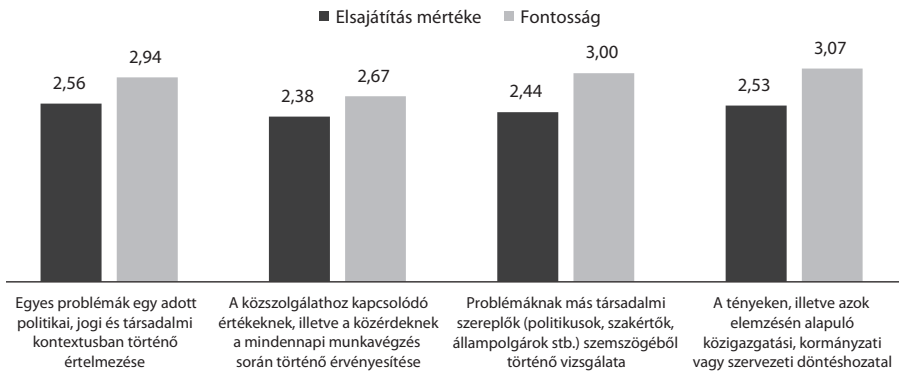
A munkáltatókkal készített interjú során az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a közigazgatási képzésnek jobban kellene támaszkodnia a duális oktatási rendszer módszerére, amely a közigazgatási szervezetnél végzett hosszú távú szakmai gyakorlatot egyesíti az elméleti oktatással, mivel a pályakezdők gyakran úgy lépnek be a közigazgatási szervezethez, hogy nem rendelkeznek megfelelő készségekkel a mindennapi igazgatási feladatok végrehajtásához, a betanításuk viszont időigényes. Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a végzettek általában nem ismerik a közigazgatásban napi rendszerességgel használt informatikai rendszereket, ami szintén nehézséget jelent.

A közigazgatási szemlélet és az ennek alkalmazásához kapcsolódó kompetenciák

Ezek a kompetenciák a politikusok vagy a magas rangú tisztségviselők, társadalmi szereplők logikájának és akaratának megértése képességét takarják, valamint a hivatástudatot, a közszolgálati etika és a közértékek szem előtt tartását mint attitűdöt.

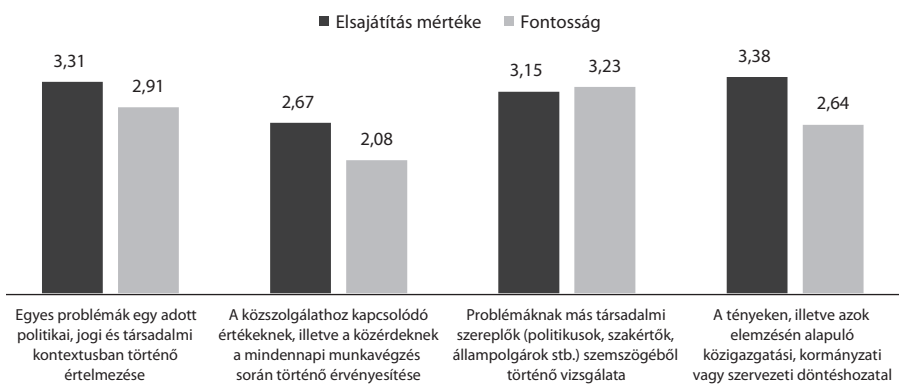


7. ábra. *Közigazgatási megközelítés megfogalmazása és alkalmazása az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése



8. ábra. *Közigazgatási megközelítés megfogalmazása és alkalmazása az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

Az NKE-n végzett hallgatók nem említettek olyan releváns készségeket vagy kompetenciákat, amelyek felkészítették őket arra, hogy jobban megértsék a politikusok logikáját és akaratát, vagy hogy hogyan kezeljék az összeférhetetlenséget. A közszolgálati etikával és értékrenddel kapcsolatban elmondták, hogy a legtöbben internalizálták a közszolgálat értékét, és elkötelezettnek tartják magukat a közért végzett munka iránt. Némelyikük már a képzés előtt is rendelkezett hivatástudattal, a közszolgálat iránti elkötelezettséggel (ez motiválta arra, hogy közigazgatási képzésre jelentkezzen), amelyet az egyetemi évek megerősítettek. Mások inkább a közszolgálati etika (túl)népszerűsítésének kontraproduktív hatását emelték ki: „Inkább otthonról hozza magával ezt az értékkészletet az ember. Inkább idegesített, amikor az egyetemen kitalálták a közszolgálati attitűd vagy etika fogalmát, és mindenre ezt húzták rá."



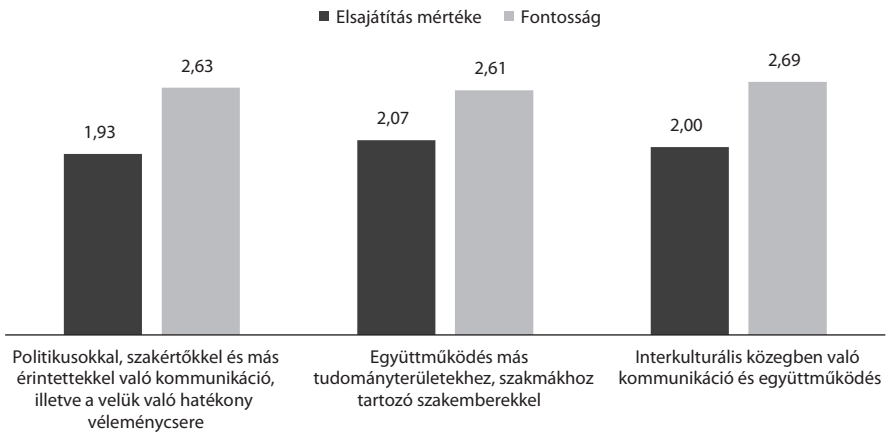
9. ábra. *Közigazgatási megközelítés megfogalmazása és alkalmazása a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A Corvinuson végzettek nagyon fontosnak tartották általában a politikai kinevezettek, a társadalmi szereplők vagy a magas rangú tisztviselők logikájának és akaratának megértéséhez szükséges kompetenciákat. De érdekes módon az interjúalanyok kissé cinikusan fogalmaztak a tényeken alapuló döntéshozatal kompetenciájának fontosságával kapcsolatban. Ahogy egyikük megjegyezte: a tényeken alapuló döntéshozatal „hasznos kompetencia, de a valóság nem a tankönyvekben leírtak szerint működik". A kérdőív válaszai is azt támasztják alá, hogy a képzési programban e képességet túlhangsúlyozták, míg a mindennapi munkában kevésbé fontos. A BCE-n végzettek a munkájuk során inkább azzal küzdöttek, hogy a politikai akarat vagy a bürokratikus logika erősebbnek bizonyult, mint a tények vagy a józan ész. Mint rámutattak, „hasznos lenne egy felkészítő tréning arra vonatkozóan, hogy milyen a közigazgatási kultúra, és a köztisztviselők milyen szerepet töltenek be a valóságban".

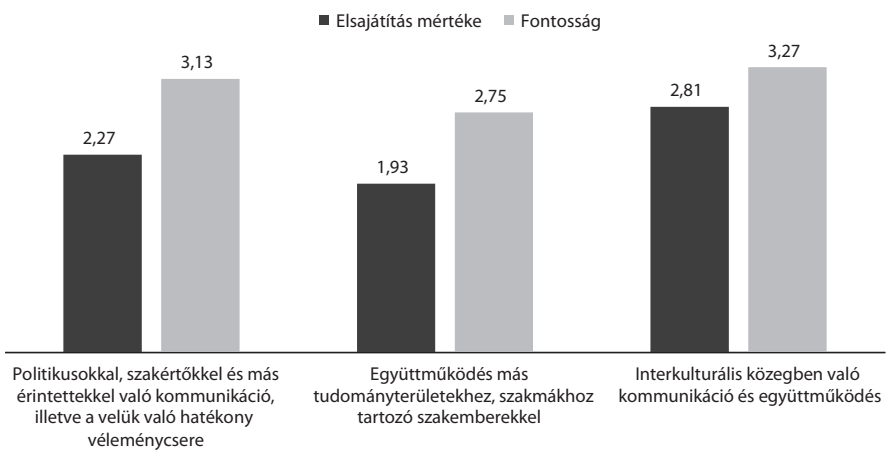
A másik terület a közszolgálati értékek kérdése. Az interjúalanyok többsége egyetértett abban, hogy a közigazgatásban dolgozóknak általában legalább valamennyire a közjóért elkötelezettnek kell lenniük, viszont egyöntetűen úgy vélték, hogy a közszolgálati etika és értékrend inkább belső érték, amellyel már a képzés előtt is rendelkeztek, és az egyetemi képzésnek nem volt rá hatása (sem negatív, sem pozitív). A munkáltatók úgy vélték, hogy a politikusokkal való kommunikáció és interakció vezetői funkció. Álláspontjuk szerint tehát nem minden köztisztviselőnek van szüksége olyan kompetenciák megszerzésére, amelyek a politikusok logikájának és akaratának megértéséhez szükségesek. Az interjúalanyok azonban nagyon fontos kompetenciának tartották az azonos szintű kollégákkal való hatékony interakciót. A munkáltatók inkább azt tapasztalták, hogy a munkavállalók a szervezetek és a munkaközösség iránt mutatnak némi lojalitást és elkötelezettséget, nem pedig a közérdek iránt.

A közszektor szereplőivel való hatékony kommunikáció és kapcsolattartás

Mind az online felmérés, mind az interjúk kiemelték e kompetenciaterület fontosságát mindkét egyetemen.



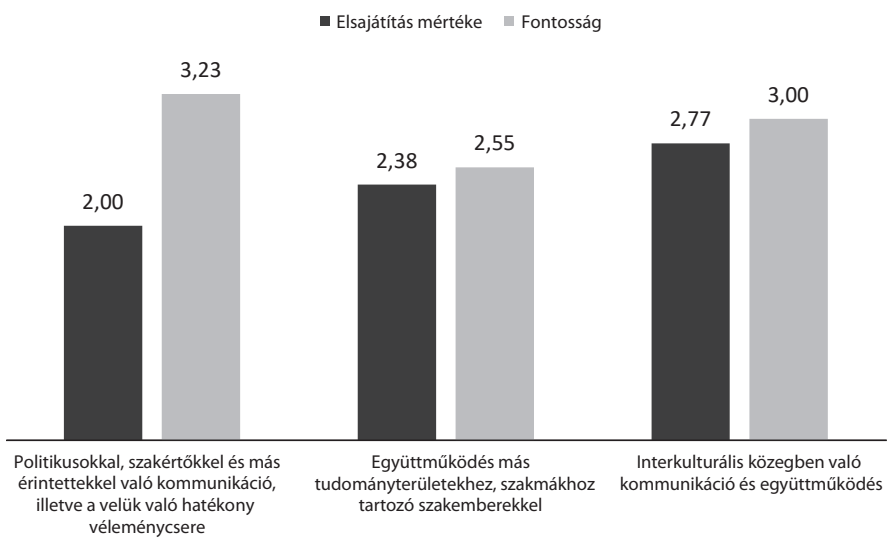
10. ábra. *A közszektor szereplőivel való hatékony kommunikáció és kapcsolattartás az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése



11. ábra. *A közszektor szereplőivel való hatékony kommunikáció és kapcsolattartás az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

Az NKE-s interjúalanyok által a legfontosabbnak tartott készségek az írás- és a szóbeli kompetenciák. Tapasztalataik alapján a köztisztviselőknek fel kell készülniük arra, hogy hogyan kommunikáljanak akár stresszhelyzetben is az igazgatási apparátussal, az állampolgárokkal, a politikusokkal vagy a speciális szakemberekkel, mint például az informatikai szakemberekkel. Rámutattak arra, hogy a közös képzési háttér, az, hogy ugyanazon az egyetemen végeztek, megkönnyíti egymás megértését a közszférán belül. Az interjúalanyok szerint vannak kommunikációs tréningek az NKE képzési programjában, de ezek számát fontos lenne növelni. A szóbeli vizsgahelyzetek is fejlesztették a hallgatók kommunikációs készségeit és stressztűrő képességét. A képzés elsősorban az igazgatási környezetben való kommunikációra és az ügyfelek kezelésére készítette fel a hallgatókat. Az egyik interjúalany kiemelte, hogy az NKE-n nagy hangsúlyt fektetnek arra is, hogy a közigazgatási hallgatókat megismertessék a katonai és a rendészeti hivatás nyelvezetével is. Ez a munkája során megkönnyítette a hivatásrendek közötti vagy például a magas rangú katonai tisztviselőkkel folytatott kommunikációit.

A BCE-n végzett hallgatók mind az online felmérés alapján, mind az interjúkon kiemelten fontosnak értékelték a kommunikációs készségeket, viszont a program csak részben készítette fel a végzetteket ezekre a kompetenciákra.



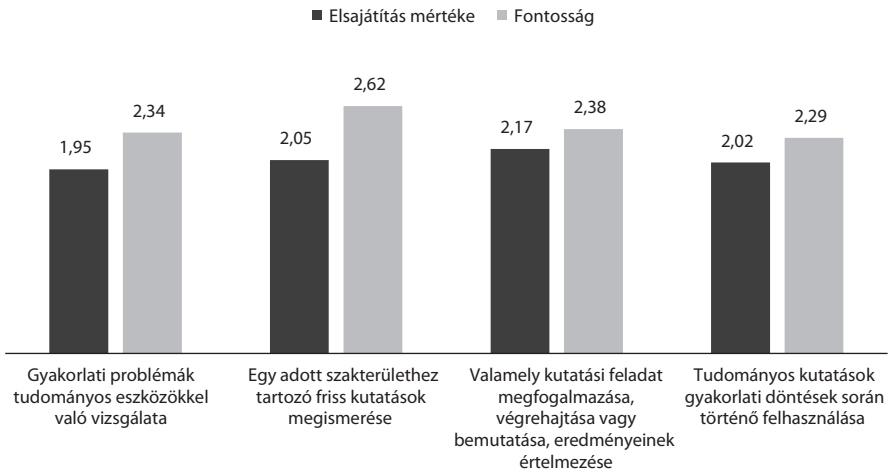
12. ábra. *A közszektor szereplőivel való hatékony kommunikáció és kapcsolattartás a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A Corvinuson végzett hallgatók a szóbeli kommunikációs készségek közül a legfontosabbaknak az érveléstechnikát és a retorikai készséget említették, ami a sikeres tárgyalás alapja, valamint a konfliktuskezelés képességét. A legfontosabb írásos kommunikációs készségek közül azt emelték ki, hogy hogyan lehet a döntéshozók számára „hétköznapi nyelven" érdemi összefoglalókat írni. A közigazgatásban fontos még a bürokratikus nyelvezet és kifejezések elsajátítása a kollégákkal folytatott kommunikációhoz. Az interjúalanyok hangsúlyozták, hogy a program nem fektetett kellő figyelmet a szóbeli kommunikációs készségek fejlesztésére. Bár a kurzusok elvártak némi prezentációs gyakorlatot a hallgatótól, „a való életben nem elég információt adni és megosztani úgy, mint egy prezentációban, hanem tudni kell érvelni és meggyőzni az embereket. És ezek a készségek nem fejlődtek ki a képzés során". Az írásbeli kommunikációs készségek terén a hallgatók elsajátították annak képességét, hogy hogyan azonosítsák és emeljék ki a releváns információkat, ami hasznos az összefoglalók elkészítésekor.

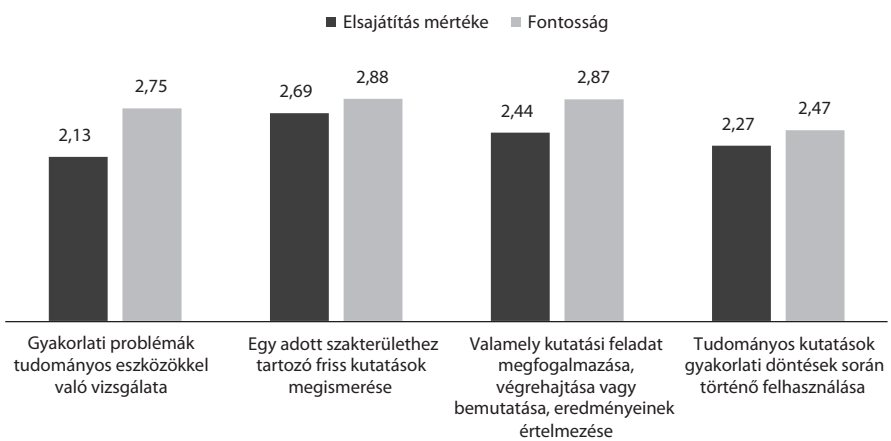
A munkáltatók is az írásbeli és a szóbeli kompetenciákat tartották az egyik legrelevánsabb készségnek. Szerintük a formális, bürokratikus nyelvezeten túl egyre fontosabbá válik a „felhasználóbarát", világos és egyszerű kommunikáció az ügyféllel. Hangsúlyozták, hogy a végzett hallgatók kommunikációs készsége általában nagyon gyenge. „A kormányhivatalban az a tapasztalatunk, hogy a fiatal munkavállaló nem tud megfelelően kommunikálni telefonon az ügyféllel, még alapszinten sem. Ezért a vezetőség külön irányelvet adott ki az ügyfélhívások telefonos etikettjéről és az ügyfelekkel való kapcsolattartásról. Minőségbiztosítási okokból időnként teszthívásokat is végzünk."

Közigazgatási problémák elemzése és kezelése tudományos módszerekkel

Az idetartozó kompetenciák terén is eltérés figyelhető meg a két egyetem között. Míg az NKE-n az összes idetartozó területen a ténylegesen elsajátított kompetenciák mértéke elmaradt a fontosságuk mögött, addig a BCE-n a végzettek jelentősen „túlképzettek".



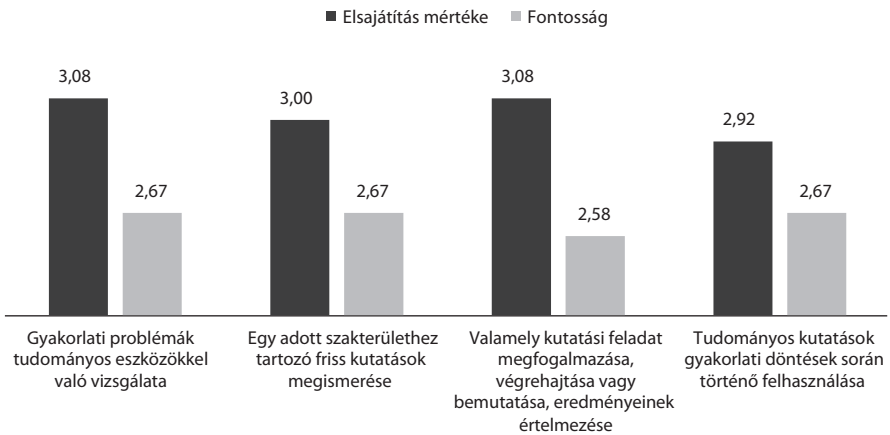
13. ábra. *Közigazgatási problémák elemzése és kezelése tudományos módszerekkel az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése



14. ábra. *Közigazgatási problémák elemzése és kezelése tudományos módszerekkel az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemet végzett interjúalanyok véleménye eltért abban, hogy mennyire fontos az alkalmazott elemzési, kutatási módszerek ismerete a szakpolitikai területeken, azonban abban egyetértettek, hogy a vezetői és a beosztotti pozícióban eltérő elemzési és tudományos kompetenciák

szükségesek. Két (közép)vezetői pozíciót betöltő válaszadó hangsúlyozta, hogy az NKE képzése nem koncentrál eléggé az ilyen készségek fejlesztésére, pedig az elemzések készítése elkerülhetetlen a vezetői beosztásban lévők számára. A program nem biztosított elegendő ismeretet az elemzési kompetenciákról vagy módszerekről. A végzősök valamilyen szinten tanultak statisztikát, de ezt a tudást nem igazán tudják hasznosítani. Egy közpolitikai elemzés mesterkurzus és egy menedzsmentkurzus tanított bizonyos elemzési technikákat, de szükséges lenne e területen a tantárgyportfólió bővítése olyan kurzusokkal, amelyek elemzési módszerekre, összefoglalók és szakpolitikai javaslatok készítésére összpontosítanak.



15. ábra. *Közigazgatási problémák elemzése és kezelése tudományos módszerekkel a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

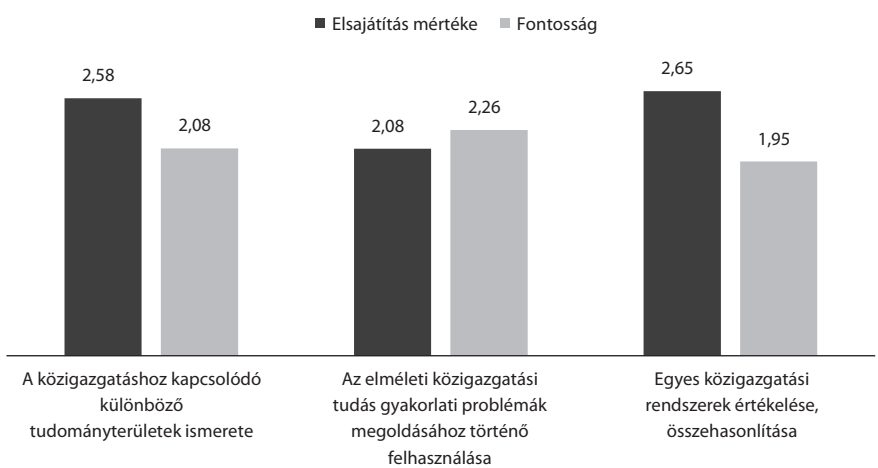
A Corvinuson végzettek szerint a program elegendő ismeretet biztosított a kvalitatív és a kvantitatív elemzési technikákról, beleértve a költség-haszon elemzéseket, programértékelő technikákat vagy az externáliák előrejelzését. A BCE-n végzettek fontosnak tekintették az alkalmazott kutatások végzéséhez szükséges kompetenciák, valamint a szakpolitikai problémák elemzéséhez szükséges módszerek, elemzési technikák elsajátítását annak ellenére, hogy az interjúalanyok egy része rámutatott arra, hogy a közigazgatásban nincs mindig tere az ilyen elemzéseknek, mert „a politika valóságát nem befolyásolja a tudományos módszereken alapuló közpolitikai tudás. A döntéseket gyakran politikai racionalitás alapján hozzák meg. Ráadásul a többi kolléga inkább még utált is, mert okoskodónak tartottak."

A munkáltatók megerősítették a végzettek tapasztalatait, miszerint a valóságban a közigazgatási javaslatok előkészítésénél a tudományos módszeren alapuló

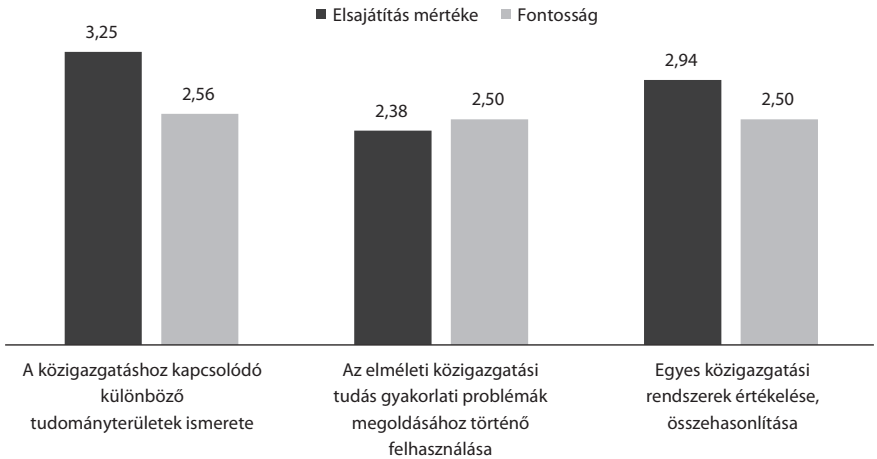
elemzéseket ritkán alkalmazzák. Az egyik munkáltató szerint a szervezeten és annak vezetésén múlik, hogy mennyire nyitottak a szisztematikus elemzésekre vagy a tényeken alapuló döntéshozatalra. Az egyik interjúalany a teljesítményértékelési rendszeren keresztül szemléltette egy ilyen gyakorlat (nem) alkalmazását: „Jelenlegi szervezetünkben nem szánunk időt az értékelés hasznos elvégzésére. Inkább úgy tekintjük, mint egy szükséges nyűgöt, aminek készen kell lennie, és ki kell pipálni. Ezzel szemben az előző munkahelyemen ezt komolyan vettük, mert ez volt a bérszámítás alapja." Az interjúalanyok nem igazán tudtak véleményt alkotni a végzettek elemzőkészségéről, tudásáról, mert ezeket a kompetenciákat ritkán tesztelték a munkahelyi környezetükben.

A közszektor sajátosságainak megértése

A közszektor sajátosságainak megértéséhez kapcsolódóan az „államtudomány" fogalmát, illetve a nemzetközi vagy a polgári jogból származó jogelvek megismerését említették relevánsként az NKE-n végzettek, mert ezekre szükség lehet a jogalkotás logikájának megértéséhez, értelmezéséhez. Az NKE-n végzettek elsősorban a jogtudományhoz és az államfilozófiai elméletekhez kapcsolódóan szereztek általános ismereteket, illetve volt a közigazgatási rendszereket összehasonlító tárgyuk is, de ezt kevésbé értékelték hasznosnak.

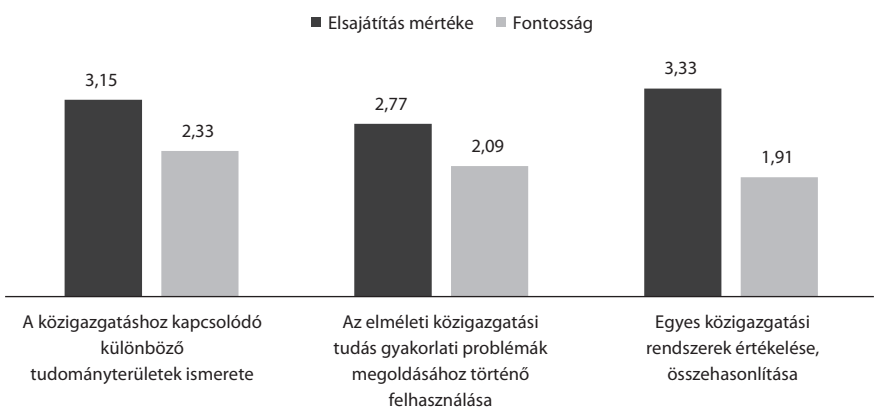


16. ábra. *A közszektor sajátosságainak megértése az NKE közigazgatás-szervező alapképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése



17. ábra. *A közszektor sajátosságainak megértése az NKE mesterképzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A Corvinuson végzettek azt emelték ki, hogy a kurzusok a közpolitikai koncepciókra és elméletekre vonatkozó általános ismereteket bővítették jelentősen, de ezek fontosságát mind az interjúalanyok, mind az online megkérdezettek inkább alacsonyra értékelték.



18. ábra. *A közszektor sajátosságainak megértése a BCE MSc-képzésén*
Forrás: a szerző szerkesztése

A munkáltatók nem igazán tudtak véleményt alkotni a végzett hallgatók közpolitikai koncepciókkal kapcsolatos általános ismereteiről.

Záró megjegyzések és a kihívások

A fent említett felsőoktatási intézmények oktatási programjainak és tanterveinek elemzése alapján a következő megállapítások tehetők. Tartalmi szempontból a két felsőoktatási intézmény jelentősen eltérő képzést nyújt, és a közszféra különböző területeire, munkaköreire készíti fel a hallgatóit. Az NKE alapszakos programjait a hazai közigazgatási jog uralja, és az főként a közigazgatás végrehajtói szintű értelmezésére és a jogérvényesítésre összpontosít. Az alapszakon végzettek a közigazgatás végrehajtási feladataira és annak sajátosságaira fókuszálnak. Az NKE mesterszakos képzései ezt a tisztán jogi megközelítést kívánják diverzifikálni más tudományterületek megközelítéseivel, mint például a közpolitika, a közgazdaság vagy az államtudomány – az itt végzett hallgatók többnyire a nemzeti közigazgatásban helyezkednek el.

Ezzel szemben a BCE mesterszakos hallgatói gyakrabban találnak állást a magánszektorban elemzőként vagy tanácsadóként. Ez a különbség a hallgatók által a képzés során elsajátított kompetenciákból is adódhat, amelyek, úgy tűnik, jelentősen eltérnek a két egyetemen. A BCE programja nagy hangsúlyt fektet a közgazdasági megközelítésre, az elemző készségekre, valamint a szakpolitikai programok tényalapú vizsgálatára. A tanterv számos kurzust tartalmaz, amelyek általános perspektívából, inkább fogalmi, elméleti szinten összpontosítanak a közpolitikai eszközökre és folyamatokra, és számos kurzus célja a módszertani és az elemzési készségek fejlesztése.

Empirikus kutatásunk a képzés során megszerzett/fejlesztett kompetenciák és a napi munkában fontos készségként felfogott kompetenciák között viszonylag nagy eltéréseket tapasztalt. A közigazgatási programnak érdemes nagyobb hangsúlyt fektetnie a kompetenciaalapú oktatási megközelítésre, amely lehetővé teszi a hallgatók számára, hogy olyan kompetenciákat fejlesszenek, amelyek jobban felkészíthetik őket a közigazgatás mindennapi kihívásaira, a közpolitikai kérdések kezelésére, a menedzsmentre vagy a végrehajtó funkciók ellátására.

Az egyik fő feladat a felsőoktatási intézmények számára, hogy alaposabban határozzák meg a célcsoportjaikat, és jobban tisztában legyenek azzal, hogy melyik területre vagy pozícióra kívánják felkészíteni a hallgatóikat, és a tanterveket, valamint az oktatási módszereket annak kompetenciakövetelményeihez igazítsák. A második fontosabb tanulság, hogy a közigazgatás nagyon különböző feladatokat és szakmákat ölel fel, a szükséges kompetenciák a szakigazgatási szerv profiljától, az adott pozíciótól és a pozíciót betöltők sajátos felelősségétől és tevé-

kenységétől függően változnak. Emellett, az interjúk tapasztalataiból következtetve, a közigazgatási képzés során jobban ki kellene használni a duális oktatási rendszer módszerét, amely ötvözi a hosszú távú szakmai gyakorlatot és az elméleti tanulást az egyetemen. A duális oktatási rendszerben a hallgató profitál a tapasztaltabb munkatársak tudásából, és a gyakorlat során valós munkakörülmények között fejleszti a szükséges készségeket és kompetenciákat. A duális képzésnek köszönhetően a hallgatók felkészültebbek lennének a közszférába való belépésre, míg a közigazgatási szervezetek szívesebben foglalkoztatnák őket a diploma megszerzése után, mert nem igényelne olyan nagy erőfeszítést a valós munkára betanításuk.

Kovács Gábor*

Kockázatok és mellékhatások

Bevezetés

„Megváltozott az ember helye a világban, uralja az emberi kapacitásokat túlszárnyaló, elidegenedett technikát, de egyben áldozata is a technika defektusainak”[1] – olvashatjuk Kis Norbert 2005-ben írt monográfiájában. Ma azonban egyre többször vetődik fel a kérdés, hogy az ember képes lesz-e a jövőben is uralni az általa megalkotott technikát. Köztudomású tény, hogy az informatikai fejlődés káros következményeit egyre nehezebben tudjuk ellensúlyozni. Két évtizede még heves jogirodalmi viták folytak a közterületi kamerarendszerek alkotmányosságáról,[2] az érdekkonfliktusokról,[3] az egyén és a társadalom eltérő érdekeiről.[4] Mára ezek a kérdések letisztultak, a jog egy bizonyos pontig megfelelően szabályozta a kérdést – legalábbis hazánkban. Vajon el tudja látni e feladatát a jövőben is, egy olyan környezetben, ahol a változás üteme már nem ad másfél évtizedet egy új jelenség szabályozási vitájára? Nem tudományos fantasztikum, hogy léteznek olyan városok, ahol több tízezer kamera figyeli a lakosságot, informatikai rendszerek viselkedési adatok tömegét gyűjtik be az egyének tevékenységéről, mozgásáról, szokásairól, vásárlásairól, keresési előzményeiről.[5] Szélsőséges esetben a jelenség a társadalom feletti totális uralom orwelli rémképével fenyeget, de ha a jog betölti szabályozó szerepét, akkor az egyensúlyok fennmaradhatnak. Ha a megfelelő egyensúlyt szeretnénk fenntartani, akkor a jognak mint szabályozórendszernek kitüntetett helyet kell biztosítani.

* Egyetemi tanár (Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar), kutatóprofesszor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont).

[1] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unió, 2005. 11.

[2] Földes Ádám: Árgus szemek – kamerás térfigyelés Magyarországon. *Fundamentum,* (2004), 2. 19–40.

[3] Borbíró Andrea: Társadalmi bűnmegelőzés és emberi jogi követelmények. *Acta Humana,* 15. (2004), 4. 49–77.

[4] Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris, 2003. 81–107.

[5] Avery Koop: Mapped: The Top Surveillance Cities Worldwide. *Visual Capitalist,* 2021. január 1., www.visualcapitalist.com/mapped-the-top-surveillance-cities-worldwide

A jelen írás a jog szerepéről és lehetőségeiről szól, azonban a bevezetővel szemben nem az informatika, hanem a küszöbön álló biotechnológiai robbanás reális veszélyeinek tükrében latolgatja a jog lehetőségeit. Kis erről így ír *Az Ember utolsó története* című művében: „A génmutációk a fejlődés során véletlenszerűek voltak. Az Élet véletlenekből válogat és építkezik. Az építkezéshez évmilliárdok kellenek. Az Ember azonban türelmetlen volt, azonnal át akarta alakítani négymilliárd év organizmusainak genetikai örökítő kódját a növényektől az emberig."[6] A társadalom és a társadalomtudomány évtizedek óta foglalkozik az informatikai fejlődéssel kapcsolatos technikai és adatvédelmi kihívásokkal – ehhez képest a biotechnológia szabályozása jóval kevésbé aktív. Ráadásul a biotechnológia esetében a veszély kettős: egyrészt az informatikai adatokhoz hasonlatosan a) a genetikai adatokkal való visszaélés veszélyére, másrészt b) a csírasejtekhez kötődő, azaz a leszármazókban megjelenő génszerkesztés jelenleg beláthatatlan kockázatára kell felhívni a figyelmet. Valójában a két kérdés szorosan összefügg, mivel a génszerkesztés lehetősége csak akkor vetődik fel, ha megfelelő genetikai adatmennyiség áll rendelkezésre.

A genetikai adatok jelentősége

Napi tevékenységünk során folyamatosan használjuk az informatikát, az átlagember számára is elérhető és köztudomású adatok, javaslatok állnak rendelkezésre az informatikai eszközök biztonságos használatáról, valamint az adattárolás és -vesztés lehetőségéről és veszélyeiről. Az informatikai rendszerekben tárolt adataink védelme, illetve annak fontossága közismert, többé-kevésbé mindent meg is teszünk azok biztonságáért. Az emberre vonatkozó adatvagyon másik, a specialisták számára fenntartott területe a genetikai adat. Közismert, hogy a DNS hordozza a testünk felépítésére vonatkozó teljes információt, de vajon el tudjuk képzelni, hogy ez a „teljes" információ mit is jelent valójában? Mire lehet használni? Van-e annak veszélye, ha az információ rossz kezekbe kerül? Vissza lehet-e élni a DNS-ben tárolt adatokkal? Képes-e a jog ezen a téren megfelelő szabályozó szerepet betölteni?

A jelen sorok írója éppen két évtizeddel ezelőtt, a Bűnügyi Oktatók Találkozóján tartott előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a genetika robbanásszerű fejlődése az emberi genom állományába való beavatkozás veszélyével fenyeget – a humán génmanipuláció és a humán klónozás reális lehetőség. A jelenlévők nagy érdeklődéssel fogadták a témát, azonban mindannyian úgy tekintettük, hogy legalább olyan távoli eseményről van szó, mint ha egy üstökös

[6] Kis Norbert: *Az Ember utolsó története.* Budapest, Mondat, 2019. 92.

százötvenezer év múlva becsapódna Földünkbe. Két évtized múlva egy új eljárás, a CRISPR-Cas9 genetikai olló technológia[7] révén mindez valósággá vált, és bár kezdetben nem vetődött fel, hogy emberi DNS-en a leszármazók tulajdonságainak megváltoztatására fogják alkalmazni, 2018-ban mégis megszületett az első génmódosított emberi ikerpár. (Erről részletesebben később szólunk.) A nemzetközi tudományos közösséget felháborította, hogy figyelmen kívül hagyták az emberi kutatások alapvető normáit, és megsértették az orvosi gyakorlat általánosan elfogadott szabályait,[8] azonban ezen túlmenően sem érdemi jogi lépések, sem átfogó normatív megoldások nem születtek.

A DNS mint adat

A DNS-ben tárolt információ úgy képzelhető el, hogy a testünk felépítésére és működésére vonatkozó valamennyi adatunk egy helyen van, ráadásul az valamennyi testi sejtünkben megtalálható – mintha minden sejtünkben egy memóriakártya lenne a teljes tervrajzzal és valamennyi személyes adatunkkal. A személyes adatainkat minden eszközzel megpróbáljuk megóvni, amihez a jog széles eszköztára is rendelkezésünkre áll, mert társadalmunk felmérte annak veszélyét, hogy illetéktelenek visszaélhetnek velük. A személyazonosító adatok – bármennyire is fontosnak tartjuk őket – csak töredékét jelentik annak, ami a genetikai adatokból, azaz a valamennyi testi sejtünkben ott lévő adathordozóból kiolvasható. Adatok nyerhetők belőlük a jövőben fellépő betegségeinkről, vérrokonainkról, várható biológiai élettartamunkról, sőt – mivel a gének határozzák meg gondolkodásunk alapvető jegyeit, intelligenciánkat – szellemi képességeinkről és viselkedésünkről is.

Ezek egy részére választ kaphatunk az egészségügyi szolgáltatóknál elvégezhető genetikai tesztekkel. A veszély akkor mutatkozik meg, ha nem mi, hanem genetikai adataink vizsgálatával más keresi a választ a ránk vonatkozó legfontosabb adatokra nézve. Sajnos a genetikai információ megismerésével párhuzamosan hamar megjelent az adatokkal való visszaélés és a diszkrimináció is. Arra már nagyon hamar felhívták a figyelmet, hogy egy rossz gén árulkodó jelenléte elegendő lehet az életbiztosításért vagy a munkáért folyamodó személyek elutasításához. Már a korai felmérések azt mutatták, hogy az Egyesült Államokban

[7] A biológiai örökítőanyag (DNS) vágására, szerkesztésére képes rendszer, amely emberi, állati és növényi DNS módosítására képes.

[8] Britta C. van Beers: Rewriting the Human Genome, Rewriting Human Rights Law? Human Rights, Human Dignity, and Human Germline Modification in the CRISPR Era. *Journal of Law and the Biosciences,* 7. (2020). 1. 1–36.

az állást keresők negyede,[9] az Egyesült Királyságban az életbiztosítást kötni szándékozók harmada találkozott elutasító magatartással – szemben a negatív genetikai teszttel rendelkezők esetében regisztrált 5%-kal.[10] Könnyen belátható, hogy ezekkel az adatokkal vissza lehet élni.

Tekintettel arra, hogy minden testi sejtünk hordozza a teljes információt, nem nehéz mintához jutni. Továbbá ha egyszer genetikai tesztelésre bármely okból mintát adtunk (például PCR-vizsgálat), akkor a mintánk eleve rendelkezésre áll. Természetesen bizonyos fékek már kiépültek ezen a területen,[11] hiszen a tájékozott beleegyezés elve alapján ahhoz is kifejezett, előzetes hozzájárulás kell, hogy a mintavételtől eltérő célra, akár például tudományos kutatás céljára, anonimizált adatként felhasználják a genetikai profiljainkat és mintáinkat.[12] Az Európai Unió GDPR-rendelete a genetikai adatot különleges személyes adatnak tekinti, emiatt a genetikai adat kezelése csak az érintett kifejezett hozzájárulásával vagy bűnüldözési célból engedélyezett.[13]

Felvetődik a kérdés, hogy ha a genetikai adat az egyénről ad információt, akkor miért állna érdekében bárki másnak is mintákat szerezni? Miért lehet értékes az olyan genetikai adat, amely nem kötődik névhez? A genetikai adatok jelentős része csak akkor értékelhető, ha a populáció minél nagyobb részéről van információnk, és az adatokat biostatisztikai módszerekkel össze tudjuk hasonlítani. Idetartozik például a személyre szabott gyógyszerek összeállítása, amely már nem utópia, jelenleg is elérhető szolgáltatásról van szó. Minél több minta (azaz adat) áll rendelkezésre, annál pontosabb lesz az egyénre szabott meghatározás is. Könnyen belátható, hogy a genetikai adat (sajnos akár pénzben is kifejezhető) jelentős értéket képvisel. Minél többet ismerünk meg a DNS-ben tárolt genetikai adatokból, annál több információt tudunk az egyénről. Napról napra bővül a genetikailag (is) detektálható betegségekre, a biológiai öregedésre, illetve bizonyos alkati vagy viselkedési tulajdonságokra vonatkozó következtetések köre. Ilyen mélységű humán genetikai vizsgálat és tanácsadás ma már hazánkban is számos egészségügyi szolgáltatónál elérhető. Más kérdés, hogy mennyire fel-

[9] Zalaváry István: *Genetikailag manipulált.* Budapest, Széphalom Könyvműhely, 2011. 13.

[10] Lawrence Low – Suzanne King – Tom Wilkie: Genetic Discrimination in Life Insurance: Empirical Evidence from a Cross Sectional Survey of Genetic Support Groups in United Kingdom. *British Medical Journal,* 317. (1998), 7173. 1632–1635.

[11] Bővebben lásd Nogel Mónika: Internetes családfakutató oldalak és genetikai adataink védelme. In Török Bernát – Ződi Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora – társadalmi hatások és szabályozási kihívások.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022 (megjelenés alatt).

[12] Eline M. Bunnik – A. Cecile J. W. Janssens – Maartje H. N. Schermer: Informed Consent in Direct-To-Consumer Personal Genome Testing: The Outline of a Model Between Specific and Generic Consent. *Bioethics,* 28. (2014), 7. 343–351.

[13] Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete, 9–10. cikkek.

készült az egyén arra, hogy azzal szembesüljön, hogy egy adott betegség vagy kórállapot meghatározott százalékos valószínűséggel ki fog fejlődni nála.

Génszerkesztés a CRISPR-módszerrel

A CRISPR-Cas9 megjelölésű technológia a génszerkesztés 2012 óta ismert eszköze,[14] a „genetikai olló", amelynek felfedezéséért Emmanuelle Charpentier és Jennifer Doudna 2020-ban kémiai Nobel-díjat kapott. A felfedezés lényege, hogy használatával a DNS tetszőleges pontokon, szakaszok betoldásával vagy kivágásával módosítható. Az eljárással emberi sejttenyészeteken, kísérleti állatokban emberi betegségeket utánzó mutációk hozhatók létre. Génszerkesztett modelleket alakítottak ki a rákos megbetegedések, az Alzheimer-kór, a Huntington-betegség és számos egyéb humán betegség kórlefolyásának és kóroktanának tanulmányozására. A módszerrel a kórokozóknak ellenálló méheket, sertéseket vagy éppen a Lyme-kór terjesztésére nem alkalmas kullancsokat hoztak létre a betegségek terjedésének megakadályozása vagy a jobb terméshozam elérése érdekében.[15]

A módszer potenciális veszélyei csak szűkebb tudományos körökben ismertek: az állatok és a növények esetében nem jósolható meg, hogy milyen ökológiai mellékhatása lehet a génmódosításnak, azonban az ökológiai katasztrófa és a bioterrorizmus céljára történő felhasználás is reálisan felvethető.[16] A jelek azt mutatják, hogy ez utóbbi lehetőséget érdemes komolyan venni, mivel az egyszerűen alkalmazható technológiában rejlő óriási veszély miatt az FBI önálló csoportot hozott létre az ilyen esetek folyamatos vizsgálatára, megelőzésére és nyomozására.[17] A kutatók korábban egyértelmű határt vontak: a humán génszerkesztés csak az adott egyedet érintheti, nem terjedhet ki a csíravonalakra, azaz nem lehet következménye az emberi utódokra.[18] Azonban a CRISPR-technológia alkalmazásával He Jiankui kínai biofizikus[19] HIV-pozitív szülőktől származó ikerpár embriókon végzett génmódosítást. Célja az volt, hogy az embriók genetikai módosítását követően megszülető gyermekek ellenállók legyenek a HIV-vírussal

[14] Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats.
[15] Szeberényi József: *Precíziós medicina.* Budapest, Medicina, 2019. 100.
[16] Uo., 104.
[17] Howard Wolinsky: The FBI and Biohackers: An Unusual Relationship. *EMBO Reports,* 17. (2016), 6. 793–796.
[18] Gavin J. Knott – Jennifer A. Doudna: CRISPR-Cas Guides the Future of Genetic Engineering. *Science,* 361. (2018), 6405. 866–869.
[19] Magyar fordításokban Ho Csienkujként is szerepel. Vö. Walter Isaacson: *A kódfejtő. Jennifer Doudna, a génszerkesztés, a COVID-19 és az emberi faj jövője.* Budapest, Helikon, 2021. 329.

szemben.[20] A történteket He Jiankui maga ismertette 2018. november 28-án egy Hongkongban tartott genetikai konferencián,[21] 2019 decemberében pedig az *MIT Technology Review*-ban összegzés jelent meg az eddigi vitáról, ismertetve He Jiankui kiadatlanul maradt kutatási kéziratának kivonatait is.[22]

A megszületett ikerpár (Lulu és Nana) jelentősége abban áll, hogy a csíravonalban megváltoztatott tulajdonság a leszármazottakban generációkon keresztül megmarad, öröklődik, terjed. Csakhogy a mai ismereteinkkel nem tudjuk biztosan, hogy a DNS egy adott szakasza egy vagy több funkcióval rendelkezik-e, vagyis ha beavatkozunk a DNS egy ismert tulajdonságot kódoló szakaszán, akkor nem zárható ki, hogy azzal más fontos – és jelenleg nem ismert – funkciót is átírunk. Az érem másik oldala, hogy a terület kutatói azt hangsúlyozzák, hogy az eljárással a célzott génmanipuláció „demokratizálódása" valósult meg, mivel a módszert viszonylag szegény, kis laboratóriumok is alkalmazhatják, a lehetőségei pedig szinte korlátlanok.[23] Kétségtelen, hogy a CRISPR-Cas9 technológia veszélye annak rendkívüli egyszerűsége, mivel nem szükséges hozzá nagy költségű biotechnológiai laboratórium, hanem néhány száz dolláros (és kereskedelmi forgalomban kapható) eszközparkkal, alapvető (minimális) biológiai ismeretekkel felhasználható génszerkesztésre. Ezzel laikusok kezébe került egy eszköz, amellyel élőlények DNS-ét módosíthatják anélkül, hogy tudatában lennének a lehetséges következményeknek. Ez természeti katasztrófák potenciális lehetőségét hordozza.

A génszerkesztés elvi kockázataival a kutatók már nagyon korán, a rekombináns DNS-technológia megjelenését követően is foglalkoztak – az össze sem mérhető a CRISPR jelentette veszélyekkel. Az első rekombináns DNS-molekulát Paul Berg állította elő 1972-ben, amiért 1980-ban kémiai Nobel-díjat kapott. A módszer lényege, hogy egy megsokszorozandó DNS-darabot kis méretű DNS-vektorba építenek, amely a gazdasejtben önálló replikációra képes. A ma alkalmazott molekuláris genetikai módszerek mindegyike közvetlenül vagy közvetetten visszavezethető a rekombináns DNS-technológia felfedezésére. Berg az emberi bélflóra baktériumával, az Escherichia coli baktériummal dolgozott. Rögtön felvetődött, hogy ha az E. coli baktériumban az emberben potenciálisan

[20] Az eljárás során eltávolította a HIV-vírus emberi sejtbe jutásához, így az emberi sejtek megfertőzéséhez szükséges fehérjét kódoló úgynevezett CCR5 génszakaszt. A gén által kódolt fehérje kapuként szolgál az emberi sejtbe jutáshoz a HIV-vírus számára – ennek hiányában az utódok nem tudnak HIV-vírussal megfertőződni.

[21] A Shenzhen Nanshan kerületi népbíróság 2019. december 30-án három év börtönbüntetésre és hárommillió jüan pénzbírságra ítélte He Jiankuit. Huaxia: He Jiankui Jailed for Illegal Human Embryo Gene-Editing. *Xinhuanet,* 2020. január 2.

[22] Antonio Regalado: China's CRISPR babies. *MIT Technology Review,* 2019. december 3., www.technologyreview.com/2019/12/03/131752/chinas-crispr-babies-read-exclusive-excerpts-he-jiankui-paper

[23] Szeberényi i. m. (15. lj.) 99.

daganatkeltő DNS-t (például az SV40 jelű vírus genomját) szaporítanak el, és a baktérium kijut a laboratóriumból, akkor egyenesen „daganatjárványokat" okozhat.[24]

Emiatt a kutatók 1975-ben a rekombináns DNS-sel való munkára vonatkozó szabályrendszer kidolgozásáért konferenciát rendeztek a kaliforniai Asilomarban. A konferencia ajánlásai alapján az USA nemzeti egészségügyi intézete (NIH) szigorú szabályokat és biztonsági intézkedéseket hozott.[25] A megkötések azonban élesen megosztották a világ vezető kutatóit, egyesek a tudomány szabadságát féltették, mások a génsebészeti beavatkozások elszabadulásától tartottak. Végül 1978-ra konszolidálódott a helyzet, és sikerült kompromisszumos megoldást találni a szükséges korlátozások mértékére és módjára vonatkozóan.

Európában elsőként az Európai Egészségügyi Kutató Tanács ajánlása deklarálta 1988-ban,[26] hogy a csírasejteken végrehajtott génterápia elfogadhatatlan. Ezt követte 1997-ben az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt egyezménye (Oviedói Egyezmény), amelynek 13. cikke kimondja, hogy „[o]lyan beavatkozás, amelynek tárgya az emberi génállomány megváltoztatása, csak megelőzési, kórismézési vagy gyógyítási indokból hajtható végre, és csak akkor, ha nem célja a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása". Az egyezményt ez idáig 29 állam ratifikálta, hét állam pedig aláírta, de nem ratifikálta. Érdekesség, hogy a nem Európa Tanács-tagok közül egyetlen állam sem írta alá az egyezményt. A 2000-ben kihirdetett Alapjogi Charta megismételte a tilalmat, 2009 decemberében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a Charta kötelező joghatásra tett szert az EU-ban, és a szerződésekkel azonos jogi kötőereje van.[27]

Előnyök, kockázatok és mellékhatások

A fentebb említett veszélyek mellett fontos kiemelni, hogy a mérleg másik serpenyőjében szinte elképzelhetetlen előnyök is szerepelnek. Ha végiggondoljuk,

[24] Bővebben lásd Paul Berg – Janet E. Mertz: Personal Reflections on the Origins and Emergence of Recombinant DNA Technology. *Genetics,* 184. (2010), 1. 9–17.

[25] Paul Berg: Asilomar 1975: DNA Modification Secured. *Nature,* 455. (2018), 7211. 290–291.

[26] Gene Therapy in Man. Recommendations of European Medical Research Councils. *Lancet,* 1. (1988), 8597. 1271–1272.

[27] Nogel Mónika: Gene Editing: Future Challenges for Lawyers. In Lilla Garayová (szerk.): *Budúcnosť práva – právo budúcnosti. Zborník príspevkov z online vedeckej konferencie. / The Law of the Future – The Future of Law.* Conference Proceedings. Bratislava, Panneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2021. 695–706.

hogy a hagyományos rekombináns DNS-technológiával is milyen óriási lépéseket lehetett megtenni, akkor könnyen belátható, hogy ezek az előnyök hatványozottan igazak lesznek a CRISPR-ra. Rekombináns DNS-technológiával 1977-ben sikerült először emberi hormont (szomatosztatint) termeltetni baktériumsejtekkel, később, 1982-ben került kereskedelmi forgalomba a szintén baktériumok által termelt inzulinkészítmény – óriási áttörést hozva a cukorbetegség kezelésében. Addig az inzulint rendkívül költséges módon és korlátozott mennyiségben izolálták szarvasmarha-hasnyálmirigyből, más hormonokat pedig emberi holttestek agyalapi mirigyéből (például növekedési hormonok), illetve interferonokat emberi vérből izoláltak rendkívüli költséggel. A rekombináns DNS-technológia olcsóvá és korlátlanná tette az előállítást.

Az ilyen módon előállított készítmények sokkal biztonságosabbak, kémiailag tisztábbak. Hagyományos módon nem volt előállítható a szív koszorúér-elzáródása esetén (szívinfarktus) ma már rutinszerűen alkalmazott (és csak hazánkban évente több ezer beteg életét megmentő) úgynevezett plazminogén aktivátor kezelés, vagy a művesekezelésben részesülők számára adott eritropoetin vérképző hormon. Több ma használatos (így például a fertőző májgyulladás B típusa vagy a veszettség ellen alkalmazott) vakcina kizárólag géntechnológiai úton állítható elő. Természetesen nem csak humán betegségek gyógyítására alkalmaznak géntechnológiával előállított anyagokat. A mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban szinte felsorolhatatlan az ilyen termékek felhasználása, például szárazság- és hőtűrő fajok százait hozták így létre, amelyek nélkül szélsőséges klímán nem lehetne növényt termeszteni, de a sajt érésében szerepet játszó kimozin enzimet is (amely korábban borjúgyomorból készült) ma már géntechnológiai úton állítják elő. A kőolajszennyezések felszámolása sem lenne lehetséges géntechnológiailag módosított baktériumok nélkül.

Összegzés

A biotechnológia robbanásszerű fejlődése miatt át kell gondolnunk a világunkról alkotott képünket és fogalmainkat. A genetikai kutatáson alapuló technológiák alkalmazása és elterjedése minden ország számára elengedhetetlenné vált, mivel jól látható, hogy a jövőben ezzel biztosítható a lakosság megfelelő életminősége vagy éppen a gazdaság növekedése, összefoglalóan a fenntartható fejlődés. Másrészt az is világosan látszik, hogy a biotechnológiai módszerek és a genetikai adatok nem megfelelő felhasználása beláthatatlan kockázattal is jár. A megfelelő jogi szabályozás tudja csak limitálni a veszélyt és megteremteni az egyensúlyt. Ugyanakkor Georg Jellinek megfogalmazása szerint „a jog: etikai minimum", azaz a jognak erkölcsi tartalma van, saját előírásaiként tartalmaznia kell mindazt,

ami egy erkölcsi rendszerben az etikai követelmények minimumának tekinthető. Esetünkben Jellinek nézete éppen azért hívható segítségül, mert ez a megállapítása mérsékelte a legalitás és a moralitás szétválaszthatóságából és szembeállíthatóságából eredő túlzásokat.[28]

A moralitás kialakításához a vizsgált terület tényszerű ismeretére és torzításmentes vizsgálatára van szükség. A társadalom tehát csak akkor tud megfelelő erkölcsi nézetet kialakítani, ha ismeri, hogy mit jelentenek a vizsgált fogalmak, mi azok valós tartalma, mi a valós veszély, mit utasít el. A társadalomtudományok, ezen belül kiemelten a jogtudomány felelőssége, hogy olyan jogszabályokat alkosson, amelyek kielégítik az egyén és a társadalom érdekeit, minimalizálják a kockázatot, és védik a társadalmat. Azonban természettudományos ismeret nélkül nincs megfelelő erkölcsi döntés, így nincs megfelelő jogi megoldás sem. A természeti törvények nem alakíthatók, azok önmagukban léteznek, nem általunk. A természeti törvények következetesek: ha beavatkozunk a természetbe, annak következménye lesz. Új szemléletre van szükség, hiszen a genetikai csíravonalba történő beavatkozás hatással lesz a következő generációk életére is. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a biotechnológia a visszaélések eszköze lehet, és a jövőbeli genetikai katasztrófák potenciális lehetősége sem zárható ki. Megoldás azonban van: valós kockázatelemzéssel ki kell jelölni a határokat, amelyeket megfelelő szabályrendszerrel kell biztosítani. A példák azt mutatják, hogy ezt nem szabad a kutatóra bízni, és az is valószínű, hogy a kockázatelemzésre nem áll rendelkezésre hosszú idő.

[28] Takács Péter: Államelmélet a XIX–XX. században. Georg Jellinek elmélete. *Pro Publico Bono Online,* 1. (2011), 2.

Krasznay Csaba*

Kiberbiztonsági képzések a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen

A kiberbiztonság mint multidiszciplináris tudományág

Informatizált világunkban a kibertér biztonsága egyre inkább meghatározóvá válik az élet minden területén. Ebből következik, hogy az információ- és kiberbiztonság az egyik legdinamikusabban fejlődő gazdasági terület, fejlesztése pedig az egyik legfontosabb nemzetbiztonsági célkitűzés. Magyarország 2020-ban elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiája így fogalmazza meg hazánk biztonsági környezetét:

> „48. A hatalmi vetélkedés mindinkább kiterjed a globális közjavakra is: fokozódó küzdelem folyik a nemzetközi vizek és az ott található erőforrások, az északi sarkvidék és a világűr ellenőrzéséért, valamint a kibertér dominanciájáért. Az emberiség technológiai szintjének rohamos fejlődésével [digitalizáció, ötödik generációs vezeték nélküli hálózat (5G), űrtechnológia stb.] folyamatosan új lehetőségek és kihívások jelennek meg, amelyek hatást gyakorolnak hazánk biztonságára. Az 5G jelentette technológia olyan forradalmi fejlesztéseket tehet lehetővé perspektivikusan, amelyek számottevő változásokat generálhatnak társadalmunk és gazdaságunk viszonylatában. […]
> 69. A technikai fejlődéssel és vívmányainak elterjedésével folytatódik a biztonságot veszélyeztető, nehezen kontrollálható nem állami szereplők – például szervezett bűnözői körök, nemzetközi terrorszervezetek, kiberbűnözői csoportok, szélsőséges vallási közösségek, magán biztonsági cégek, egyes nem kormányzati szervezetek és egyéb transznacionális hálózatok – súlyának növekedése a nemzetközi biztonságpolitikában. Ezek mögött sokszor nehezen azonosítható érdekek és csoportok húzódnak meg, és könnyen szolgálhatnak rejtett állami szándékokat. Mindez átrendezi és áttekinthetetlenebbé teszi egyes térségek biztonsági helyzetét, ami hazánk számára is kihívást jelent.
> 70. Az információs technológia rohamos fejlődéséből és terjedéséből kifolyólag az állam és a társadalom működése egyre inkább a digitalizációra épül. Az elektronikus információs rendszerek sérülékenységei ezért biztonsági kockázatot hordoznak

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

> magukban. Világméretű tendencia, hogy a kibertérben végzett, ártó szándékú tevékenységek egyre gyakoribbak, egyre kifinomultabbak és egyre nagyobb kárral járnak. 71. Növekvőben van azoknak az államoknak és nem állami szereplőknek a száma, amelyek a kiberteret kritikus adatok illegális megszerzésére, valamint az elektronikus információs rendszerekben vagy azokon keresztül történő – akár fizikai – károkozásra használják. Ezért a kibertér ma már a szárazföld, a tengerek, a levegő és a világűr mellett külön műveleti térnek számít. A jövőbeli konfliktusok nagy valószínűséggel még inkább ki fognak terjedni a kibertérre."[1]

Magyarország 2013-ban elfogadott Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájának megújítása a jelen tanulmány írásának idején előkészítés alatt áll, azonban egyértelműen megfogalmazódik az a kívánalom, hogy ez reflektáljon a fenti biztonsági kihívásokra. Az egyik fontos célkitűzés ezért a kiberbiztonsági képességfejlesztés, ezzel kapcsolatban pedig le kell szögezni, hogy a képességfejlesztés nemcsak az állami szervek számára fontos, hanem jelentős gazdasági potenciál is rejlik benne. Magyarországon és a régió más országaiban is jellemző ugyanis az úgynevezett *near-shoring* jelenség, számos nyugati ország telepíti a régióba azon szolgáltató központjait *(shared service center),* amelyek információbiztonsági szolgáltatást nyújtanak az anyavállalatnak vagy fontos ügyfeleknek. Ezek a biztonsági műveleti központok *(security operation center)* jelentős munkaadók, jelenleg is ezekben dolgozik a magyar információbiztonsági szakemberek többsége.

Megfelelő munkaerőképzéssel és összehangolt külgazdasági tevékenységgel további központok telepíthetők Magyarországra, ami egyben a magyar munkaerő külföldre szivárgásának mértékét is csökkenteni tudja. További jelentős gazdasági lehetőség van a kutatási-fejlesztési, innovációs központok hazánkba telepítésében, különösen azokon a területeken, ahol a kiberbiztonságtól függetlenül is jelentős előrelépések történtek (például autóipar). De meg kell említeni a *start-up* ökoszisztémában és a védelmi innovációban rejlő lehetőségeket is. Ha tehát a kiberbiztonság nemcsak operatív tevékenységként jelenik meg a magyar stratégiákban, hanem összehangolt gazdaságpolitikai lépések is történnek, és a kormányzat értékteremtő tevékenységként kezeli a területet, akkor a képességfejlesztés új dimenziói jelenhetnek meg.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) kutatóinak becslése alapján jelenleg körülbelül 10 ezer szakember foglalkozik Magyarországon információ- és kiberbiztonsággal. A különböző képzőintézmények évente körülbelül 300 új szakembert tudnak a munkaerőpiacra bocsátani, amivel nagyjából ellensúlyozni tudják az „agyelszívás" hatásait, és ki tudják elégíteni a munkaadók igényeit. Problémát jelent viszont, hogy sokszor dömpingszerű felvételek vannak (egy munkaadó rövid idő alatt akar felvenni több tucat szakembert), ami kiszá-

[1] 1163/2020. (IV. 21.) Korm. hat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

míthatatlanná teszi a képzési időket. Nagyon hiányoznak a munkaerőpiacról a középfokú végzettséggel rendelkező technikusok, illetve a BProf vagy BSc végzettségű üzemeltetők. Emellett komoly gond, hogy bár a képzések számszakilag pótolni tudják a külföldre távozó szakembereket, a tapasztalatukat nem képesek helyettesíteni, így akár évtizedes rutinnal rendelkező mérnökök helyett juniorok kerülnek a munkakörökbe. Az igazán speciális szaktudásra pedig Magyarországon igen ritkán mutatkozik igény, ezért ehhez jellemzően nincsen szakértelem, ami komoly gátja az innovatív tevékenységek meghonosodásának.

Magyarországon tehát olyan információ- és kiberbiztonsági képzési rendszert érdemes létrehozni, amely reflektál a piaci és a közszolgálati igényekre is, egyben figyelembe veszi azt, hogy a szakterület ma már korántsem kizárólag a műszaki megközelítésről szól. A rendészet, a diplomácia, a katonai terület mind igényli azon szakemberek részvételét, akik a kibertér stratégiai és taktikai védelmében tudnak támogatást nyújtani, vagy éppen hídként tudnak működni a döntéshozók és a műszaki végrehajtók között. Kétségtelen tehát, hogy az egyes közszolgálati hivatásnemek művelői számára bizonyos kiberbiztonsági képességek fejlesztése szükséges, ez pedig indokolttá teszi, hogy az államtudományi területen is megjelenjen olyan képzés, amely közszolgálati-kormányzati fókuszú, és mivel nem az informatikai tudományok területén elvárt kompetenciák megszerzését tűzi ki célul, elsősorban arra törekedjen, hogy a „szükséges és elégséges" műszaki tudást adja át az alapvetően a gazdasági és a jogtudományok területén korábban alapszintű oklevelet szerzett hallgatóknak.

Kiberbiztonsági képzési előzmények a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen

Már 2012-ben felismerték, hogy az NKE-n el kell indítani egy olyan képzést, amely az állami szervezetek információbiztonsági szintjének emelését szolgálja. Ebben az évben jött létre az NKE, és ekkor indult el az állami és önkormányzati szervezetek elektronikus információbiztonságáról szóló jogszabály kodifikálása is a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, amelyben az új egyetem két oktatója, Muha Lajos és Krasznay Csaba is részt vett. Ennek a szerencsés együttállásnak köszönhető, hogy az elektronikus információbiztonságról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) 23. §-a olyan feladatokat határozott meg az NKE számára, amelyek megteremtették az államtudományi orientáltságú kiberbiztonsági képzés alapjait. A jogszabály szerint az NKE az alábbi feladatokat látja el:

– a jogszabályban meghatározott képzés érdekében kidolgozza és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter elé terjeszti a vezetők, az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyek képzési, továbbképzési követelményeit, oktatási programját;

– kidolgozza és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter elé terjeszti a jogszabályban meghatározott képzettségi követelményeket;
– gondoskodik a vezetők, az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyek és az általuk irányított szervezeti egységek munkatársai képzéséről és éves továbbképzéséről, együttműködik az eseménykezelő központ szakembereivel;
– közreműködik az információbiztonsági, a kibervédelmi és a létfontosságú információs rendszer védelmi gyakorlatokon.[2]

A törvény a vezetők kötelességévé tette, hogy gondoskodjanak az NKE képzésein keresztül az elektronikus információs rendszerek védelmi feladatainak és felelősségi köreinek oktatásáról, saját maguk és a szervezet munkatársai információbiztonsági ismereteinek szinten tartásáról. A törvény által előírt képzések egyike az elektronikus információbiztonsági vezető képesítést nyújtó akkreditált szakirányú továbbképzés. A törvény szerint az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy feladatait ellátóknak öt éven belül el kell végezniük a képzést. A képzés időtartama 300 óra, amelyet két félév alatt teljesít a hallgató.

A szakirányú továbbképzési szak 2014-ben indult, és 2022-ig már több mint 1000 hallgató végezte el a képzést, amely igen népszerűvé vált nemcsak a kötelezettek között, hanem a közszolgálati dolgozók szélesebb körében is. Jelenleg a hallgatók több mint fele nem az Ibtv. előírásai miatt iratkozott be, hanem saját szakmai életútját kívánja a kibervédelmi irányba elmozdítani. Mind a hallgatói, mind a szakmai visszajelzések azt igazolták, hogy a szakirányú továbbképzés ismeretanyaga és tapasztalata megfelelő alapot nyújt egy tágabb spektrumú, közszolgálati orientáltságú kiberbiztonsági mesterképzés elindításához.

A pozitív tapasztalatok nyomán az Egyetem Fenntartói Testülete 2016. júliusi ülésén megtárgyalta a nemzetközi kiberbiztonsági képzési és kutatási potenciál fejlesztéséről szóló koncepciót. Ez az NKE fejlesztési terveit illetően áttekintette Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájának és kibervédelmi szervezetrendszerének főbb kapcsolódási pontjait, bemutatta az NKE-n 2013 óta folyó, az állami intézmények vezetői és az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyek kibervédelmi képesítő képzését (elektronikus információbiztonsági vezető szakirányú továbbképzés) és továbbképzését, a kiberbiztonság területén folyó kutatásokat és a hazai és külföldi egyetemi partnerséget és partnerségi terveket. A koncepció a nemzetközi irányú fejlesztés elemeként egy angol nyelvű *Executive Master in Cyber Security* mesterképzést határozott meg (angol rövid munkanév: CYSECMAN).

[2] 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról.

A Fenntartói Testület ezután a 2016. augusztusi ülésén megtárgyalta az alábbi tematikát:

– az NKE kari és intézeti szinergiáit is összefogó integrált kiberbiztonsági kutatás- és képzésfejlesztés;
– a CYSECMAN megalapítása, nemzetközi pozicionálása;
– nemzetközi minőség és minősítés;
– hazai kormányzati és szakmai partnerség fejlesztése;
– informatikai környezet fejlesztése, IT szimulációs „gyakorlótér" (kiberbiztonsági labor) kialakítása.

Majd a Fenntartói Testület a 2016. novemberi ülésén megtárgyalta egy kiberbiztonsági akadémia felállításának és működésének tervét, amely a testület által korábban támogatott nemzetközi kiberbiztonsági képzési és kutatási fejlesztések végrehajtása számára jelent szervezési keretet. A Fenntartói Testület arról döntött, hogy az egymásra épülő koncepciók és fejlesztési tervek egységes anyagban jelenjenek meg, és a fenntartói tárcavéleményeket is építsék be.

A Fenntartói Testület 2016. decemberi ülésén megtárgyalta, hogy az elektronikus információbiztonsági vezető szakirányú továbbképzés curriculuma és képzési tapasztalatai alapján ki kell dolgozni mesterképzésként a szakalapítás dokumentumait. Az államtudományi képzési területen, a nemzetközi és európai közszolgálati területen javasolt a szakot létesíteni. Ezt a 193/2016. számú határozatában fogadta el, majd az NKE rektorának a Kiberbiztonsági Akadémia létesítéséről és működéséről szóló 3/2017. számú utasítása értelmében a feladatszabást is meghatározta. Ezzel megnyílt az út egy újonnan létrehozandó, előzmények nélküli kiberbiztonsági mesterszak elindítása előtt, amelyet Kis Norbert dékánként és rektorhelyettesként kiemelten támogatott, és akinek áldozatos munkája nélkül az NKE kiberbiztonsági portfóliója sokkal szerényebb lenne.

Kitekintés: kiberbiztonsági mesterképzések külföldön

Mivel a képzés kialakításának időpontjában Magyarországon egyáltalán nem, és Európában is csak kevés hasonló oktatási program volt, el kellett végezni a nemzetközi összehasonlítást. Az NKE esetében az információbiztonsági képzések struktúrájának kialakítását annak multidiszciplináris jellege állítja kihívás elé, amelyben a műszaki szempontok helyett az államtudományi területnek kell dominálnia. A szakirodalmi áttekintés alapján először Eugene Spafford, a Purdue Egyetem professzora határozta meg azokat a területeket, amelyeket minden kiberbiztonsági képzésnek érintenie kell. Munkájában 18 résztémakört

különített el – ezen ismeretek eltérő tudományterületeken és képzési szinteken szerezhetők meg:[3]

1. adatbázisok kezelése (BA-szint);
2. ember és számítógép közötti interakciók elemzése;
3. filozófia és etika;
4. hadtudományok;
5. hálózatok (BA-szint);
6. az információ elméleti háttere;
7. információszerzés;
8. kriminológia és jog;
9. kriptográfia (BA-szint);
10. matematika (BA-szint);
11. menedzsmenti és üzleti aspektus;
12. mobil számítástechnika (BA-szint);
13. operációs rendszerek (BA-szint);
14. programozási nyelvek (BA-szint);
15. statisztika és valószínűségszámítás (BA-szint);
16. számítógépes architektúra (BA-szint);
17. szoftverfejlesztés (BA-szint);
18. webprogramozás (BA-szint).

A világ egyik legfejlettebb kibervédelmi oktatási rendszerével az Egyesült Királyság rendelkezik. Az ITU Global Cybersecurity Index 2020 felmérése alapján a kiberképességek fejlesztésében európai éllovas, már az elemi oktatási szinttől foglalkozik az utánpótlásképzéssel.[4] Ahogy Molnár Dóra fogalmaz cikkében:

> „A kiberismeretek oktatását már az alsó fokú oktatásban megkezdték: 800 általános iskola bevonásával mintegy 23 000 diák szerzett alapvető ismereteket 2012 óta. A felsőoktatásban valamennyi alapképzés esetében bevezettek egy kiberbiztonsági közös modultárgyat, a mesterképzésen pedig a GCHQ által kiadott standardnak megfelelően már 12 akkreditált kiber-mesterképzés létezik. Jelenleg három kutatóintézet rendelkezik kiberbiztonsági profillal, 13 kiválósági központot hoztak létre, és cél, hogy 2019-re 100 doktoranduszt tudjon magáénak a már működő két kiberbiztonsági doktori iskola."[5]

[3] Eugene F. Spafford: *Teaching the Big Picture of InfoSec. Proceedings of the 2nd National Colloquium for Information System Security Education.* Harrisonburg, James Madison University, 1998.

[4] International Telecommunication Union: Global Cybersecurity Index 2020, www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx

[5] Molnár Dóra: Mérföldkövek a brit kiberbiztonság fejlődésében I. Az elméleti háttér megalapozása: a kiberbiztonsági stratégia. *Hadmérnök,* 12. (2017), 2. különszám. 136–148.

A tanulmány írásának idején összesen 56 program rendelkezik akkreditációval, ebből 45 mesterszintű képzés.

Az NKE kiberbiztonsági mesterképzésének előkészítéseként Urbanovics Anna és Sasvári Péter részletes elemzést végzett azzal kapcsolatban, hogy pontosan milyen jellegű tárgyak tartoznak a kiberbiztonsági képzés alá a brit egyetemeken. A szerzők hét tantárgycsoportot azonosítottak:

1. kriptográfia és adatelemzés;
2. bűnügyi informatika;
3. hálózatbiztonság;
4. szoftverbiztonság;
5. hardverbiztonság;
6. informatika más aspektusból (jog, menedzsment és pszichológia);
7. kutatás és elméleti ismeretek.

Az Egyesült Királyság információ- és kiberbiztonsági képzési programjait az 1. táblázat mutatja be.[6]

1. táblázat. *Témakörönként, felsőfokú intézményenként meghirdetett kurzusok száma*

Intézmény/témakör/ kurzusok száma	*Kriptográfia és adatelemzés*	*Bűnügyi informatika*	*Network-biztonság*	*Szoftver-biztonság*	*Hardver-biztonság*	*Informatika más aspektusból*	*Kutatás és elmélet*
Cranfield University		3	2	4		3	2
Lancaster University		2	1	1		3	2
Edinburgh Napier University		1	2	2		1	1
Queen's University Belfast	1	2	1	1		1	
Royal Holloway University	3	2	1	3	2	3	2
University College London	3	2		2	1	3	3
University of Birmingham	3	1	3	6	1	1	3
University of Oxford	1	2	4	2		5	1
University of South Wales		3	1			2	1
University of Southampton	4	2		2	1	4	5
University of Surrey	3		2	2		3	
University of York	1	2	1			2	2

Forrás: a szerző szerkesztése

[6] Urbanovics Anna – Sasvári Péter: Az Egyesült Királyságban működő kiberbiztonsági képzésekbe bevont oktatók tudományos teljesítményének elemzése. *Információs Társadalom,* 18. (2018), 3–4. 105–124.

Az NKE 2017-ben tervezett kiberbiztonsági mesterképzéséhez nagyon hasonlót indított Hollandiában a leideni, a delfti és a hágai egyetem. Ez a tervezési időszakban talán az egyetlen olyan képzés volt Európában, amely a tisztán műszaki fókusz helyett tágabban értelmezte az oktatási spektrumot. A javasolt mesterképzés nagyban támaszkodik arra a tanmenetre, amelyet a három holland egyetem által indított Kiberbiztonsági Akadémia kialakított.

Jól látható tehát, hogy a kiberbiztonság több mint pusztán műszaki kérdés, ám Magyarországon az NKE által tervezetthez hasonló, multidiszciplináris aspektusokkal foglalkozó képzés nem indult. A külföldi példák pedig arra is rámutattak, hogy ha van is kiberbiztonsági képzés a közszolgálati szakemberek részére, nehezíti az egységes megközelítés kialakítását az, hogy a hivatásrendek képzése jellemzően különböző intézményekben történik, így egy komplex kiber-fizikai katasztrófaesemény során hiába kellene együttműködnie rendészeti, katasztrófavédelmi, titkosszolgálati, katonai és közszolgálati szakembereknek, hiányzik az a közös nyelv, amelyre az összehangolt védelmet építeni lehetne.

A kiberbiztonsági mesterképzés megalakítása

Az NKE kiberbiztonsági mesterszakának megalakítása során figyelembe kellett venni azt az intézményen belüli, hazai és nemzetközi környezetet, amely 2017–2018-ban hatással lehetett az oktatási programra. Az intézmény elsődleges feladata a közszolgálati igényeknek megfelelő oktatás biztosítása a graduális és posztgraduális hallgatók számára, így elsősorban ezt tartotta szem előtt. Emellett viszont lehetőség nyílt a nemzetközi együttműködések kiaknázására is, így egy olyan komplex oktatási program összeállítása vált lehetővé, amely kihasználja az egyes karok közötti szinergiát, választ ad a megrendelői elvárásokra, és európai szinten is kimagasló kurzuslistát szolgáltat az érdeklődőknek.

Mivel ezekben az években megújult a védelmi infokommunikációs mesterszak a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon (HHK), és az elektronikus információbiztonsági vezető szakirányú továbbképzés is, emellett 2020-ban elindult a kibernyomozó és az informatikai nyomozó szakirány a bűnügyi alapképzési szakon a Rendészettudományi Karon (RTK), illetve az európai uniós adatvédelmi szaktanácsadó szakirányú továbbképzés, minden korábbinál fontosabb volt az intézményen belüli együttműködés megerősítése. A kiberbiztonsági mesterképzés indításakor így számos szempontot figyelembe kellett venni, hogy egy komplex, minden érdeket és értéket figyelembe vevő képzés jöhessen létre.

1. Felkészülés a Kiberbiztonsági mesterképzésre: a szakakkreditáció 2019-ben történt, a mesterképzés pedig 2020 őszén indult el. A fenntartói döntés utáni kétéves időszakban a Kiberbiztonsági Akadémia azon dolgozott,

hogy az egyes tantárgyak a lehető legjobban illeszkedjenek egymáshoz és a megrendelői követelményekhez. Ennek érdekében:

a) egyeztetéseket szervezett a tárgyak felelősei, oktatói és az érdekelt külső felek között a tematika legjobb kialakításáért;

b) pilotoktatások keretében, kurzusjellegűen bemutatta a tárgyakat a Kiberbiztonsági Akadémia Szakmai Irányító Testületbe delegált szervezetek érintett munkatársainak;

c) a tematikákat egyeztette az észtországi tallinni műszaki egyetem (TalTech) munkatársaival, előkészítendő egy esetleges közös *joint/double degree* mesterképzést;

d) bizonyos tantárgyakat felajánlott a European Security and Defense College (ESDC) kiberbiztonsági platformja számára;

e) a Rendészettudományi Kar oktatóival közösen felkészült a kibernyomozó (4 éves nappali), illetve informatikai nyomozó (3 éves levelező) szakok indítására.

2. A már futó kurzusok fejlesztése: a folyamatos hallgatói utánpótlás biztosítása érdekében elérhetővé kellett tenni minél többek számára a kiberbiztonsági szakterületet megalapozó tantárgyakat. Emellett több olyan programfejlesztés is történt az egyetemen, amelyek indokolták a karok közötti összehangolt tevékenységeket. Mindezek támogatásához:

a) áttekintették az NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok (ÁNTK) karának elődkarain oktatott, kiberbiztonsági témájú tantárgyak tematikáit;

b) új választható tantárgyakat írtak ki;

c) egyeztetés indult az RTK-val a kibernyomozó és az informatikai nyomozó szakirány és a HHK-val a védelmi infokommunikációs mesterszak tantárgyi tematikájával kapcsolatban, a szinergiák kihasználása érdekében;

d) megtörtént az elektronikus információbiztonsági vezető szakirányú továbbképzés, az európai uniós adatvédelmi szaktanácsadó szakirányú továbbképzés és a kiberbiztonsági mesterképzés tantárgyainak összehangolása;

e) két kurzust is indítottak az ESDC-vel közös szervezésben;

f) lépések történtek a megfelelő laborkörnyezet kialakítására.

3. Hallgatói tehetséggondozás: a kiberbiztonsági téma már ekkor is igen népszerű volt az NKE-n, számos hallgató érdeklődött a terület iránt, akik később felvételt is nyertek a kiberbiztonsági mesterszakra. A tudatos tehetséggondozás érdekében ezért már az alapszakoktól meg kellett kezdeni a kiberkarrierek felépítését, a tehetségek kiválasztását. A hallgatói érdeklődés növelése érdekében:

a) külön kiberbiztonsági szekció indult az intézményi tudományos diákköri konferencián, amelyre folyamatosan toborozták a hallgatókat;
b) frissítették a szakdolgozati és a diplomamunka-kiírásokat, elsősorban az ÁNTK-n, de az RTK-n és a HHK-n is;
c) kiberbiztonsági állásbörzét rendeztek, amelyen a frissdiplomások és a leendő munkaadók megismerhették egymást;
d) folytatódott az együttműködés a szakkollégiumokkal, így elsősorban a Nemzetbiztonsági és a Biztonságpolitikai Szakkollégiumok kiberbiztonsági sejtjeivel;
e) felmerült egy Kiberbiztonsági Szakkollégium létrehozásának ötlete is;
f) elkezdődött a más egyetemek szakkollégiumaival való kapcsolatfelvétel;
g) hallgatói konferenciát szerveztek az Európai Kiberbiztonsági Hónap keretében;
h) bátorítottuk hallgatóinkat az észtországi TalTech-hel kötött Erasmus-programban való részvételre;
i) a legtehetségesebb hallgatókat ösztönöztük az észtországi TalTech nyári, kiberbiztonsági workshopján való részvételre;
j) megtörtént a résztvevők toborzása és felkészítése az olyan versenyekre, mint az Év Információbiztonsági Szakdolgozata/Diplomamunkája pályázat, a Nemzeti Kiberverseny és a Cyber 9/12 nemzetközi kiberverseny.

A kiberbiztonsági mesterképzési szak elindítása

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiberbiztonsági mesterképzési szaka végül 2020 szeptemberében indult el, nappali és levelező képzésben. A szakalapítást az államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelet és a Magyar Akkreditációs Bizottság 2019/5/VI/7. határozata tette lehetővé. A szakfelelős kezdetben Szádeczky Tamás, majd a későbbiekben Krasznay lett. A képzési és kimeneti követelmények világosan meghatározták a szak helyét a magyar és az európai kiberbiztonsági programok között. Képzési területként az államtudományi, ezen belül az államtudományi és a közigazgatási terület lett megnevezve, így jelezve a felvételizők számára, hogy határozottan nem műszaki képzésre jelentkeznek, hanem a belső szakzsargonban *soft cybersecurity*nak nevezett, az állami kibervédelemre fókuszáló képzési programban fognak részt venni. A mesterképzés lezárásával okleveles kiberbiztonsági szakértő végzettséget kapnak a hallgatók, amely a magyar felsőoktatásban egyedi képzettséget jelent.

A szakmai kompetenciák megfogalmazásánál is figyelembe kellett venni, hogy a képzés az államtudományok területén indul. Ki kellett emelni a közszolgálati szempontokat, a műszaki területeknél pedig a „szükséges és elégséges" elvét kellett követni. A kompetenciák kialakításánál az európai példákat sem lehetett egy az egyben figyelembe venni, mivel, mint azt korábban említettük, ebben az időszakban elsősorban a műszaki szakterületen indultak hasonló mesterképzések. A belső szakmai munka eredményeképp így a következő kompetenciák fogalmazódtak meg.

1. Tudás:
   – ismeri azokat a fontosabb előírásokat a szabályozásokból, amelyek a mindennapi munkáját befolyásolják;
   – ismeri a nemzetközi jog alkalmazhatóságát a kibertérben;
   – átlátja, hogy milyen védelmi megoldások vannak a kibertámadások ellen;
   – ismeri a kibertámadás esetén alkalmazandó eljárásokat;
   – ismeri a létfontosságú rendszerelemek fogalmát;
   – átlátja a munkáltatók által meghatározott belső szabályzatok megalkotásának szükségességét az információs rendszerekben tárolt adatok sértetlensége és a rendelkezésre állása tekintetében;
   – tisztában van a nyomozó hatóság feladataival az egyes állami szervezeteket, vállalatokat és intézményeket érő támadások esetén;
   – átlátja a kibertérrel kapcsolatos diplomáciai, illetve politikai információmegosztás folyamatát, valamint az esetleges válaszlépéseket;
   – tisztában van az információmegosztás folyamatával bűncselekmény felmerülése esetén;
   – ismeri a fedett környezetből történő információgyűjtés eljárásait;
   – tisztában van az emberi tényező szerepével a kibertámadások kivitelezése során;
   – ismeri a kártékony kódok fogalmát és hatásmechanizmusát;
   – tisztában van az állami kibervédelmi rendszerrel;
   – megérti a szervezeti feladatokat a kibervédelemben.
2. Képességek:
   – képes értelmezni a jogszabályokból eredő követelményeket;
   – képes megszerezni a szervezet vezetőinek támogatását a jogszabályi megfelelőség kiépítéséhez;
   – képes átlátni a kibertér speciális jogállását;
   – képes a szükséges mértékben alkalmazni a kibertérre vonatkozó nemzetközi jogot kibertámadások esetén;
   – képes olyan védelmi intézkedések meghozatalára, amelyek segítik a humán fenyegetettségből eredő kockázatok csökkentését;

– képes olyan technológiai védelmi intézkedések meghozatalára, amelyek a *cyber kill chain* egyes elemeihez kapcsolódnak;
– képes felmérni a belső munkavállalók jelentette kiberbiztonsági kockázatokat;
– képes olyan szabályzatok alkotására, amelyek a belső munkavállalók jelentette fenyegetések kezelésére vonatkoznak;
– képes együttműködni a nyomozó hatósággal a kiberbiztonsági eseményeket érintő nyomozások során;
– képes a szervezeténél keletkezett információkat oly módon megosztani külső szereplővel, hogy az ne sértse saját szervezetének érdekét, de hatékonyan tudja támogatni a külső felet;
– képes a keletkezett információk megosztásának szükségességével kapcsolatban komplex következtetések levonására;
– képes átlátni a kibertér aktuális fenyegetéseit;
– képes támogatni szervezetét a kibervédelmi képességek kialakításában;
– képes megfelelően támogatni szervezetét és a külső feleket egy kibertámadás kezelésében.

3. Attitűd:
   – munkája során figyelembe veszi és alkalmazza a kiberbiztonsággal kapcsolatos jogszabályokat;
   – megérti és elfogadja a nemzetközi kiberjog komplexitását, ennek köszönhetően a munkája során törekszik annak kezelésére;
   – a maga komplexitásában tervezi meg az információbiztonsági irányítási rendszert;
   – hatékony lépéseket tesz a kibertámadások megelőzése érdekében, így csökkentve a szervezete kitettségét;
   – kiemelt kockázatként kezeli a belső munkavállalókat, és ennek megfelelően tervezi meg az információbiztonsági folyamatokat;
   – szükség esetén támogatja a külső feleket a szervezeténél keletkezett információk megosztásával;
   – partner abban, hogy se a szervezete, se ő maga ne váljon kibertámadás áldozatává.
4. Autonómia és felelősség:
   – tudatosan törekszik a kiberbiztonság sajátosságainak megfelelő, korszerű ismeretek hazai és nemzetközi szinten történő gyakorlati alkalmazására;
   – önállóan dolgozza fel az új és összetett információkat, problémákat, illetve jelenségeket rendszerszerű és kritikus módon;

– kezdeményező módon lép fel az alternatív, eredeti megoldások kidolgozásában, bemutatásában és a bonyolult, nem tipikus helyzetekben történő adekvát döntések meghozatalában;
– vállalja a szakterület, a szakmai praxis módszertanának fejlesztéséhez szükséges elméleti, tudományos kutatási és gyakorlati információk beszerzésének, értékelésének és hasznosításának végrehajtását;
– felelősséget vállal a kiberbiztonság összefüggő ismeretének és a meghatározó jogi, szabályozási és gazdasági összefüggések ismeretének alapján a szakmai javaslatok kidolgozásában;
– értékkötelezett módon vesz részt a kibertér komplexitásának és kölcsönhatásainak ismerete alapján a különböző hivatásrendek feladatainak szervezésében;
– önállóan és pontosan vesz részt a kiberbiztonsági fenyegetések technológiai, politikai és adminisztratív megoldásában;
– vállalja a kiberbiztonsági fenyegetések kezelésének felelősségét;
– kezdeményezőként dolgozik a technikai és az operatív teendők stratégiai célokká való konvertálásában;
– gyakorlatába beépíti és alkalmazza az e szakterületen folyó kutatások eredményeit.

A Kiberbiztonsági Akadémia Szakmai Irányító Testületének résztvevőitől kapott visszajelzések alapján ezek a kompetenciák szükségesek a közszolgálati igények teljesítéséhez tekintettel arra, hogy a képzési programban elsősorban a közszolgálati információbiztonsági felelős, a kritikus információs infrastruktúra védelméért felelős szakember és a nemzetközi kiberkapcsolati munkatárs („kiberdiplomata") szerepkörök betöltésére van szükség, illetve ezek mellett a rendvédelemben („kibernyomozó", hírszerző/elhárító) és a honvédelemben („kiberkatona") dolgozó munkatársak kompetenciájának bővítése szükséges. A képzési program emellett lehetővé teszi egyes piaci hiányszakmák utánpótlásképzését is, például információbiztonsági auditorét vagy kockázatkezelési szakemberét, amelyek a műszaki területen végzettek számára kevésbé vonzók, illetve a szerepkörök betöltéséhez olyan interperszonális készségek szükségek, amelyek egy mérnöknél nem feltétlenül állnak rendelkezésre.

A tanterv ennek megfelelően teljes mértékben multidiszciplináris, számos tudományterületből merít:

– államtudományi, jogi és közigazgatás-szervezési ismeretek (10–15 kredit);
– információbiztonsági és biztonságszervezési ismeretek (25–30 kredit);
– nemzetközi tanulmányok és biztonságpolitikai ismeretek (10–15 kredit);
– rendészeti szakismeretek (10–15 kredit);

– alkalmazott infokommunikációs szakismeretek (10–15 kredit);
– katonai és védelmi szakismeretek (10–15 kredit);
– vezetési és kommunikációs szakismeretek (10–15 kredit).

Ez a felosztás lehetővé tette azt, hogy a képzésbe integrálhatóvá váljanak az Európában megszokott alaptantárgyak, építeni lehessen az elektronikus információbiztonsági vezető szakirányú továbbképzés tantárgyaira, de megjelenhessenek az NKE karainak specialitásai is.

A négy féléves képzés 120 kreditjének megszerzéséhez a hallgatóknak nappali tagozaton összesen 3600 munkaórát kell eltölteni az ismeretek megszerzésével, ami félévenként átlagosan 30 kreditet és 385 tanórát jelent. Hetente átlagosan 28 tanóra kerül az órarendbe, ezek összeállításánál viszont az NKE figyelembe veszi a hallgatók igényét arra, hogy a második évtől 20 órás munkaviszonyban munkát tudjanak vállalni. Levelező tagozaton pénteki és szombati napokon van a képzés, félévente átlagosan 110 óra hosszban. A képzés kötelező része a 10 hetes szakmai gyakorlat, amelyet jellemzően a második félév utáni nyáron teljesítenek a hallgatók. A törzsanyag a következőképp alakul:

– jogi és közigazgatási ismeretek;
– a magyar közigazgatás szervezeteinek és szakigazgatási rendszereinek működése;
– kiberbiztonsági szabályozások és szabványok;
– bevezetés a kiberbiztonság szakterületi ismereteibe;
– biztonságpolitika;
– kiberhadviselés;
– létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme;
– biztonsági technológiák alkalmazása;
– vezetéselmélet;
– adatvédelem;
– kockázatértékelés, kockázatmenedzsment;
– kritikus információs infrastruktúra védelem;
– kiberdiplomácia;
– kiberbűnözés;
– kiberbiztonsági stratégia és vezetés;
– válságmenedzsment és kommunikáció;
– információs rendszerek és hálózatok biztonsága;
– a hazai és nemzetközi szervezetek feladatai a kibervédelemmel összefüggésben;
– digitális nyomrögzítés;
– közmenedzsment;
– közszolgálati információs rendszerek védelme;

– a kiberbiztonság humán tényezői;
– incidensmenedzsment;
– hírszerzés a kibertérben;
– biztonságtechnika;
– kriptográfia a közszolgálatban;
– biztonsági tesztelés;
– kiberbiztonság pszichológiai aspektusai.

A hallgatók szabadon választhatóként bármit választhatnak az ÁNTK tantárgyai közül, de néhány tárgyat dedikáltan a kiberbiztonsági mesterszakhoz hirdettek, például az adatbányászat, az adatvédelem a gyakorlatban, a kiberbiztonsági akkreditáció és tanúsítás, a kiberbiztonsági innováció, a pénzintézeti információs rendszerek védelme és a villamosenergia-rendszerek kibervédelme. A mesterképzésbe való belépéshez a korábbi tanulmányokból szükséges minimális kreditek száma 60 kredit az alábbi területekről:

– informatikai ismeretek (30 kredit): a szoftvertechnológia, a rendszertechnika és az adatbázisok és információs rendszerek ismeretkörei, kriptográfia alkalmazása, számítógépek architektúrája és számítógépes hálózatok témakörei;
– államtudományi és társadalomtudományi ismeretek (30 kredit): közigazgatási jog, alkotmányjog, büntetőjog, közigazgatási büntetőjog, közigazgatási rendtartás, alkotmány- és jogtörténet, európai közjog, nemzetközi jog, államtan, közgazdaságtan, szociológia, politológia, pszichológia, vezetés- és szervezéselmélet.

A mesterképzésbe való felvétel feltétele, hogy a felsorolt ismeretkörökben legalább 30 kredittel rendelkezzen a jelentkező. Mivel a felvételizők többsége vagy informatikai, vagy államtudományi és társadalomtudományi előképzettséggel rendelkezik, a képzés része a kreditpótló tantárgyak meghirdetése. Ezeket a képzés első évében szükséges teljesíteni.

A képzés diplomamunka megírásával és záróvizsgával zárul. A diplomamunka a szakképzettségnek megfelelő alkotó jellegű, témavezető vagy konzulens irányításával két félév alatt elvégezhető, önálló munkával megoldható feladatról készült dolgozat, amely tanúsítja, hogy a hallgató jártasságot szerzett a tanult ismeretanyag gyakorlati alkalmazásában, az elvégzett munka és az eredmények szakszerű összefoglalásában, a témakörébe tartozó feladatok kreatív megoldásában, a szakképzettségnek megfelelő önálló munka végzésében. A záróvizsga a tantervben meghatározottak szerint több részből áll. Elsőként a gyakorlati vizsgát végzik el a hallgatók, amelynek során egy kiberbiztonsági esemény komplex kezelését kell megoldaniuk. A diplomamunka megvédése után szóbeli vizsga

következik a kockázatértékelés, kockázatmenedzsment és az információs rendszerek és hálózatok biztonsága tárgyak anyagából.

A kiberbiztonsági mesterképzési szak első tapasztalatai

A képzés indítását egy nem várt, globális kihívás tette igazán izgalmassá, tekintettel arra, hogy a Covid–19-pandémia első hulláma pontosan a felvételi időszakában ért csúcsra, míg az első képzési évet a második és a harmadik hullám tette kiszámíthatatlanná. Bár a szakindítás során felmerült a hibrid képzés megvalósításának lehetősége – összhangban az európai trendekkel –, mind az oktatóknak, mind a hallgatóknak különösebb felkészülés nélkül kellett alkalmazkodniuk a megváltozott körülményekhez. Két év tapasztalata alapján elmondható, hogy a hibrid oktatásnak van létjogosultsága, de elsősorban a levelező képzésen és leginkább az elméleti foglalkozásokon. A kiberbiztonság ugyanis nem magányos foglalkozás, muszáj hangsúlyt helyezni a csoportdinamikára, a közösségépítésre, ami online formában nem valósítható meg. Az elméleti órák és egyes technológiai gyakorlatok esetében viszont akár ki is lehetne váltani az óralátogatási kötelezettségeket, mivel már rendelkezésre állnak azok a videórögzítési megoldások, *e-learning* környezetek és felhőből elérhető laborok, amelyek felhasználásával még rugalmasabbá tehető a képzés. A pandémia utáni felsőoktatásnak, ebbe beleértve az NKE-t is, célszerű ezt a rugalmasságot biztosítani a hallgatói számára, hiszen ez a nemzetközi versenyképesség kulcsa.

A hallgatók összetétele, a tőlük és a munkaadóktól származó visszaigazolások azt mutatják, hogy a mesterképzésnek van helye a magyar felsőoktatási rendszerben. Nappali tagozaton elsősorban az NKE-n alapszakot végzett hallgatókkal lehet találkozni – az első két évben felvettek között ritka a műszaki informatikát vagy gazdaságinformatikát végzett hallgató. A nappalisok esetében ezért nagyobb hangsúlyt kell fektetni az informatikai alapozásra, mert a „szükséges és elégséges" informatikai tudással még a végzéskor sem feltétlenül rendelkeznek. Ezt öntanulás formájában kell megoldani, hozzáférést engedve nekik olyan *e-learning* anyagokhoz, amelyekkel az NKE jelenleg nem rendelkezik. A levelező tagozatosok között eközben jelentős túlsúlyban vannak azok a hallgatók, akik már évek, évtizedek óta a szakterületen dolgoznak, nem egy esetben egyszerre hallgatói és meghívott oktatói is a szaknak. Azok a hallgatók viszont, akik nem ebbe a körbe tartoznak, azzal a csapdahelyzettel küzdenek, hogy a „hangos többség" miatt nem feltétlenül szerzik meg a kompetenciákat, mivel az oktatóknak az a benyomása támadhat, hogy már számos ismerettel rendelkeznek. Ezért nehezen megoldható a szakértők és a nem szakértők igényeinek való egyszerre megfelelés, aránylag kis óraszám mellett. Az öntanulás így itt is megoldást jelenthet.

Fontos kérdés a végzettek karrierútja. A szak létrehozásának eredeti szándéka az volt, hogy a közszolgálat szakemberképzési igényeit elégítse ki. Az első évek tapasztalata azonban azt mutatja, hogy a korábbi munkatapasztalat nélküli hallgatókat inkább piaci környezetbe veszik fel, először gyakornokként, majd juniorként. Ez egyfelől igen pozitív szakmai visszajelzés, hiszen a legfőbb elhelyezkedési lehetőséget a pénzintézeti és a tanácsadó szektor jelenti, de egyben aggasztó is, hogy a közszolgálat nem tud valós alternatívát nyújtani a munkaerőpiacon. Ennek oka pedig nem feltétlenül a fizetésekben keresendő, sokkal inkább abban, hogy a gyakornoki kiírások, felvételi eljárások túlságosan bürokratikusak, nem tudnak versenyre kelni a piaci szereplők agilitásával, professzionális HR-eljárásaival. Szintén pozitív, hogy az egyébként is közszolgálatban dolgozó, jellemzően levelező szakos hallgatók maradnak a saját pozícióikban, illetve lehetőséget kapnak az előrelépésre.

Végül, de nem utolsósorban, meg kell emlékezni az eredeti fejlesztési célkitűzések utolsó lépéséről, a nemzetköziesítésről. Ami 2017 környékén még ambiciózus elképzelés volt, az 2022-ben már realitás. A világ biztonsági környezetének változása miatt minden adott ahhoz, hogy az NKE kiberbiztonsági mesterszaka a külföldi hallgatók előtt is megnyíljon. A teljesség igénye nélkül, a Digital Europe program ösztönzi és támogatja a közös kiberbiztonsági mesterképzések indítását, az európai kiberbiztonsági ügynökség (ENISA) ki fogja adni a European Cybersecurity Skills Framework keretrendszert, amely leírja, hogy milyen készségek oktatása szükséges a szakterületen, az Európán kívüli országokból pedig hatalmas igény mutatkozik a képességfejlesztésre. Az ENISA kiberbiztonsági felsőoktatási programjait gyűjtő adatbázisában eközben a 133 listázott képzés közül csak 13 van Közép-Európában, ezek között pedig hasonló sincs ahhoz, amilyet az NKE nyújt.[7] A szak organikus fejlődésének következő lépése lehet tehát egy angol nyelvű képzés – pont úgy, ahogy azt Kis Norbert évekkel ezelőtt célul tűzte ki a szakmai stáb elé.

[7] ENISA: CYBERHEAD – Cybersecurity Higher Education Database, www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-education/education-map/education-courses

Kristó Katalin[*] – Klotz Balázs[**]

A nagy tölgyfa asztal új hajtásokat hozott, avagy a közszolgálati továbbképzés elmúlt tíz évének tíz fontos eredménye

Bevezetés

2010 júniusának közepétől a Nemzeti Közigazgatási Intézet Alkotmány utcai székházának legendás tölgyfa asztalát sokszor ültük körbe. A mérnöki munka a tárgyalót uraló tölgyfa asztal körül folyt, ott zajlottak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) építésével kapcsolatos munkacsoport-értekezletek, ott öntöttük a továbbképzési és a vizsgarendszert új szabályozási keretbe. Nem túlzás azt állítani, hogy a sokat látott tölgyfa asztal rengeteget „tanult" ezekben az időkben. Az azóta eltelt tizenkét év számos olyan eseményben és szakmai kihívásban bővelkedett, amelyek pontokba szedett, egyszerű felsorolása is meghaladná az e tanulmányra szabott terjedelmi korlátokat. Leszögezhetjük, hogy az egyetemépítés, valamint a közszolgálati továbbképzés és vizsgarendszer szempontjából hallatlanul izgalmas, próbatételekkel teli, intenzív időszak volt ez.

Az írás vezérfonala nem is lehet más, mint az Ünnepelt és az e sorok szerzői közötti egy tucat éves, a közigazgatási szakemberképzés területén fennálló munkakapcsolat, amelynek részeként a közszolgálati továbbképzés és vizsgarendszer napjainkra elért eredményei közös erőfeszítéseink visszaigazolása. A tanulmány fókuszába tehát a közszolgálati továbbképzési rendszert állítjuk, ugyanis annak a tölgyfa asztal körül közösen kidolgozott szabályrendszere idén szintén jubilál. Jóllehet a rendszer újkori életszakasza szakmailag nem olyan tekintélyt parancsoló, mint az Ünnepelt félszáz életéve, a közszolgálati továbbképzési rendszer részletszabályait megállapító kormányrendelet kihirdetésétől számított egy évtized olyan eredményekben bővelkedik, amelyek az Ünnepelt fáradhatatlan alkotóerejének, problémaérzékeny kreativitásának és originális gondolkodásmódjának lenyomatai.

[*] Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[**] Intézetigazgató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet).

A 2010. évben örökölt továbbképzési rendszer diszfunkciói és fejlesztésének céljai

A közigazgatási továbbképzési rendszer 1998 és 2010 között lényegében változatlanul működött: jelentősebb szerkezeti, szervezeti átalakításon nem esett át, aminek következtében számos olyan strukturális probléma alakult ki, amelynek megoldása csakis a rendszer gyökeres átalakításával volt lehetséges. A legjelentősebb diszfunkciókat a következőképp fogalmazhatjuk meg.

– Nem épült ki a továbbképzés intézményrendszere. A minisztériumok és a fővárosi, megyei kormányhivatalok bázisára épített struktúra nem kellő hatásfokkal, valamint a kapacitások szétforgácsolódásával működött.
– A továbbképzési kötelezettségek nem voltak egyértelműen rögzítve sem a tovább-, sem a vezetőképzésben.
– A továbbképzések megvalósításának rendszerjellemzője a képzési szükségleteket figyelembe nem vevő, korlátozott tematikát biztosító képzési kínálat volt.
– A képzések módszertana alapvetően jelenléti oktatásra épült, hiányzott az a módszertani sokszínűség, amelyik képes a felnőttkori tanulási szokásokhoz rugalmasan igazodni.
– Hiányzott a továbbképzési rendszer működéséről valós képet kialakító mérési, értékelési rendszer.

A továbbképzési rendszer újjászervezése során stratégiai cél volt a fenti diszfunkciókkal bíró rendszer közszolgálati előmeneteli rendszerrel[1] összekapcsolt, előírt tanulmányi követelményeken alapuló, minőségi továbbképzési rendszerré alakítása, amely képes a valós továbbképzési igényeket széleskörűen, rugalmasan kiszolgálni.[2] Elvárásaink fókuszába az irányítási és a működési hatékonyságot, kiszámíthatóságot, korszerűséget helyeztük.[3]

[1] A továbbképzésnek a közszolgálati előmeneteli rendszerben betöltött helyéről és szerepéről lásd bővebben Mélypataki Gábor: A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 206–207.

[2] A közigazgatási továbbképzés új alapokra helyezésekor felvetődött az előmeneteli rendszerrel való összekapcsolása. Lásd Norbert Kis – Balázs Klotz: Le futur du système de formation de la fonction publique en Hongerie. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Szent István Társulat, 2011. 506–517.

[3] Az örökölt továbbképzési rendszer diszfunkcióiról, illetve a továbbképzési rendszer fejlesztési irányairól lásd Klotz Balázs: A közigazgatási rendszer átalakításának irányai. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) (2011), 1. 55–65.

A továbbképzési rendszer átalakítását követő eredmények egy évtized távlatából

A közszolgálati továbbképzési rendszer újjászervezésének alapját a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény, illetve az e törvény által adott felhatalmazás alapján – az Ünnepelt szakmai iránymutatásai mentén kidolgozott – közszolgálati tisztviselőkről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet jelentette. E két jogszabály nagyban hozzájárult a 2010 előtti továbbképzési rendszer nehézségeinek felszámolásához azáltal, hogy átlátható ágazati felelősségi rendszert alakított ki.

Stratégiai céljaink megvalósítása érdekében központi oktatásinformatikai rendszert építettünk – központilag koordinált, felnőttkori módszertani sajátosságokra alapozott közszolgálati továbbképzési programok fejlesztésére és az ezek kidolgozását támogató szakértői hálózat kialakítására törekedtünk. Jelentős mérföldkőnek tekinthető a tisztviselői egyéni fejlesztési igények feltárását segítő kompetenciamérő rendszer kidolgozása, amely a tisztviselői egyéni éves továbbképzési tervek készítését alapozza meg. A közszolgálati továbbképzési rendszer fejlesztésének fontos eredménye a mérési-értékelési rendszer, amelybe a résztvevői, oktatói észrevételek csatornázódnak. Jövőbeli fejlesztési terveinket a digitális oktatás alapjainak megteremtése biztosíthatja. Az elmúlt egy évtized tapasztalatai és visszajelzései azt mutatják, hogy többségében elértük céljainkat. Az alábbiakban tíz fejlesztési pontot emelünk ki, amelyek alkalmasak lehetnek ennek igazolására.

Ágazati felelősségi viszonyok kialakítása

A közigazgatási és igazságügyi miniszter ágazati jogosítványai a 2010. évben megerősödtek. A kormánytisztviselői és köztisztviselői körben a humánpolitikai célok érvényesítése stratégiai centrumot igényelt, ezen elv mentén az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6. § (5) bekezdése szerint a közigazgatási és igazságügyi miniszter egyes minisztériumok vonatkozásában érvényesíti a Kormány személyzeti politikáját. A szabályozás és a fejlesztések területén szintén a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladatává vált a tisztviselői életpálya minőségének, vonzó és megtartó erejének erősítése.

Az első kormányzati ciklust (2010–2014) követően a Miniszterelnökséget vezető minisztertől a belügyminiszterhez kerültek az ágazati irányítási jogosítványok,[4] majd a 2016. évtől jellemzően megoszlanak az irányítási jogosítványok a két miniszter között. Az irányítási jogosítványok megoszlásának első mérföldkövét az állami tisztviselői kar kialakítása jelentette. Az állami tisztviselői kart a fővárosi és a megyei kormányhivatalok állami tisztviselői és állami ügykezelői alkották, esetükben a továbbképzés ágazati irányítási jogosítványait a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolta.[5] Az irányítási jogkörök napjainkban is jellemző megoszlása a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez kötődik. A területi kormányzati igazgatási szervek (fővárosi és megyei kormányhivatalok) kormánytisztviselői esetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a központi kormányzati igazgatási szervek, ezek területi, valamint helyi szervei, továbbá a helyi önkormányzatok köztisztviselői és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény szervi hatálya alá tartozó köztisztviselők esetében a belügyminiszter gyakorolja az ágazati irányítási jogköröket.

Az ágazati irányítási feladatokat 1998 óta egy tanácsadó, véleményező testület, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium segíti. A Kollégium feladatai 2012-től megváltoztak: az addig megszokottaktól eltérően nem operatív feladatok hárultak rá, hanem stratégiai jelentőségűek. A testület feladatává vált a továbbképzés minőségügyi rendszerének és a továbbképzési intézményrendszer működésének felügyelete, a közszolgálati továbbképzési rendszerről az ágazati miniszter részére készülő éves jelentés tervezetének véleményezése. Az ágazati irányítási jogkörök 2016 óta tartó megosztása azzal is járt, hogy a véleményező testület mindkét miniszter esetében kiépült: 2016-tól az Állami Tisztviselői Továbbképzési Kollégium,[6] majd az állami tisztviselői kar 2019. március 1-jei megszűnését követően a Kormányhivatali Kormánytisztviselői Továbbképzési Kollégium[7] támogatta a Miniszterelnökséget vezető miniszter munkáját, míg a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium a belügyminisztert segítette. A két kollégium elnöki jogköreit az NKE rektora gyakorolta. A párhuzamosan működő

[4] Egyes kormányrendeleteknek a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggő módosításáról szóló 221/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet, 690. §.

[5] Az állami tisztviselők képzéséről és továbbképzéséről szóló 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet, 4. § (1) bek.

[6] Uo., 5. § (1) bek.

[7] A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet, 14. § (1) bek.

testületeket 2022 januárjára a jogalkotó felszámolta[8] – ettől kezdve csak egy testület, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium működik, amelynek elnöke továbbra is az NKE rektora, tagjait paritásos alapon a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter jelöli ki, tagsága az ágazati irányítási, a kormányzati szervek, valamint a tudomány képviselőiből tevődik össze. A magunk részéről a jogalkotói döntést megalapozottnak tartjuk, hiszen a két testület gyakran ugyanazokban a kérdésekben döntött vagy foglalt állást.

A következendőkben irányítsuk figyelmünket arra a szervezetre, amely a közszolgálati továbbképzési rendszer operatív működését koordinálta. 2010 és 2012 között ezeket a feladatokat a Nemzeti Közigazgatási Intézet végezte, de írásunk szempontjából mérföldkőnek tekinthető, hogy a 2012. évtől a közszolgálati továbbképzéseket – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az NKE biztosítja.[9] Az NKE módszertani, irányítási feladatai kiterjednek a minőségirányítási és a minőségbiztosítási feladatokra, a programok és programcsoportok tartalmi követelményrendszerének kialakítására, a programfejlesztéssel és -szervezéssel kapcsolatos feladatokra.[10] A vonatkozó jogszabály az NKE-re szignálta a továbbképzéseket támogató központi oktatásinformatikai rendszerének fejlesztését és üzemeltetését[11] – ez a rendszer napjainkra olyan távoktatási platformmá fejlődött, amely az elmúlt öt évben évente közel 80 ezer tisztviselő továbbképzését és több millió oktatási és tanulási óra menedzsmentjét végezte. Mára ez a rendszer Magyarország legnagyobb és az egyik legkorszerűbb távoktatási ökoszisztémája, amely jó példaként szolgálhat a felsőoktatás és a felnőttképzés fejlesztési terveihez is.

Álláspontunk szerint az elmúlt tíz évben a hazai közszolgálati továbbképzésben egyedülálló konstrukció nyert jogi megalapozást, amelyben egy felsőoktatási intézmény felel a közszolgálatban dolgozók továbbképzéséért. Az NKE ezáltal végigkíséri a hallgatók, illetve a tisztviselők teljes szakmai életútját az alapképzésektől a mesterképzéseken át a posztgraduális képzésekig és a továbbképzésekig, támogatja karrierjüket, szakmai fejlődésüket, a szakterületi specializációt, sőt az esetleges szakterületek közötti pályamódosítást is.

[8] A különleges jogállású szervek által közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak képzéséről, továbbképzéséről, valamint egyes továbbképzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 499/2021. (VIII. 28.) Korm. rendelet, 16–17. §.

[9] A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény, 80. § (2) bek.

[10] A közszolgálati továbbképzésről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet, 6. §.

[11] Uo., *dc)* pont.

Az oktatástechnológiai rendszer fejlesztése – a ProBono-rendszer

A közszolgálati továbbképzési rendszer oktatástechnológiai keretét az NKE saját fejlesztésű digitális tanulási-tanítási portálja, az úgynevezett ProBono-rendszer alkotja. A ProBono-rendszer latin nevéhez méltóan a közjó szolgálatában Magyarország egyik legnagyobb távtanulási portálja: a 80 ezer tisztviselőn felül további mintegy 20 ezer, különböző szerepekkel (oktató, tutor, képzésszervező, képzési referens stb.) rendelkező felhasználót szolgál ki. A ProBono-rendszer olyan ökoszisztéma, amelynek magja egy *e-learning*-keretrendszer számos egyedi beállítással, fejlesztéssel, és amelyhez megannyi egyéb, célzott funkcionalitású alkalmazás kapcsolódik. A teljes tisztviselői állomány képzésszervezése a ProBono-rendszer felületén történik, a képzések fejlesztésétől az oktatók biztosításán át a képzésekre való jelentkezésig és azok lebonyolításáig.

A tisztviselők stabilan működő, de folyamatosan fejlesztett e-keretrendszerben tanulnak, a kialakított szolgáltatások a jelenleg ismert és népszerű közösségi oldalak működési elve szerint épülnek fel, ezzel is segítve a megismerést és az eligazodást. A ProBono-rendszerben leggyakrabban a Digitális továbbképzési portál modul funkcióit használják a tisztviselők – e funkciókon keresztül férnek hozzá a tananyagokhoz, a kompetenciamérő és vizsgafeladatokhoz, és ezek által kapcsolódhatnak be a szakértői csoportok munkájába, illetve követhetik nyomon tanulmányi kötelezettségeiket. Néhány fontosabb szolgáltatás a Digitális továbbképzési portál felületén:

– *Tanulói napló:* a tisztviselők tanulmányi előmenetelét a tanulói naplóban rögzítik, amely tartalmazza az elvégzett kurzusokat és a munkáltató által előírt képzéseket.
– *E-tananyag tartalom:* a ProBono-rendszeren futó online képzésekhez kapcsolódó oktatási anyagok menedzselése kiemelt fontosságú az oktatási rendszer minőségbiztosítása szempontjából, hiszen a tananyagok a jogszabályváltozásokkal, illetve az adott szakterület fejlődésével párhuzamosan folyamatosan frissülnek.
– *E-vizsgarendszer:* a ProBono-rendszer a 21. századi oktatási módszertani elvárásoknak megfelelően elektronikus vizsgázásra is lehetőséget teremt: az online vizsgarendszer kérdésbankokba felvezetett kérdésekből állít össze vizsgasorokat, és a kitöltött teszteket azonnal, automatikusan kiértékeli.
– *E-kompetenciamérő rendszer:* a kompetenciakataszterben kidolgozott 128 kompetenciához – az európai nyelvi kompetencia-keretrendszert alapul véve, az A1–C2 kategóriákban – meghatároztuk az egyes jártassági szinteket. A tisztviselő az önértékelés, majd a feladatalapú mérés elvégzésével, a szöveges visszajelzést követően reális képet alakíthat ki a területen

való jártasságáról, illetve a továbbképzési programok közül „képzési ajánlatot" kap a fejlődéséhez. A kompetenciamérő rendszer a meghatározott időközönként elvégzett mérések esetén alkalmas a vizsgált területeken bekövetkezett változásokat is számszerűsíthető formában mérni.

– *Személyes tanulási hálózatok:* a ProBono-rendszerben lehetőség nyílik önkéntesen, szakmai témák köré gyűlve tanulási hálózatokat, nyílt csoportokat létrehozni. Ezen online közösségi terekben szakmai kérdéseket vitathatnak meg a tisztviselők. A tanulói hálózatokban való részvétel lehetőséget ad a tanulóknak, hogy gyakorolják a mindennapi munkavégzéshez szükséges készségeiket, így a problémamegoldást, az információkhoz való hozzáférést és azok elemzését, az együttműködést, az alkalmazkodó- és kezdeményezőképességet, a hatékony írott és beszélt nyelvi kommunikációt. 2020 áprilisában hat szakmai közösségi teret nyitottunk meg a tisztviselők előtt, amelyek száma napjainkra megduplázódott. 2022. február 20-án összesen 8017 tisztviselő tagja van e közösségeknek.[12]
– *Önfejlesztési ajánlórendszer:* a felhasználók kijelölhetik, hogy milyen kompetenciaterületen szeretnének fejlődni. Ezt követően a ProBono-rendszer a képzési programkatalógusban szereplő képzések közül felajánl számukra egy – akár több programból álló – tanulási utat, amely elvezeti a tisztviselőket a megadott kompetenciaterület megjelölt szintjére.

A ProBono-rendszer fejlesztése jelenleg is folyamatosan zajlik – bizonyíték erre az új, könnyebben kezelhető, átláthatóbb felület kialakítása, az önirányított tanulást segítő, korszerű, akadálymentesített és reszponzív (mobil eszközöket is támogató) tanulási portál, a mai kor elvárásainak megfelelő, informatív, multimédiás képzési programkatalógus és információs portál, valamint az önkiszolgáló ügyfélkapcsolati rendszer.

A továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek kompetenciarendszer mentén történő fejlesztése

Az NKE 2015-ben elköteleződött a kompetenciaalapú továbbképzési rendszer kidolgozása mellett – mára az NKE a közszolgálati továbbképzések fejlesztését kompetenciarendszer mentén végzi.[13] Ezzel biztosítható, hogy olyan tovább-

[12] Forrás: https://probono.uni-nke.hu/onfejlesztes/csoportok-es-csatornak/felfedezes

[13] A kompetenciaalapú oktatás felsőoktatásban megfogalmazódó alapkérdéseiről lásd Patyi András – Barnucz Nóra: A közszolgálati és rendészeti felsőoktatás néhány időszerű kihívása. *Új Magyar Közigazgatás,* 13. (2020), 4. 1–12., 12.

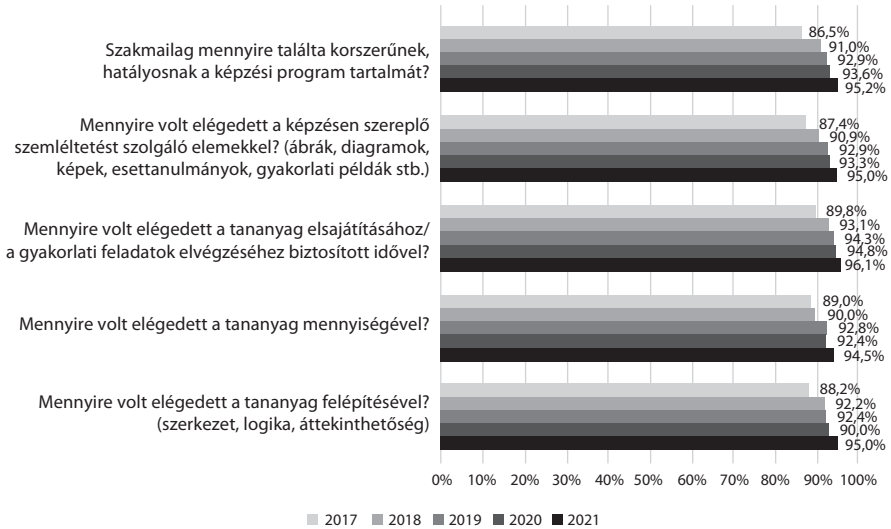
képzési programokat kínáljunk, amelyek egy világos cél- és követelményrendszer alapján nyújtanak fejlődési lehetőséget a tisztviselők számára. A kompetenciamérés eredményeként létrejövő programkínálat révén a tisztviselők a szakmai fejlődésüket leginkább szolgáló programot választhatják.

A közszolgálati továbbképzési programok tudatos, kompetenciaalapú fejlesztését a gyakorlati szakemberek bevonásával kialakított kompetenciakataszter biztosítja. A kompetencianómenklatúra kialakítása során összesen 128 kompetenciából álló katasztert hoztunk létre, amely tartalmazza a kompetenciák fogalmát, azok hat szintjének leírását, valamint az egyes szintekhez tartozó követelményeket. A rendszer külön tartalmaz a közigazgatási szakmai, a vezetői és a személyes kompetenciatípusokon belül 11 kompetenciaterületet, 36 kompetenciacsoportot és azon belül 128 kompetenciát.[14] A kataszter segítségével pontosan azonosítható cél- és követelményrendszer mentén fejlesztettük a programot, és kidolgoztuk a kompetenciafejlesztést támogató szakmai gyakorlatokat.[15]

A továbbképzési programok tartalmi és módszertani megújítása során a képzések hatékonyságának és élményszerűségének növelésére is törekedtünk: az aktív részvételre épülő, gyakorlati jellegű, kompetenciafejlesztő órákat, valamint az elméleti tudásanyag elsajátítását megkönnyítő, kreatív, látványos megjelenítést helyeztük előtérbe (például *workshop,* videóprezentáció, oktatófilm), egyúttal gondolkodásra és problémamegoldásra ösztönözve a tisztviselőket (például önálló interaktív feladatmegoldás, önellenőrző kérdések, kvíz). A tisztviselők visszajelzései e törekvéseink eredményességét igazolják:

[14] A kompetenciarendszer alapját a Bloom-taxonómia és az Európai Nyelvi Keretrendszer szintjei jelentik.

[15] Az emberi erőforrás-fejlesztés új iránya az integrált fejlesztési rendszer kialakítása, amelyben „a fejlesztési programokat előre megtervezik, összerendezik, tartalmukban, funkciójukban, módszertanukban azokat egymásra építik azért, hogy az így kialakított fejlesztési modulok egymás hatását felerősíthessék, a szervezet és a benne részt vevők tudását, kompetenciakészletét, illetve kompetenciaszintjét gazdagíthassák". Szakács Gábor: A kormányzati személyzetpolitika megvalósítását szolgáló stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati modellje. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 172.



1. ábra. *Az e-learning-tananyaggal kapcsolatos elégedettség változása, 2017–2021*
Forrás: ProBono

A közszolgálati továbbképzési programok módszertani sokszínűsége: a felnőttkori tanulási szokások szolgálatában

A módszertani fejlesztések a célcsoport sajátosságaira figyelemmel valósultak meg. Az ország különböző területein élő tisztviselők mindegyike dolgozó felnőtt, akiknek a tanulásra fordítható időkeretük szűkös, így számukra – mind hatékonysági, mind erőforrásbeli szempontból – döntő többségben az elektronikusan elérhető tananyagok útján történő tanulás bizonyul a legcélszerűbbnek. A jelentős földrajzi széttagoltságból és távolságból adódó utazás időigénye és nehézsége miatt a hagyományos, tantermi oktatás kereteiből kilépve a továbbképzési programok nagy része távoktatási keretek között valósul meg.

A továbbképzési programok módszertan szerint három fő csoportba sorolhatók: *e-learning, blended learning* és jelenléti képzések. A módszertan az egyes képzési programok célrendszeréhez illeszkedik azzal, hogy az *e-learning*-alapú továbbképzési programok esetében a tananyag irányított feldolgozásához egyéni vagy csoportos tutorálás is kapcsolódik, ezzel is támogatva a tisztviselőt a személyesebb, egyéniesített tanulási út kialakításában. Fontos, hogy a digitális tananyagok előtérbe helyezésével a jelenléti képzések közvetlen, személyes jellege minél kevésbé csorbuljon. A személytelenség ellenpontozása az online térben

egyéni, illetve kis csoportos fejlesztési lehetőség felkínálásával történik. A sajátos felnőttkori tanulási szokásokra figyelemmel a fejlesztett tananyagok a gyakorlatra, az élményszerűségre helyezik a hangsúlyt, mérhető fejlődést biztosítanak, és tanulásra motiválnak. Több tananyag tartalmaz videóprezentációkat, oktatófilmeket, szimulációkat vagy éppen önálló interaktív feladatokat.

Stabil oktatói és szakértői hálózat, amely az elméleti és a gyakorlati ismeretek ötvözésével képes a tisztviselői igények szerinti továbbképzési programok fejlesztésére

Az a tény, hogy az NKE mint felsőoktatási intézmény felel a közszolgálatban dolgozók továbbképzéséért, egyedülálló alkotási és innovációs lehetőséget jelentett, és jelent ma is: az oktatókból, a közigazgatásban tevékenykedő gyakorlati szakemberekből és a felnőttképzési módszertani szakértőkből álló *team*ek közös gondolkodásának eredményeként formálódnak a közszolgálati továbbképzések, amelyeket a folyamatos tartalmi, technológiai és módszertani fejlődés jellemez. Ez az együttműködési forma talán első látásra némileg szokatlannak tűnhet a klasszikus egyetemi struktúrához képest – hiszen más a célcsoport, más az átadásra kerülő ismeretanyag, és az oktatási módszer is különbözik –, ez azonban a legkevésbé sem jelent hátrányt. Éppen ellenkezőleg: egyedülálló, kölcsönös fejlődést kínál, amelyben a továbbképzési rendszer felhasználja az oktatói-kutatói műhelyek legfrissebb tudományos eredményeit, és a tudományos közösségeket is módszertani megújulásra inspirálja. Jövőbe mutató szinergiaként is azonosítható, hogy a továbbképzésben már több éve sikerrel alkalmazott távoktatási módszerek beépíthetők az egyetemi struktúrába, alkalmazásuk pedig az egyre gyorsuló ütemű innovációban versenyelőnyt jelenthet az NKE számára.

A szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárását segítő új tervezési rendszer bevezetése (kompetenciamérés)

A közszolgálati továbbképzési rendszerben a kompetenciamérés a személyre szabott fejlődés kulcsát jelenti azáltal, hogy a tisztviselő elméleti és gyakorlati tudása a készségei és a képességei ismeretében fejlődhet. Ehhez nyújt segítséget a ProBono-rendszer 2019-ben bevezetett komplex kompetenciamérő rendszere. Az Egyéni Tisztviselői Kompetenciamérési Rendszer szolgáltatásaival a tisztviselő egyrészt – az önértékelés által – meg tudja állapítani, hogy az adott kompeten-

ciában milyen szinten áll, másrészt a méréssel megbizonyosodhat a munkavégzés szempontjából releváns szakmai, személyes és vezetői kompetenciáinak aktuális szintjéről. Az önértékelés és a mérés eredményeképpen létrejön a személyes kompetenciaprofil, amely átfogó visszajelzést nyújt arról, hogy mely terület(ek) fejlesztése szükséges. A rendszer az egyéni képzési tervek elkészítésében is támogatást nyújt: a megmért területekhez kapcsolódó kompetenciafejlesztő képzések ajánlásával segíti az egyéni fejlesztési terv megalapozását, ezáltal az egyéni fejlődést. A tisztviselő személyes tanulási portálján folyamatosan követheti fejlődését, a programkatalógusban pedig, illetve az ajánlóban, a képzés által fejlesztett kompetenciákat is azonnal azonosíthatja, így egyszerűbbé válik a tervezés és a képzésválasztás.

Nem elhanyagolható a kompetenciamérés munkáltató által realizálható hasznossága sem: a kompetenciamérés keretében a munkáltató képet kaphat a szervezetben dolgozók összesített felkészültségéről az általa relevánsnak tartott kompetenciaterületeken, valamint méréseket írhat elő az egyéni fejlesztési terv keretében – növelve ezzel a szervezeti és a személyes tudásszintet. A kompetenciamérésben 2019 és 2021 között 16 ezer tisztviselő vett részt, és mérte meg jártasságát mindösszesen 180 ezer alkalommal (egy tisztviselő mindkét módszert alkalmazhatta, és több mérést is végezhetett).

A továbbképzések eredményességére vonatkozó mérési rendszer kialakítása

A közszolgálati továbbképzési rendszer működtetése során elengedhetetlen, hogy megfelelő mérési rendszer nyújtson támpontot a tisztviselői, a munkáltatói, azaz tulajdonképpen az „ügyfél-elégedettségről". Az NKE az elmúlt időszakban mind tisztviselői, mind vezetői körben felmérte a tisztviselők által hasznosnak ítélt kompetenciafejlesztő képzések arányát, a tisztviselők továbbképzési rendszerrel kapcsolatos elégedettségét, a továbbképzések munkahelyi hasznosulását, valamint a képzéseknek a tisztviselők kompetenciáira gyakorolt hatását.[16] Az egyes mutatók a 2018–2020 közötti adatfelvételek alapján az alábbiak szerint alakultak:

[16] Az NKE ennél több értéket mér, azonban a kiemelt négy mutató komplex módon jellemzi a közszolgálati továbbképzési rendszert.

1. táblázat. *Összefoglaló táblázat a közszolgálati továbbképzések eredményességére vonatkozó, 2018–2020. évi mérések eredményeiről*

Mutató megnevezése	*Bázismérés eredménye, 2018*	*Visszamérés eredménye, 2019*	*Záró mérés eredménye, 2020*
A tisztviselők által hasznosnak ítélt kompetenciafejlesztő képzések aránya	36,8%	–	52,7%
A tisztviselők elégedettségi indexe a közszolgálati továbbképzési rendszerrel	50,3%	54,6%	57,4%
Közszolgálati tisztviselők továbbképzésének munkahelyi hasznosulása index (vezetői lekérdezés alapján)	59,1%	59,8%	67,7%
A fejlesztett képzések hatása a tisztviselők kompetenciáira*	61,7%	74,4%	69,4%

Megjegyzés: * A mutatók mérése az adatfelvételi időszakban (2018–2020) folyamatosan zajlott, a bázismérés itt a továbbképzést megelőző tesztet, a visszamérés a képzés záróvizsgáját, a záró mérés pedig a kurzus elvégzését követően két hónappal lebonyolított mérést jelenti.

Forrás: a szerző szerkesztése

A tanulmány terjedelmi korlátaira figyelemmel valamennyi mutató mérési eredményeit elemezni nem tudjuk. Szeretnénk azonban rámutatni arra, hogy az elmúlt évtizedben az egyszerű hallgatói lekérdezéseket meghaladva, olyan komplex, részletes mérési rendszert alkalmazunk, amely a közszolgálati továbbképzési rendszer megítéléséről, az abban elért eredményekről jóval mélyebb elemzéseket tesz lehetővé. A felmérések alapján több dimenziót megvizsgálva részletesen megismerhetővé válik, hogy a tisztviselők munkájára rálátó vezetők, képzésszervezők és képzési referensek hogyan viszonyulnak a közszolgálati továbbképzési rendszerhez és annak működéséhez. A vizsgált dimenziók: képzési kínálat, képzésszervezés, tantárgyak hasznossága, a tananyagok megfelelősége, képzésszemlélet, elsajátított készségek. Napjainkban kidolgozás alatt áll egy olyan indikátorrendszer, amely évről évre teszi összehasonlíthatóvá és mérhetővé az egyes rendszertani elemek értékét.

A közigazgatási tudásbázis létrehozása

A közszolgálati továbbképzési rendszer új alapokra helyezése során célul tűztük ki, hogy a tananyagok magas színvonalú szakmai tartalmai biztos támpontot jelentsenek a közigazgatást hivatásuknak tekintő szakemberek számára. Napjainkra több egyetem kötelező szakirodalomként használja az NKE közigazgatási alap- és szakvizsgára felkészítő tananyagait, teszik mindezt többek között azért, mert kiemelt figyelmet fordítunk e tananyagok naprakészségére.

A világjárvány 2020 tavaszán hazánkat is elérte; hatására az NKE hallgatói számára hozzáférhetővé tettük az *e-learning*-alapú tananyagainkat, hogy ezzel is segítsük tanulásukat a digitális oktatás időszakában. Ezenkívül az NKE ingyenes, korlátozás nélkül hozzáférhető és letölthető tartalmakat nyújtó repozitóriumában, a Közszolgálati Tudásportálban is megtalálhatók a továbbképzési programokhoz és a szakirányú továbbképzési szakokhoz készült szakanyagok, amelyekből az éppen aktuális kiadás mellett a korábbi években írt jegyzetek is elérhetők. A közszolgálati, államtudományi, jogi témájú kutatások, képzések során létrehozott, gyűjtött és rendszerezett tudásanyaggal az egyetemi hallgatókat, a tisztviselőket, továbbá a közigazgatás iránt érdeklődőket kívánjuk támogatni abban, hogy elméleti és gyakorlati ismeretekhez jussanak a mindennapi közigazgatási munka és a közszolgálat-fejlesztés teljes területén.

Az új digitális korszak megteremtésének ideális alapjai, az informális tanulás előtérbe állítása

A változó közszolgálati humánpolitika – a rugalmas, vállalati világra jellemző vonások –, az új vezetői generáció és az új politikai vezetési elvek a korábbinál sokkal gyorsabb, hatásosabb, differenciáltabb és szolgáltató jellegű továbbképzési rendszert igényelnek. A képzésfejlesztési szakterület kutatási eredményei alapján a dolgozó felnőttek a tudásuk jelentős részét tapasztalati úton szerzik meg, tudásuk meghatározó részét a kollégákkal, szakértőkkel való konzultációknak köszönhetik, míg a legkisebb mértékben a formális tanulás keretében fejlesztik képességeiket.[17] A közszolgálati továbbképzés rendszerében 2019-re befejeződött a tisztviselők tudásának, képességeinek fejlesztését célzó közszolgálati továbbképzési rendszer alapjait biztosító módszertani és infrastrukturális környezet kialakítása, amely lehetővé teszi, hogy a továbbképzési rendszer támogatást nyújtson az önfejlesztés igényére épülő közösségi tanulásmódszertanhoz.

Korábban is egyértelmű volt számunkra, most azonban a gyakorlatban is megtapasztaltuk az állam által is támogatott digitalizáció széles körű hasznosításának pozitív hatásait. Felbecsülhetetlen előnyre tettünk szert azáltal, hogy a digitális oktatási modellt bevezettük, bejárattuk és továbbfejlesztettük.[18] Az elmúlt időszak rutinja és innovációi megfelelő alapot adtak a folyamatos

[17] Jos Arets: Informal Learning Is More Important than Formal Learning – Moving Forward with 70:20:10. *702010 Institute,* 2016. október 3., https://702010institute.com/informal-learning-important-formal-learning-moving-forward-702010

[18] A digitális oktatásról lásd Kis Norbert – Klotz Balázs: A digitális oktatás útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): Az *ösztönző állam válságkezelése, I.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 207–224.

fejlesztésekhez, amelyek sikere – a visszajelzésekből kiindulva – időről időre arra sarkall minket, hogy az értékek megőrzésével, ugyanakkor a legmodernebb technikai vívmányok adta lehetőségek kiaknázásával mind eredményesebben munkálkodhassunk a továbbképzési rendszer tökéletesítésén.

Gondoskodni kell tehát arról, hogy a tisztviselők a közszolgálati továbbképzési rendszer keretében az önfejlesztés igényére alapozva fejleszthessék képességeiket. Ez olyan szakmai közösségek (csoportok és csatornák) kialakításának ösztönzését és fenntartását jelenti, ahol a mindennapi munka során felmerült kérdések és a jó gyakorlatok is megoszthatók. A ProBono-rendszer elmúlt években megvalósított fejlesztései elérhető közelségbe helyezik a tisztviselők számára az informális tanulási formákat. Figyelemmel arra, hogy a tisztviselők a továbbképzéseket a közszolgálati továbbképzési rendszer szabályozott keretei között, munka mellett végzik, törekedni kell arra, hogy a kötelező többletfeladatként végzett továbbképzési részvételt fokozatosan felváltsa az *on-the-job* folyamatos és aktív közösségi tanulás és tudásmegosztás. Célunk, hogy a ProBono-rendszer elsődlegesen *on-the-job* közösségi tanulási platformmá váljon, ahol az NKE szakértőinek, oktatóinak támogatásával „tanuló közösségeket" építünk. Az NKE ezeket a tanuló közösségeket szervezi, tanulási munkájukat tematizálja és orientálja. A program mesterséges intelligenciát alkalmazva segíti a perszonalizációt, az egyéni tanulási profilok alakulását és elemzését.

A digitális technológiák fejlődése és a tisztviselők információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos képességeinek erősödése az elmúlt években teret nyitott a korábban csak fizikai jelenléttel megvalósítható informális tanulási-tanítási megoldások alkalmazása előtt. A trendek és a tanulói igények is abba az irányba mutatnak, hogy a tanulási tevékenységek mindinkább integrálódnak a munkafolyamatokba és a munkakörnyezetbe, amit egyértelműen erősít a digitális technológiák térnyerése és rutinszerű használata. A ProBono-rendszerben a „Csoportok és csatornák" szolgáltatás használata a közösségi médiánál megszokottakhoz hasonló: a tisztviselők feliratkozhatnak az NKE által indított és fenntartott tematikus oldalakra (úgynevezett csatornákra), és folyamatosan aktuális információkat, ismereteket kaphatnak különböző témákban. Egy-egy csatorna „falán" szakértők teszik közzé a releváns ismereteket – akár saját írások (posztok), akár az interneten fellelhető tartalmak (hivatkozások) formájában. A tisztviselők – azon csatornák esetében, amelyekre feliratkoztak – hozzászólhatnak a tartalmakhoz, kérdéseket tehetnek fel. Az online térben zajló önfejlesztés során különösen fontos, hogy a tanulók szűkebb körben, a velük hasonló helyzetben lévő kollégákkal közösen is feldolgozhassák, megvitathassák a kérdéseiket, és tapasztalatot cserélhessenek.

A közösségi tanulás fórumai és módszerei – a jövőbeni fejlesztési célok

Kidolgoztunk és bevezettünk egy egyszerű, mégis hatékony digitális kompetenciamérő rendszert, amelyet a 2019. évi tervezés során már mintegy 13 ezer tisztviselő önkéntesen használt. A kompetenciaalapúvá tett képzéstervezés és a rendszeres (évenkénti) kompetenciamérés adja annak a két-három éves távon elérhető célnak az alapját, hogy a továbbképzésekben részt vevő tisztviselők felkészültségéről a munkáltatónak valós adatok álljanak rendelkezésére, és ez alapján személyre szabhassa és támogathassa a tisztviselők továbbképzését. A következő öt év fejlesztésének az önkéntes és a közösségi tanulás fórumait és módszereit kell erősítenie, kiemelten az alábbiakat:

– a saját tanulási motiváció felébresztése;
– *on-the-job* folyamatos részvétel a közösségi tevékenységben;
– mesterséges intelligenciával támogatott perszonalizáció, egyéni profilok elemzése;
– szemléletformálás, értékorientáció, *soft skill* önfejlesztés;
– a közösségi tanulás fontosságának tudatosítása.

A fenti célok lényegében egyetlen fő célt szolgálnak: a professzionalitás és a tisztviselői elégedettség kettősével jellemezhető képzési rendszert, amely egyúttal a hatékony és eredményes közigazgatás, közszolgálat egyik alappilléreként funkcionál.

Epilógus

Az ünnepi kötetek gyakori jellemzője, hogy a szakmai tanulmányok írói és az ünnepelt között alig fedhető fel a személyes kapcsolat, engedhető meg a személyes hangvétel. Ezzel a gyakorlattal szakítva szeretnénk további gazdag alkotó éveket kívánni. Azt gondoljuk, hogy nem értünk még az út végére: mind az egyetemépítésben, mind a közigazgatási szakemberképzésben rengeteg a kihívás. Bízunk benne, hogy a megkezdett utat a továbbiakban is közösen folytatjuk, és ha a tölgyfa asztal köré már nem is tudunk összegyűlni, az a produktív szellemi műhely kísérjen el mindnyájunkat: sarjadjanak további hajtások!

Madai Sándor*

A büntetőhatalom jogági határairól és azok átlépéséről

Az Ünnepelt munkássága több területet érintően segítette elő a büntetőjog tudományának fejlődését. Jelen tanulmánnyal tisztelgek e munkásság előtt, és kívánok boldog születésnapot, további munkájához sok erőt és jó egészséget!

Bevezetés

A tágabb és ezzel összefüggésben szükségszerűen a szűkebb értelemben felfogott büntetőhatalom határait az állam jogosult és egyben köteles meghúzni. Az, hogy milyen típusú cselekményeket hová helyez el a jogalkotó, kizárólag jogpolitikai döntés kérdése. Persze már az is kérdés, hogy a folyamatosan változó világ folyamatosan változó viszonyaiban lehet-e egyáltalán szűkebb-tágabb relációban értelmezni az állam büntetőhatalmát, irányadók lehetnek-e a több évtizeddel vagy éppen csak néhány évvel ezelőtt kialakult, kialakulni látszott válaszok. Aktuálisak-e még azok a szempontok, amelyekre akkor támaszkodtak a tudomány és a gyakorlat kiváló művelői? Esetleg a változó társadalmi környezet szükségszerűen hoz magával új formákat, új határokat, új – vagy újragondolandó – kategóriákat?

Már maga az e vonatkozásban használt „hatalom" kifejezés is félreértésekre adhat okot, hiszen legtöbbször (és a legtöbben) úgy értelmezik, hogy az államnak mihez van „joga", „mit tehet meg". Ugyanakkor az is kérdés, hogy tükrözi-e a kifejezés a büntetés kötelezettségét is, hiszen az állam büntetőhatalma sosem lehet öncélú. Nem büntethet azért, mert joga van hozzá, hanem azért szabad büntetnie, mert valamit el kíván érni, és ennek a célja (a társadalom védelme) – a büntetőjog vonatkozásában – a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) deklarálva is van (79. §). De ha „hatalmában" áll az államnak a büntetés, akkor az kiterjed arra is, hogy éljen vele akkor, amikor indokolt, amikor a társadalom védelme azt megköveteli. Ebből kiindulva tehát

* Egyetemi docens (Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar).

a jogosultság és a kötelesség megoszthatatlan szimbiózisa kell hogy jellemezze a büntetőhatalmat. A büntetőhatalom Janus-arcúsága (büntetni „kell" és „lehet") természetesen nem gátja annak, hogy az állam figyelmen kívül hagyja a magánynos egyént (és annak jogait), és túlzott aktivitása, a társadalom védelmének célját – egyébként mint korlátot – mintegy igazolásként használva, az írott jogban is tükröződjön.[1]

A megközelítés egyik lehetséges iránya

A büntetőhatalom karakterisztikája napjainkban is bizonytalan, talán sosem volt (és nem is lesz) egyértelmű. Vajon létezik-e az államnak „több" büntetőhatalma, vagy csupán „egy" ilyen van? Létezik-e büntetőjogi, szabálysértési és közigazgatási büntetőhatalom? Vagy csak „a büntetőhatalom" van? Amennyiben több büntetőhatalomként fogjuk fel e hatalmat, úgy talán különbséget lehet tenni szűkebb és tágabb felfogás között. Vagyis ha afelé hajlunk, hogy a szűkebb és a tágabb értelmezés lehetősége nem kizárt, akkor talán szűkebb értelemben foghatjuk fel a büntetőhatalmat annak büntetőjogi vetületében, és kizárólag a „büntetés hatalmát", a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazásának hatalmát foglalhatja magában. Persze már az sem egyszerűen körülhatárolható, hogy mit is érthetünk ezen a büntetőjog relációjában.[2]

Erre a szűkebb értelemben felfogott büntetőhatalomra vonatkozóan, hosszú – mára már mondhatjuk, hogy évszázados – fejlődés eredményeként, különböző elvek, elvárások alakultak ki, amelyek a felvilágosodás eszmeiségéből kiindulva elsősorban az egyéneket az állam hatalmával szemben megillető garanciákat foglalnak magukba (sok minden más mellett).[3] Ezen állítás helyességét feltételezve felmerülhet a kérdés, hogy azon garanciák, amelyekre az előbb utaltunk, kizárólagosan a büntetőjogi hatalom gyakorlása során értelmezendők-e, és ez tartható-e napjainkban is, amikor a „büntető jellegű" – büntetőjogon kívüli – szankciók és a büntetőjogi szankciók elsődlegességéről szóló vita zajlik, és bizony nem feltétlenül a büntetőjog szankciójának elsőbbsége fog kirajzolódni a végén.[4]

[1] Amberg Erzsébet: A büntetőhatalom mint végső eszköz egykor és most. *Acta Humana,* 7. (2019), 4. 7–15.

[2] Finszter Géza: A büntető hatalom. In Borbíró Andrea et alii (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 137–138.

[3] Az ezzel kapcsolatos rétegelméletre lásd Király Tibor: A büntetőjog és a garanciák. *Jogtudományi Közlöny,* 36. (1981), 5. 357–364., 363–364.

[4] Lásd például az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatából a Bonda (C–489/10) vagy az Orsi–Baldetti-ügyeket (C-217/15. és C-350/15. sz. egyesített ügyek). Találkozhatunk ugyan-

Viszont a tágabb nézőpontot alapul véve talán nem helytelen az a megközelítés, hogy az állam büntetőhatalma – jogági jellegétől függetlenül – megjelenik minden olyan esetben, amikor a jogalkotó büntető jellegű szabályokat alkot, így ide tartozhatnak például a szabálysértési normák, vagy éppen más, például a közigazgatási jogban alkalmazott elemek.[5] E tágabb értelmezés jelentősége abban a tekintetben mindenképpen érvényesül – miként arra fent már utaltunk –, hogy az eltérő jogágakban megnyilvánuló állami hatalom ellensúlyozására milyen jogokat biztosítunk az egyéneknek. Vagyis szükségszerű-e, hogy olyan alapvető követelmények érvényesüljenek a szabálysértési vagy a közigazgatási büntetőhatalom kapcsán, mint a büntetőjogi büntetőhatalom esetében? Lehet-e közös nevező a hatalom büntető jellege? Ha igen, akkor nem ugyanazon elveknek kell érvényesülnie valamennyi jogágban? Hiszen ugyanazon állami hatalom megnyilvánulásáról van szó. Vagy ez a hatékonyság rovására menne? És amennyiben igen, úgy ez elfogadható?

Érvényesülhet-e olyan szemlélet, amely szerint a csekélyebb súlyú cselekményeknek a büntetőjogtól eltérő jogágban történő megítélése esetén elegendők „alacsonyabb" szintű – fogalmazhatunk úgy is: más – garanciák, más elvek mentén kell az állam és az egyén viszonyát felfogni? Esetleg az is igaz lehet, hogy ezek az elvárások már leképeződtek az adott jogágban és a jogágnak megfelelően, azonos szinten? Ez utóbbi kérdésre talán külön, aprólékos kutatás adhatja meg a választ – már ha ezeket az elvárásokat szükséges és lehetséges egyáltalán, akár patikamérlegen, összehasonlítani… Ekkor – meg talán máskor is – kérdés, hogy a jogrendszert komplexen szemlélve, behatárolható-e a büntetőhatalom. Nem ilyen manifesztálódik például – a jogági mellérendeltségi tételt nem feledve – a polgári jogban, ahol a polgári jogi norma megszegéséhez bizonyos esetekben szankciót és állami kényszerrel történő érvényesíthetőséget kapcsol annak alkotója?

Ha viszont nem fogadjuk el azt, hogy több – egy szűkebb és egy tágabb – értelmezési keret áll rendelkezésünkre, akkor az a megközelítés tűnik helyénvalónak, hogy az állam büntetőhatalma egységes, oszthatatlan, és legfeljebb a tükröződése, megnyilvánulása jelentkezik különböző jogágakban. Ha ezt a felfogást tartjuk helyesnek, akkor ezen egységes büntetőhatalom-fogalomnak az egyes szegmenseit képezhetik a büntető-, a szabálysértési és a közigazgatási jogi, büntető jellegű következmények. De a korábban már feltett kérdés ezen

akkor olyan hazai állásponttal is, amely szerint a büntetőjogi szankciók megelőznek minden más jogágbeli szankciót. Molnár Gábor Miklós: Az adóigazgatási és büntetőeljárás kapcsolata. In Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, KGRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 37.

[5] Lásd például a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (Szankciótv.).

értelmezés mentén sem veszti értelmét: ilyen esetben a – különböző jogágakban leképeződő, de egységes – büntetőhatalom nem követel-e meg azonos elvi megközelítést, azonos koncepciót az állam és az egyén viszonyában?

A fenti, inkább elvi, bár sok tekintetben gyakorlati relevanciájú megközelítés mellett sem tűnik feleslegesnek három – az állami büntetőhatalom megtestesülése szempontjából talán vitán felül álló – jogterület kapcsolatának áttekintése, elsősorban arra koncentrálva, hogy miként dönt a jogalkotó bizonyos cselekmények jogági szankcionálásáról, vagyis arról, hogy miért éppen az adott jogágban bünteti az adott, a jogalkotó által nemkívánatosnak tartott emberi magatartásokat.

Az e mögött meghúzódó okok és megfontolások rendkívül szerteágazók és messzire mutatók. Kétségtelenül elsődlegesen, de nem kizárólag ezzel jár ez a kérdés, hanem azzal is, hogy a büntetőjognak és a szabálysértési jognak a „több-kevesebb" viszonyt megteremtő és mára valóban tiszteletben tartott kapcsolata e szempontból már tisztázott, fel sem merül senkiben a bűncselekményként minősülő magatartás egyidejűleg szabálysértésként is való értékelése, pedig a tényállások részbeni hasonlósága erre alapot adhatna. E tekintetben egyértelmű a jogalkotói szándék: a büntetőjogi értékelés az elsődleges, így a büntetőjogi felelősségre vonás kapcsán már az állam szabálysértési büntetőhatalma is megjelenik, mintegy beolvadva a büntetőjog keretében érvényesülő büntetőhatalomba. És ez jól is van így. Nem ilyen egyértelmű a büntetőjog és a közigazgatási szankciók viszonyában érvényesülő büntetőhatalmat érintő probléma. Vajon van lehetőség annak párhuzamos érvényesülésére? Meggyőződésünk szerint az ugyanazon elkövető által megvalósított ugyanazon cselekmény esetén a büntetőjogi büntetőhatalom érvényesülése mindenképpen megelőzi (pontosabban, mint látni fogjuk, bizonyos esetekben meg kellene előznie), gyakran kizárja a közigazgatási büntetőhatalom érvényesülését – amennyiben a közigazgatási szankció azt az elkövetőt érintené, akinek a büntetőjogi felelősségét megállapították.

Ez következik, illetve ennek következnie kellene a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből, hiszen csak akkor alkalmazhatnánk e jogágat – úgy is, mint szankciós zárókövet[6] –, ha más jogág nem nyújthat kellő védelmet a jogalkotó által nemkívánatosnak tartott magatartások ellen. Mert ha úgy találná a jogalkotó, hogy a közigazgatási szankció megfelelő védelmet tudna (tudott volna) nyújtani, akkor kételkedhetünk-e bölcsességében a tekintetben, hogy nem a közigazgatási büntetőhatalmával élt volna, és eszébe sem jutott volna a büntetőjog síkjára terelni az adott magatartást? Ha viszont indokoltnak tartotta a büntetőjogi fellépést, akkor ilyen esetekben miért nem zárta ki egyértelműen a közigazgatási szankció érvényesülését? Hiszen saját maga állította – a büntetőjogi norma deklarálásával –, hogy a közigazgatás itt nem elegendő, indokolt a büntetőjogi beavatkozás.

[6] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

Persze, praktikus oldalról megközelítve a kérdést, azt mondhatjuk, hogy nem vizsgálhat meg minden egyes esetet a jogalkotó, hiszen a világ színes, és egyes színeknek legalább ötven árnyalata van…

Vagyis – visszatérve az előbbi gondolatmenetünk kiindulópontjához –, ha az elkövető és a magatartás azonos, akkor találhatunk olyan eseteket, amikor a büntetőhatalom mindkét arcát megmutatja. Az ilyen lehetőségek közül – gyakori előfordulásuk okán – kettőt tűnik indokoltnak kiemelni: a büntetőhatalom párhuzamos megnyilvánulásának egyik lehetséges terepe a bizonyos közterhekhez (kiemelten az adókhoz, vámokhoz) kapcsolódó magatartások köre, a másik pedig, a viszonylag újabb jogalkotási irányok alapján, a közlekedéssel függ össze. Mielőtt ezekre néhány kérdés erejéig utalnánk, indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy a szakirodalom a fenti problémakört elsősorban a kétszeres értékelés tilalmának elve kapcsán vizsgálja, azonban a probléma túlmutat azon, hiszen nem csupán arról van szó, hogy az állam tág értelemben felfogott büntetőhatalmának manifesztációját kíséreljük meg a *ne bis in idem* alapelvi szintű követelménye szerint kezelni, hanem arról is – sőt logikailag elsőként arról –, hogy az állam döntésének (mit és milyen jogági környezetben szankcionáljunk) mi az alapja, és ez miként érvényesül.

Nehéz lenne – talán nem is érdemes – vitatni tehát azt, hogy az állam büntetőhatalmának immanens eleme annak eldöntése, hogy mit és miként kíván szankcionálni. Ez utóbbihoz hozzátartozik az is, hogy miért választja a jogalkotó az egyik vagy a másik jogágat. Ez a pont az állam büntetőhatalmának első megnyilvánulása – logikailag csak ez után következhet a szankció nemének és mértékének megválasztása (már ha az adott jogági keretrendszer lehetővé teszi a választást). Ezen a ponton kell hogy sor kerüljön – egyebek mellett – a büntetőjog *ultima ratio* elvének érvényre juttatására, a jogági párhuzamosságok kiküszöbölésére, elkerülésére is. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a kétszeres értékelés kérdésének megítélése a tartalom szűkítése irányába mozdul(t) el, vagyis kevésbé exponált elvárásnak tűnik az, hogy egy magatartás eleve ne legyen több jogágban is jogkövetkezménnyel fenyegetve – inkább arra került a hangsúly, hogy az azonos jellegű szankciók esetében a szankció kiszabása során legyenek figyelemmel a másik jogág már kiszabott szankciójára is. Ez különösen például a költségvetési csalás miatt indított és a jellemzően azzal párhuzamosan zajló (adó-, vám- vagy jövedéki) igazgatási eljárások során érvényesül.[7]

[7] Lengyel Tibor: A *ne bis in idem* elv gyakorlati érvényesülésének korlátai Magyarországon az igazgatási és a büntetőjogi szankciók tükrében. *Belügyi Szemle,* 68. (2020), 5. 53–70.

Büntetőjog – szabálysértési jog

E két jogterület kapcsolata, egymáshoz (és a szabálysértési jognak a közigazgatási joghoz) való viszonya a korábbiakban sem volt a jogtudomány számára egységes, illetve problémamentes. A jelen tanulmány kereteit messze meghaladná a büntető-, a kihágási és a szabálysértési jog viszonyának elemzése, arra azonban fontos lehet utalni, hogy az állami büntetőhatalom milyen alapot választva jelenik meg az egyik vagy a másik jogágban. Min múlik tehát a jogalkotói döntés egy-egy cselekmény besorolása kapcsán? Kis Norbert megközelítése szerint „a szabálysértések kvázikihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy a közigazgatási büntetőhatalmat nem a »jogi minőség«, hanem a jogpolitikai diszkrecionalitás választja el a büntetőjogtól."[8] A szakirodalomban egységesnek tűnik az az álláspont, miszerint a szabálysértési jog tényleg „kis büntetőjog".[9]

A szabálysértési jogot többen a közigazgatás büntetőjogának nevezik,[10] azonban e jogág utóbbi időben megfigyelhető erőteljes kriminalizálódásának jövőbeni tendenciáit illetően talán elmondható, hogy a szabálysértési jog nem a közigazgatás büntetőjoga, hanem a büntetőjog közigazgatási joga (lesz). Ehhez hozzátehetjük, hogy a diszkrecionalitás alapja is fontos tényező, amely a korábbiakban elsősorban az adott emberi magatartás társadalomra veszélyességének fokán alapult. Megjegyzendő, hogy ezt tekinti a jelenlegi szabálysértési kódex is az elhatárolás alapjának.[11] Ennek megítélése ugyanakkor – szükségszerűen – a jogalkotó döntésétől függ, vagyis az ő mérlegelésén alapul; bár az is kétségtelenül igaz, hogy a súlyos cselekmények esetében talán ennek az alapja a társadalmi konszenzus, és nem igényel igazán mély mérlegelést.

A probléma a csekélyebb súlyú(nak tekintett) magatartásoknál körvonalazódik egyértelműbben. A mérlegelés ugyanakkor megannyi tényezőt jelent a háttérben, gondoljunk csak például az egyes cselekmények sajátos vonásaira (tényállási elemeire), esetleges következményeire (eredményére), vagy akár az elkövetési értékre. Sok más tényező is befolyásolhatja a döntést: ilyen lehet például, hogy a jogalkotó a cselekmények absztrakt társadalomra veszélyességét tekinti a mérlegelés elsődleges szempontjának, ugyanakkor az is kérdés, hogy a büntetőhatalom konkrét – egyedi cselekmények szankcionálásában érvényesülő – megtestesülésének van-e jelentősége. Gondoljunk például arra, hogy – a vagyon elleni bűncselekmények és a tulajdon elleni szabálysértés vonatkozásában – az ötvenezer

[8] Kis Norbert: Mérföldkő vagy határkő? Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Magyar Rendészet,* 16. (2016), 3. 81–87., 82.

[9] Lásd például Nagy Marianna: *Quo vadis Domine?* Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán: *Jogtudományi Közlöny,* (2012), 5. 217–226., 219–220.

[10] Árva Zsuzsanna: A rend vagy a káosz joga? *Magyar Rendészet,* 16. (2016), 3. 31–44., 33–35.

[11] Szabs. tv., 1. § (2) bek.

forintos értékhatárra[12] koncentráló szemlélődő számára vajon valóban érezhetően különböző társadalomra veszélyességet tükröz-e a két cselekményi kör. Arról nem is beszélve, hogy a konkrét szankció éppen a szabálysértés elkövetése esetén lesz az elkövető számára – szinte bizonyosan – súlyosabb; a gyakorlat jellemzően a szabálysértési elzárás irányába mutat, míg egy vétségi alakzatú vagyon elleni deliktum esetében jellemzően nem merül fel az állami büntetőigény oldaláról a tényleges szabadságelvonás.[13]

Nem kizárt, hogy az előbb említett példában az értékhatár inkább csupán kényszerű döntés következménye, mintsem biztos alapon nyugvó elhatározásé. Persze az sem kizárt, hogy az említett esetben másként nem is kerülhet sor az elhatárolásra. A konkrét esetek vizsgálata – mint a büntetőhatalom gyakorlásának konkrét hatása – figyelmen kívül marad (maradhat, kell maradjon) a jogalkotói mérlegelés során? Természetesen nem egyszerű a kérdés, hiszen értékelhető és érthető a jogalkotói törekvés, hogy valahol meghúzza a két cselekmény közti határt. De miért pont ott húzza meg, ahol?[14] Talán költői a kérdés… Azonban a büntető- és a szabálysértési jogi felelősség párhuzamosságának kizártsága napjainkban érvényesül a magyar jogrendszerben, és törvényi alapokon nyugszik.[15] Miként arra a későbbiekben rámutatunk, a szabálysértési törvény egyértelmű rendelkezéseiből kiindulva, nem kerülhet sor olyan magatartás miatt a szabálysértési felelősség megállapítására, amely bűncselekménynek minősül.[16]

Büntetőjog – közigazgatási jog

A büntetőhatalom megnyilvánulásának problémája talán kevéssé merül fel a büntetőjog és a közigazgatási jog viszonyát illetően, ez azonban csupán látszólagos megnyugvást jelent, hiszen a jogalkotói irány nem mindig teszi lehetővé az egyértelmű elhatárolást, és a büntetőhatalom ugyanazon cselekményre két jogágban – egymásra tekintet nélkül – történő vetülése nem váltja ki az elmélet

[12] Az egyéb körülményeket figyelmen kívül hagyva, csupán az elkövetés értékét (az okozott kárt, vagyoni hátrányt) alapul véve, az 50 ezer forint alatti cselekmények tulajdon elleni szabálysértésként, míg afölött valamely vagyon elleni bűncselekményként értékelendők [Btk., 462. § (2) bek.].

[13] Más aspektusból tekintve a kérdést, de hasonló álláspontot képvisel Tóth Mihály is. Tóth Mihály: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog,* 60. (2013), 9. 525–534., 530.

[14] A jogalkotói választás egyébiránt szolgálhatja az észszerű állami feladatellátást is. Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 24.

[15] Szabs. tv., 2. § (4) bek.

[16] Jacsó Judit – Sántha Ferenc: *Közigazgatási büntetőjog.* Miskolc, ME, 2012. 152.

és a gyakorlat egyértelmű tetszését.[17] E körben a kérdés egyebek mellett az, hogy milyen szempontok szerint választja ki a jogalkotó azon magatartásokat, amelyek a közigazgatási jog rosszallását váltják ki. Hiszen a közigazgatási normaszegés sem eleve szankcionálásra predesztinált: sok olyan norma létezik, amelynek explicit szankcionálása nem lelhető fel a kapcsolódó jogszabályokban. Pusztán a hatékonyság növelése jelölte ki azt az utat, amely a közigazgatási szankciók erősödéséhez, szélesedéséhez vezetett?

A büntetőhatalom oszthatatlanságát tűnik alátámasztani a költségvetési csalás, az adó-, a jövedéki és a vámigazgatási szankció viszonyrendszere. Nyilvánvalóan tudatában volt a jogalkotó – miért ne lett volna? – annak, hogy bizonyos magatartások szankcionálása a büntetőhatalmának párhuzamos megnyilvánulásával jár(hat). A fenti pénzügyi igazgatási szankció melletti büntetőjogi jogkövetkezmény napjainkban sem tisztázott – figyelemmel kell lennie egyiknek a másikra? Vegyük észre: a kétszeres értékelés tilalma, alapelvi szintű követelménye sem más, mint az állam büntetőhatalmának egyfajta korlátozása. És bár alapelvi köntösbe van bújtatva, valójában arról van szó, hogy az egységes büntetőhatalmat csak egyféleképpen gyakorolja a jogalkotó, és ne engedjen annak a téves szemléletnek, hogy különböző jogágak egymástól függetlenül léteznek, és ekként a szankciók sem hatnak ki egymásra. Egymásra lehet, hogy nem, de a szankcionáltra bizonyosan hatnak, és az ilyen visszacsatolás kapcsán a büntetőhatalomnak fel kell ismernie, hogy – legalábbis ebből a szempontból – nem tekintheti az egyébként egységes jogrendszert különálló jogágakból felépülő konstrukciónak. A pénzügyi igazgatási és a büntetőjogi vonatkozásban is a jogágak összhangjának szükségességét hangsúlyozza az Európai Unió Bíróságának egyik újabb döntése is[18] – ennek nem csupán elméleti jelentősége van, hanem olyan gyakorlati problémákat is megoldhatnánk vele, amelyek komoly kihívások elé állítják a jogalkalmazókat.

A büntetőhatalom ismételt tükröződése figyelhető meg egy másik sajátos vonatkozásban is: a közlekedési jogsértések tekintetében. Elviekben a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciótv.) 5/A. §-a irányt mutat, de ez sem minden esetben egyértelmű. Az említett norma az „ugyanazon tényállásra" utal, de kérdés, hogy mit érthetünk ez alatt. Az ezzel kapcsolatos – messzire vezető – kérdésekre megoldásként talán nem helytelen értelmezést választunk, ha akként foglaljuk össze, hogy abban az esetben, ha a bűncselekmény *közvetlen oka* az egyébként közigazgatási bírsággal sújtandó

[17] Lásd például az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdéseinek alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 8/2017. (IV. 18.) AB határozatot.

[18] A C–524/15. sz., Luca Menci elleni büntetőeljárásban 2018. március 20-án hozott ítélet.

szabályszegés (vagyis a bűncselekmény törvényi tényállásában meghatározott elkövetési magatartás, azaz a közúti közlekedési szabályszegés), akkor kizárólag büntetőjogi felelősségre vonásra kerülhet sor, ennek hiányában pedig a büntetőjogi felelősség, valamint a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésért viselendő felelősség párhuzamos megállapítása lehetséges.

Szabálysértési jog – közigazgatási jog

Hazánkban nem a legújabb keletű tendenciának tűnik azon folyamat, amelynek eredményeképpen bizonyos magatartások a szabálysértési jog terrénumából – a jogalkotó döntése alapján – átszivárognak a klasszikus értelemben vett közigazgatási jog területére; ekként megváltozik arculatuk, és ezzel szükségszerűen együtt jár az alkalmazható szankciók körének legalábbis részleges módosulása. Kis rámutat:

> „A gyorsabb és hatékonyabb jogérvényesítés igénye a közigazgatási büntetőhatalom minőségében és súlyában is bővülő, komplex rendszereit hozta létre. Az adminisztratív represszió azonban rendszertani, alkotmányossági és jogpolitikai problémával terhelt terület maradt. Ennek növekvő jelentőséget ad az a trend, amely a közigazgatási büntetőeszközök expanzióját mutatja. Az expanzió a magyar jogérvényesítés szintjén is jelen van, mint ahogy számos európai országban."[19]

E megállapítással feltétlenül egyet kell értenünk. Önmagában ez a folyamat nem sérti az Alaptörvényt sem, amint arra az Alkotmánybíróság például a közlekedési közigazgatási bírságok kapcsán rámutatott.[20] Nagy Marianna több tényezőre is felhívja a figyelmet azzal kapcsolatban, hogy miért váltott ki eleinte oly nagy ellenérzést a közlekedési szabályszegések kapcsán bevezetett új szankciótípus.[21] Ez a korábbiakhoz képest, a közlekedés terén, idegen felelősségi alakzat nem csupán az újdonság varázsa miatt volt a jogalkalmazás számára (is) nehezen befogadható, hanem – egyebek mellett – azért is, mert számos jogági, ekként

[19] Kis Norbert: „Metszéspontok" – rendészettudomány, bűnügyi tudományok, közigazgatástudomány és transzdiszciplinaritás. *Magyar Rendészet,* 15. (2015), 4. 85–92., 90. A szubjektív felelősség kérdése más jogágak közötti konfliktus kapcsán is felmerült. Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE, 1989. 9–10. A jogkövetkezmények differenciáltságának kérdéséhez lásd például Amberg Erzsébet – Pallagi Anikó: Mire jó a büntetőjog? Célszerűségi megfontolások kontra *ultima ratio. Belügyi Szemle,* 69. (2021), 1. 35–74.

[20] 60/2009. (V. 28.) AB határozat; lásd még Árva Zsuzsanna: Detours in Hungarian Administrative Criminal Justice. *Central European Papers,* 7. (2019), 1. 71–86., 80.

[21] Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.* Budapest, ELTE Eötvös, 2011. 45–58.

felelősségi kollíziót eredményezhet. Miként a későbbiekben érzékelhető lesz, éveken át jelentett problémát a közigazgatási bírság és a szabálysértési szankció vélt vagy valós párhuzama; nemkülönben – talán még markánsabb problémaként – a közigazgatási bírság és a büntetőjogi jogkövetkezmény viszonya. Az előbbi kapcsolatot korábban szabályozta a jogalkotó, és a jogalkalmazói tapasztalatok alapján a szabályozási alapok egyértelműnek tűnnek. Az utóbbi párhuzam viszont a mai napig tisztázandó, még akkor is, ha a Szankciótv. irányt mutat, ám sok esetben éppen a szabályozás az, ami megkérdőjelezhetővé teszi a szankció-párhuzamosság kizártságát.[22]

Ennek kapcsán feltétlenül rá kell mutatnunk, hogy a közigazgatási szankcionálás – amelyet a jogalkotó a Szankciótv. segítségével kívánt egységes alapra helyezni[23] – több olyan jogkövetkezményt is tartalmaz, amelyek nagyban hasonlítanak a szabálysértési jogi (nem egy esetben a büntetőjogi) szankciók egyes elemeire, így például a vagyoni szankciók, a tevékenységtől eltiltások és bizonyos biztonsági, figyelmeztető jellegű jogkövetkezmények megtalálhatók mindhárom jogágban. E párhuzamok is figyelemre (és meggondolásra) méltók.

Elvi kérdést vet fel az is, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 2. § (4) bekezdése miként rendelkezik.[24] Ezen klauzula a közigazgatási bírsággal sújtandó magatartások esetére udvariasságra utasítja a szabálysértést, vagyis ő lett e szankcióháromságban (büntetőjog – közigazgatási jog – szabálysértési jog) a legkisebb testvér. Ez – egyebek mellett – azt is felveti, hogy milyen viszonyban áll a deklaráltan társadalomra veszélyes szabálysértés az elvileg ilyen jellemzővel nem rendelkező közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegéssel (ez utóbbiról – legalábbis eddig – úgy vélhettük, hogy nem rendelkezik ilyen tulajdonsággal, „csupán" közigazgatás-ellenes). Elképzelhető, hogy akkor mégis

[22] Uo., 45–49.; Nagy Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle,* 2. (2008), 2., 2–14. Egyezően foglal állást a Kúria, például Kfv.III.37.285/2010/5., Kfv.VI.37.608/2010/4.

[23] Ez végül nem eredményezett egységes alapot, mivel a Szankciótv. 1. § (1) bekezdése alapján kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések (közigazgatási szabályszegések) esetén alkalmazhatók a törvényben foglaltak; de ott sem egységesen, hiszen más törvény eltérő rendelkezése nem kizárt [Szankciótv., 1. § (2) bek.].

[24] Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

rendelkezik ilyen tulajdonsággal? Vagy lehet, hogy bizonyos szabályszegéseknek van társadalomra veszélyessége, bizonyos magatartásoknak pedig nincs? Csupán azért kérdés ez, mert – a Szabs. tv. szabályából kiindulva – úgy tűnik, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog közé ékelődik be a közigazgatási szankció (pontosabban a közigazgatási bírság). Tehát két – a jogalkotó által rögzítetten –, a társadalomra veszélyességgel rendelkező cselekményeket szankcionáló jogág *fog közre* egy ilyen fogalmat nem ismerő szankciótípust?

Ez egyebek mellett azért is tűnik érdekes megoldásnak, mert míg például a szabálysértési jogban helye lehet eljárást megszüntető döntésnek a cselekmény konkrét, társadalomra veszélyességének hiánya miatt (akár a vagyoni szankciónál enyhébb szankció lehetősége esetén is), addig ilyenre nem kerülhet sor a közigazgatási bírsággal fenyegetett normaszegések esetén. Esetleg az is elképzelhető, hogy *mégis* rendelkeznek a közigazgatási bírsággal fenyegetett magatartások társadalomra veszélyességgel? Ez talán azért sem lehetetlen, mert van olyan eset, amikor *ugyanazt* a cselekményt sújtja közigazgatási bírsággal a jogalkotó (most már), amelyet korábban például szabálysértésként szankcionált… Vagy az is lehetséges, hogy a jogági átsorolással elvész a társadalomra veszélyes jelleg? Ha abból indulunk ki, hogy a társadalomra veszélyesség a jogalkotó döntésétől független, azt csupán felismeri (vagyis nem a jogalkotó döntésétől lesz társadalomra veszélyes egy cselekmény), akkor erre a kérdésre nemleges választ kell adnunk. Úgy tűnik, hogy sajátos megnyilvánulása ez az állami büntetőhatalomnak – de természetesen nem kizárt, hogy ez csupán „földiekkel játszó égi tünemény".

Következtetések

Az egyes felelősségi formák ki-, illetőleg átalakulása újabb és újabb helyzeteket szül, amelyek eredményeként eljutunk ahhoz a ponthoz, ami a jogágak összemosódásához, dogmatikai kényszertranszferekhez, szükségmegoldásokhoz vezet. Talán ez a rendes útja a jogi változásoknak. Ezzel ugyanakkor talán annak (f) elismerése is megtörténik (megtörtént), hogy az állam büntetőhatalma egységes, nem képzelhető el annak érvényesítése éles jogági megkülönböztetés alapján, hanem kizárólag a jogrendszer komplex, de egységes szemlélete mutathat a jövőben helyes irányt. Ez persze együtt kell járjon azzal is, hogy a jogalkotó saját maga, a normaszöveg szintjén zárja ki az egyes magatartások párhuzamos szankcionálását, és döntésének alapját koherens megközelítés képezze. Az előbbiekből kiindulva, az állam egységes büntetőhatalmát feltételezve, juthatunk olyan következtetésre, hogy bizonyos esetekben akár a büntetőjogi szankció alkalmazásakor

is figyelemmel kell lenni az igazgatási szankcióra,[25] és ilyen értelemben a büntetőjog „szankciós zárkő"[26] jellege sem minden esetben érvényesülhet. Úgy tűnik, hogy az egyre komplexebb (jog)viszonyok lépésekre késztetik a jogalkotót is. Ezek a lépések reményeink szerint szolgálják jövőbeni tisztánlátásunkat is.

[25] Ebbe az irányba mutat az Európai Unió Bíróságának a már említett Luca Menci-ügyben (18. lj.) hozott döntése.
[26] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

Máthé Gábor*

A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása

Bevezetés

A bagatell cselekményekre vonatkozó kodifikáció egyik sajátossága, hogy a releváns jogintézmény, így az 1879-ben született kihágás közel hat, majd az 1955-ben helyére lépő szabálysértés pedig hét évtizedig volt hatályban. Ám az 1955-ben indult koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal, mint egységesítő dogmatikai rendszerrel, használhatatlanná vált, ugyanis a harmadik szabálysértési kódex, a 2012. évi törvény, végérvényesen világossá tette, hogy a kriminális cselekmények és a közigazgatás-ellenesség nem kezelhetők azonos anyagi és eljárásjogi keretben. „Véget ért az egységes közigazgatási védelmi elképzelés, mivel egyre szélesebb körben váltak jellemzővé a szabálysértési jogon kívüli szankciók" – írja az ágazati jogalkotás, a közigazgatási szankciók megkerülhetetlen szakértője, Kis Norbert *Az állami jogérvényesítés és közigazgatási büntetés dilemmái* című habilitációs téziseire alapozott monográfiájában.[1]

A jubiláns professzor kiemelkedő eredményességgel kutatja a témát. Szakmai elismertségét meggyőzően igazolja az 50. születésnapjára készült *Festschrift* is, amelyben e tanulmány írója egy rövid elmélet- és kodifikációtörténeti fejlődési ívet kíván felvillantani a Felelősség és társadalom című nemzetközi konferencián (Siófok, 1988. szeptember 19–24.) tartott referátuma írásbeli változatával, jelezve, hogy a történelmi változások előestéjén honnan kellett indulnia az ifjú kutatónak az egyetemi tanulmányainak sikeres befejezését követően, és hogy az eltelt három évtizedben végzett szakmai munkájával meddig jutott el. Az eredményes kutató már 2015-ben közzétett habilitációs téziseiben bemutatta kitűzött célját.[2] Íme a koncepció lényege:

* Professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 79.

[2] Kis Norbert: *A közigazgatási büntetőhatalmának problematikája. A jogérvényesítés hatékonyságának jogállami korlátjai*. Habilitációs tézisek. Budapest, NKE, é. n.

„A jogalkotásnak napirendre kell vennie egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását. […] A magyar jogalkotás több évtizedes adósságát csak a közigazgatási szankciók kerettörvényi szabályozása tudja törleszteni. […] Koherens jogelveket és dogmatikát kell érvényesíteni az ágazati szabályozásokban. A jogi stabilitás teremtheti meg az érdemi bírói kontroll lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett. Folytatni kell a szabálysértési joggal való redundancia csökkentését."

Ehhez a megújult alapú elméleti kodifikációhoz további sikereket és eredményeket kívánok!

Isten éltessen, tanult Barátom!

Felelősség a szabálysértésekért – megoldhatatlan a szabálysértési felelősség?[3]

„A büntető törvények ugyanis nincsenek kimeritve a bűntettek és vétségek, valamint ezek büntetéseinek meghatározásáról rendelkező törvények vagy törvénykönyv által. Az emlitett csoportba tartozó cselekményeken kivül van még egy külön csoportja a cselekvéseknek és a mulasztásoknak, melyeket büntetés terhe alatt tiltani, vagy melyeknek teljesitését büntetési sanctió mellett rendelni, a társadalmi rend, a polgárok nyugalma, a személy- és vagyon-biztonság követelik. – E csoportot képezik a rendőri kihágások. Változatos és tarka vegyülete a szándékosan, vagy gondatlanságból elkövetett, illetőleg elmulasztott – a jogsértő vagy csupán jogot veszélyeztető cselekményeknek és mulasztásoknak az, a melyet a rendőri kihágások elnevezése alatt összefoglal a jogtudomány, és összefoglalnak a törvények a nélkül, hogy az ide foglalt cselekmények emlitett tarkaságánál fogva, a rendőri kihágások lényegét egy átalános és caracteristicus fogalom-meghatározással megjelölni, s ez által az elvi különbséget ezen, és a büntetendő cselekmények másik csoportjai közt megállapitani sikerült volna."

(A kihágásokról szóló 1879:XL. tc. miniszteri indokolása)

Az államigazgatási jogi felelősség hipotézise

A magyar büntetőjogi kodifikáció története fényesen igazolta a kisebb súlyú cselekményekre (kihágásokra, szabálysértésekre) vonatkozó korabeli próféciát: egy évszázada nem sikerült pontos törvényi megfogalmazást alkotni. Az 1843. évi büntetőjogi javaslatokhoz készült különvélemény is csak a védettségi körre utalt, nevezetesen „a közbiztonságnak és rendnek minden lehető megzavarását, vagy

[3] Máthé Gábor: Megoldhatatlan a szabálysértési felelősség? In Vigh József – Polt Péter (szerk.): *Felelősség és társadalom. Felelősség a bűncselekményekért.* Budapest, ELTE ÁJK, 1989. 463–491.

veszélyeztetését [kívánta] a legalkalmasabb törvényszerű eszközökkel meggátolni".[4]

A kihágásokról szóló 1879:XL. tc. a kihágást statuáló jogforrások felsorolásával kerülte meg a fogalomalkotást. Lényegében ezt a metódust követte a Büntető törvénykönyv általános részéről szóló 1950:II. tv. (Btá.) is azzal, hogy nagyvonalúan szélesre tárta a kihágást meghatározó normák körét. Itt is csupán a veszélyeztető magatartásra utalás adott eligazítást a jogintézmény megítéléséről. Az indokolás szerint ez a társadalomra veszélyes cselekményeknek olyan köre, amely a veszélyesség szempontjából annyival csekélyebb jelentőségű, hogy ez a mennyiségi különbség már a minőséget is érinti.[5]

A mindvégig büntetőjogi egységet reprezentáló kodifikációt az 1955. évi 17. tvr. törte meg azzal, hogy érvényre juttatta az akkori jogtudományi álláspontot, ami szerint a kihágás nem nélkülözhetetlen büntetőjogi kategória, hanem önálló intézmény, mégpedig új elnevezéssel: szabálysértés. A szabálysértés jogszabályi leválasztása a büntetőjogról az egységes bűntettfogalom egyeduralkodóvá válásának eredménye. Noha a büntetendő cselekmények súlyozásának jogalkotási trendje – az európai jogfejlődésben – egyértelműen a belső differenciálódást állandósította, ez a jogpolitikai megoldás sajátosnak értékelhető.

Az egymást felváltó dichotomikus, trichotomikus osztályozási rendszer átmeneti tagadása látványos kudarcot vallott, és az első szocialista Btk.-t követő novelláris módosítás kénytelen volt visszatérni a súly szerinti osztályozás rendező elvéhez. Az 1971. évi 28. tvr. visszaállította a korábbi állapotot, kimondva, hogy a bűncselekmény a társadalomra való veszélyességének súlya szerint vagy bűntett, vagy vétség. Míg tehát az anyagi büntetőjog restituálódott, addig az önállóságra ítélt szabálysértés a közben törvényi elismervényt nyert 1968. évi I. tv. (Sztv.) Prokrusztész-ágyába szorult. Pedig az Sztv. kodifikációjának célkitűzése egyértelmű volt: a társadalom érdekeinek megfelelő magatartásra kívánta késztetni az állampolgárokat, a rendelkezések megszegőivel szemben pedig kényszerintézkedéseket helyezett kilátásba. A kényszerintézkedések természete és súlya, valamint a felelősség megállapításának mikéntje a jogsértés társadalmi veszélyességi fokától és jellegétől függött.

A jogalkotót terhelő prekoncepció ugyanakkor feloldhatatlan dilemmát hordozott. Nem lehetett következetesen alkalmazni a társadalomra nézvést csekélyebb fokú veszélyeztetés mint más minőség tézisét a jogellenesnek minősítendő magatartások körére. A szabálysértést mint a bűncselekménytől elszakított

[4] Az 1840. évi V. törvénycikkely által a büntető törvénykönyvvel válhatatlan kapcsolatban lévő büntető s javító rendszer behozása iránt kimerítő véleményadás végett kiküldött Országos Választmány jelentése. Buda, 1843. 116.

[5] Kádár Miklós: *A büntetőtörvénykönyv általános része.* Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 1951. 183–185.

magatartást elvben lehetett deklarálni, de egy eredendően vegyes jellegű védettségi körre adaptálni eleve kilátástalan vállalkozásnak tűnt. A kihágások – mint az anyagi büntetőjog részei – kettős természetűek voltak: egyfelől az igazgatásellenes magatartásokat, másfelől a kriminalitás határán mozgó cselekményeket fogták át. A kihágásfogalom negligálása, az intézmény átkeresztelése azonban nem szüntethette meg a Janus-arcú cselekményeket, amit híven tükrözött az Sztv. preambuluma. A törvény célja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó és a társadalmi együttélés szabályait megsértő személyek büntetése volt gyors és eredményes eljárásban. Noha az igazgatásellenes magatartások mint mennyiségileg meghatározók domináltak, a cselekmények súly szerinti megosztásában – a társadalmi együttélési szabályokat sértő magatartásként – az úgynevezett kis bűncselekmények visszacsempésződtek, a későbbi szabályozás során pedig bővült is a körük. Ebből következik, hogy az arra irányuló jogalkotási terv is meghiúsult, hogy a kisebb súlyú cselekmények elkövetőit ne a büntetőjogi felelősség terhelje.

A szabálysértés jogi konstrukciója tehát az államigazgatási jogi felelősség hipotézisére épült. A valóságban az államigazgatási joggal csak annyiban érintkezik, hogy a közfeladatok védelme érdekében igazgatási szervek járnak el, a büntetőjoggal pedig úgy rokon intézmény, hogy a bűntett-vétségi tényállásokra is tekintettel van. Materiális értelemben a szabálysértési jog a társadalomra nézve kisebb veszélyt jelentő cselekményeket sújtja „enyhébb" büntetéssel. A két felelősség olyan magatartásokhoz kapcsolódik, amelyek mindössze a támadás súlya szempontjából különböznek egymástól, azonban irányuk, sőt gyakran külső megjelenésük is azonos. A szabálysértési jog ezért is kölcsönzi a büntetőjog fogalom- és szabályrendszerét.

Kettőzött felelősségre vonhatóság

A szabálysértési jogterület belső ellentmondásai az elmúlt két évtizedben még inkább kiütköztek. A bűncselekmények belső differenciálódási folyamata – mint arra utaltunk – megerősítette a szabálysértési jog és a büntetőjog közötti kapcsolatot. A jogalkotás ezzel – *nolens volens* – gyengítette az Sztv. alapkoncepcióját. A hatása lényegében kétirányú volt. Egyfelől a korrelációt a korábban nagyobb társadalomra veszélyességgel felruházott cselekmények leértékelésével fejezte ki, a szabálysértéssé átminősítés pedig főleg a felelősségre vonásra és az eljárásra gyakorolt feszítő hatást.[6] Másfelől a klasszikus alanyi felelősséget a jogi személy

[6] Vö. Vigh József: *Felelősség és társadalom. Főreferátum*. In Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 33.

felelősségével gazdagította. Az Sztv. sokat vitatott 6. §-a a módosításokkal fokozatosan eltorzult, és tarthatatlan konstrukciót eredményezett.

Az elméletben *communis opinio,* hogy a szubjektív felelősség elve azt a követelményt támasztja, hogy az elkövető bűnössége a jogsértésért megállapítható legyen. Ámde a munkaszervezeteken belül – az elkövető személyének kideríthetetlensége esetén – a szervezet vezetőjének, illetve a munkáltatónak a felelősségre vonhatóságával sajátos forma jött létre: a fokozott vagy közvetett felelősség honosodott meg. A közvetett vagy fokozott felelősségi szabályok érvényesítését viszont lehetetlenné, egyben szükségtelenné is teszi, ha a felelősség az általános szabályok szerint a bűnösségi elvek figyelembevételével is megáll. A szervezetet terhelő kötelesség elmulasztásában álló szabálysértés mögött, a munkamegosztás következtében, kötelességszegések láncolata, mulasztások sorozata húzódik meg. A vezetői tevékenységből lehetetlen egyetlen cselekmény kiragadása, hiszen a kötelességszegés csupán a magatartások folyamatrendszerében reprodukálható. Noha ez csak bizonyítástechnikai kérdésnek tűnik, több annál, mivel megkérdőjelezheti a bűnfelelősség elvének alkalmazhatóságát. A bűnösségi elvvel kombinált fokozott vagy közvetett felelősség a törvény eredeti célkitűzésétől idegen. A módosítással így az Sztv.-ben értelmetlen pleonazmus az, hogy a vizsgált szabálysértés miatt azt a személyt kell felelősségre vonni, aki a szabálysértést elkövette. Elkövető hiányában ugyanis a vezetői nyilatkoztatás sikertelensége nem más, mint önnön „mulasztási ítélet".[7]

A fentiekkel összefüggésben megemlítendő, hogy az utóbbi évtized dinamikus jogalkotása a gazdasági tevékenység államigazgatási befolyásának eszköztárába is bevonta a szabálysértés intézményét. Az eleve kudarcra ítélt kísérlet kritikájaként szolgáljon a következő szakértői megnyilatkozás: a szabálysértés „egész jogi rezsimje azonban tipikusan az állampolgár, a természetes személy jogellenes magatartására reagál. A szabálysértési jog – az utóbbi módosítások ellenére – nem alkalmas arra, hogy a szervezetek tekintetében hatékony jogérvényesítő eszköz legyen. (Erre a szabálysértési jog – büntetőjogi »származásából« következően – nem is használható fel.)"[8] Meggyőződéssel állítható, hogy a szabálysértési eljárásban alkalmazott szankció teljességgel alkalmatlan arra, hogy jogszerű gazdasági magatartásra kényszerítse a gazdálkodó szerveket.

Visszautalva az Sztv. keletkezésére, közismert, hogy elfogadása a gazdaságirányítás új rendjének előkészítésével esett egybe. Értelemszerűen nem segíthette

[7] A probléma alternatív megoldására a büntetőjogi gondatlanságot felváltó „államigazgatási felelősség" koncepciója kínálkozhat. Dogmatikai rendszerét lásd: Bittó Márta: A vezető/munkáltató/ felelőssége a szabálysértési jogban (Sztv., 6. §). In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása.* Budapest, MTA ÁKP, 1987.

[8] Madarász Tibor: A gazdasági tevékenység államigazgatási befolyásolásának elméleti modelljei. *Jogtudományi Közlöny,* 36. (1981), 4. 297.

adekvátan a hatálybalépését követően kiépülő sajátos államigazgatási tevékenységi rendszert és a gazdálkodó szervek önállóságának fokozatos kibontakozását. Az időközben kialakuló törvényességi, pénzügyi-gazdasági felügyelet mellett a tételes joganyagban megjelent az ágazati szakmai felügyeletnek nevezett tevékenység. Közhely, hogy a szabálysértés miatt eljáró más szervek (felügyeletek) is gyakorolnak ilyen irányú tevékenységet. Megteremtődött tehát az egyes jogellenes magatartások párhuzamos szankcionálásának lehetősége. A kettős felelősségre vonhatóság az alternatív választással már önmagában konfliktusteremtő tényezővé vált. Még szembetűnőbb a szakmai felügyeletek intézkedési jogosultságának eltérő jellege. Meghatározott felügyeleti fajták esetében az érintett államigazgatási szerv egyben szabálysértési hatóság is, míg másoknál csak kezdeményező jogkörrel rendelkezik.

Közigazgatási büntetőjog megjelenése

A kihágás, illetve a szabálysértés kodifikációs fejlődéséből számunkra két általánosítható következtetés adódik: a vegyes jellegű cselekmények szabályozása még az anyagi jogi különválasztás esetén sem függetleníthető a büntetőjogi dogmatikától, valamint a büntetőjog szellemképévé alakított jogterület (kihágás–szabálysértés) közigazgatás útján történő érvényesülése nem más, mint a közigazgatás büntetőhatalmának pragmatista igazolása. A konklúziók pró és kontra bizonyítására hatalmas jogtudományi irodalom áll rendelkezésre. E rendkívül jelentős elméleti és egyben gyakorlati problémát – már a reformkorban – *„die Juristen in Verzweiflung setzendesnek"* minősítették.[9] Ezt elkerülendő csupán címszavakban kívánjuk érzékeltetni a főbb teóriákat.

Lényegében már az első elhatárolási kísérletekben megjelent a közigazgatás-ellenesség fogalmi köre, azaz „a törvényes rend múló jelentőségű megzavarása", amely formális büntetőjogi és büntetőjogon kívüli szabályszegésként, avagy áthágásként is értékelhető. A természetjogi felfogás szerint a bűncselekmény az embernek a természettől fogva létező jogosítványait sérti, míg a kihágás csak a pozitív jogot. Ebből következett továbbá a morális tartalomban mutatkozó különbségtétel: a bűncselekmények erkölcsellenesek, természetüknél fogva *mala in se* cselekmények, míg a kihágások az ember alkotta jog folytán bűncselekménnyé tett *mala prohibita* cselekmények. A már hivatkozott veszélyeztetési

[9] A „jogászokat kétségbe ejtő" fordulatot először valószínűleg Theodor Hepp használta a *Versuche über einzelne Lehren der Strafrechtswissenschaft* című 1827-es művében – a század közepére szállóigévé vált.

koncepcióval ugyanakkor a közigazgatás-ellenesség újabb elkülönítő ismérve, az absztrakt veszély jelent meg. A bűntettnél a veszély a cselekmény eredményeként jelentős, a kihágásnál viszont nem észlelhető konkrétan, mennyiségileg nem mérhető. A jogtárgy szintjén, illetve a jogellenesség alapján történő elhatárolási elméletek ugyancsak a kétféle bűncselekménycsoport létezését, a büntetőjog megoszthatóságát juttatták kifejezésre.[10]

A büntetőjog megosztásának eredménye az igazságügyi, illetve a közigazgatási büntetőjog. A büntetőjog fogalma kettős értelemben jelent meg: egyfelől a büntetőhatalom gyakorlására vonatkozó jogosultságot *(ius puniendi)* fejezte ki, másfelől azokat a jogszabályokat fogta össze, amelyek a büntetőhatalom gyakorlását tárgyalták. Az államot megillető büntetőhatalom gyakorlását, „a tárgyilagos büntetőjogot", két alapelv határozta meg. A büntetőhatalmat a jogalkotásban a törvényhozás, a jogalkalmazásban pedig az igazságszolgáltatás gyakorolja. Ez felel meg az igazságügyi büntetőjognak, míg az ettől való eltérés a közigazgatási büntetőjognak. Ez utóbbi tehát a büntetőjog része, azokat a szabályokat tartalmazza, amelyekkel a közigazgatás a törvényhozói felhatalmazás alapján egyes cselekmények elbírálására – a törvényhozástól kapott felhatalmazás alapján – gyakorolja az „igazságszolgáltatást". Azaz a közigazgatási és az igazságügyi büntetőjog fogalmilag csakis a hatáskörök megállapítása révén különböztethető meg egymástól. Az előbbi esetben igazgatási fórum jár el, az utóbbiban pedig bírói szervek hatásköréről van szó.

A közigazgatási büntetőjog elméletét a magyar jogtudományban – James Goldschmidt nyomán – Angyal Pál dolgozta ki.[11] Goldschmidt a közigazgatási büntetőjog elméletének megalapítója, aki a minőségi különválasztás problémájának eredeti megoldásához jutott el. Nézetrendszerének középpontjában a közigazgatási normával szemben tanúsított engedetlenség állt, felfogásában az engedetlenség a közösséghez tartozásból folyó engedelmességet előíró kötelességek megszegése. Aki nem igazodik a normákhoz, az mulaszt, ezáltal megrövidíti az államot *(lucrum cessans).* Ez a magatartás más jelent a bűncselekménynél, mert az ott jelentkező következmény kár: *damnum emergens.* A közigazgatási büntetőjogot olyan szabályok összességének tekintette, amelyek alapján a közigazgatás – felhatalmazás keretében – a bekövetkező normaszegésre szankciót alkalmaz. E jogosultság a jogállamban lényegében annak vizsgálatát jelenti, hogy

[10] Az elméletek részletes bemutatását 1ásd: Bittó Márta: a közigazgatási büntetőjog kialakulása. In Bittó Márta: *Tanulmányok a közigazgatási büntetőjog és büntető bíráskodás köréből.* Budapest, Közigazgatás Fejlesztésének Tudományos Vizsgálata Programirodája, 1984.

[11] Angyal Pál: *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése.* Budapest, MTA, 1931.

ki kötelezendő pénzbüntetés megfizetésére azon a címen, hogy szándékosan vagy gondatlanul ezt vagy azt a közigazgatási jogon alapuló kötelességét nem teljesítette.[12]

Ez utóbbihoz kapcsolódik szorosan Angyal elmélete a közigazgatási normaszegésért való felelősségről. Kiindulópontja az volt, hogy a kihágás térben és időben változó tartalmú közigazgatási normákkal kerül szembe, mert a közigazgatás térben és időben változó érdekeit sérti. A kihágás tartalmi jogellenességét pedig úgy határozta meg, hogy az elkövető nem fejti, vagy nem kellően fejti ki azt a magatartást, azt a hangsúlyozott, normába foglalt viselkedést, amit tőle elvárnak. Míg a bűncselekményeket tekintve elegendő az attól való tartózkodás, az úgynevezett etikai minimum, addig a közigazgatás ezt meghaladó igényt támaszt a szociális maximumra irányuló magatartás kívánalmával. A bűnösség kérdéskörét tekintve a szándék *(dolus)* a büntetőjogtól eltérő megítélésű, mivel a következmény nem az objektív valóság individualizált változását fogja át, hanem a helytelen cselekvés meg nem engedettségének többé-kevésbé világos tudatát jelenti. Ebből fakad, hogy elveti az *error iuris nocet* elvét a közigazgatási büntetőjogban. Szerinte sem az igazságossággal, sem a célszerűséggel nem fér össze, hogy bárkit is oly – bár közigazgatás-ellenes – cselekményért mint szándékosan elkövetettért felelősségre vonjanak, amelynek tiltó vagy parancsoló normájáról az elkövető nem tudott, és nem is tudhatott. Ilyen esetekben csak figyelmeztetés alkalmazható, büntetés semmiképp sem.[13]

A figyelemre méltó jogdogmatikai elemzéstől a továbbiakban eltekintve, záró gondolatként a közigazgatási bűncselekmény fogalmát rögzítjük. Nevezetesen ez olyan szándékosan vagy a közre kiható figyelmetlenségből (gondatlanságból) elkövetett közigazgatás-ellenesség, amelynek kiküszöbölésére büntetés alkalmazandó. A szankciója azonban nem lehet represszív, hanem kizárólag preventív jellegű jogi eszköz. A különböző jogtudományi megközelítésekben közös törekvés, hogy a bűncselekménytől elváló cselekmények jellemzőit egzakt módon fogalmazzák meg. Közös hibájuk a mennyiségi viszonyítás domináns volta. Ez alól kivételt a fentebb vázolt kvalitatív értékelések képviselnek. Az eddigi fejlődés is megjárta a kvantitatív út (csekély súly, értékhatár, kár) buktatóit, és fokozatosan a minőségi elválasztás felé vette az irányt. Ezt bizonyítja a szabálysértési jogterület revíziója nyomán a közelmúltban megindult kodifikáció.[14]

[12] James Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht.* Berlin, Carl Heynemann, 1902.
[13] Angyal i. m. (11. lj.) 60–58.
[14] Nigriny Elemér (szerk.): *A szabálysértési jogterület.* Budapest, IM, 1986.

A vissza- és az elterelési elmélet

A változatos megoldások közül végeredményben két koncepció ütköztethető.[15] Az egyik az úgynevezett visszaterelési elmélet a történeti trichotómia felélesztésével – ez a szabálysértések megbontásával, az úgynevezett kisbűncselekmények, például a kihágások kiemelésével a büntetőjogba visszaszivárgást, a rekriminalizációt hirdeti meg, és a bírói utat kívánja megnyitni, a megmaradó igazgatásellenes cselekmények pedig a szabálytalanságokra-szabálysértésekre redukáltan képezik az igazgatási szervek hatáskörét. Ezzel a felfogással áll szemben az elterelést előnyben részesítő változat. A javaslat a büntetőjogból kirekesztett, a kriminalitás határán mozgó vegyes jellegű, kettős természetű cselekmények egységét továbbra is megőrizendőnek tartja, és ezek elbírálását egy újonnan szervezendő egységes fórumrendszerre kívánja bízni.

A két álláspont között minőségi különbség van. Míg az előbbi a büntetőjogi letisztulást az évszázados jogalkotási gyakorlat sikertelensége ellenére is kedvezményezi, addig az utóbbi éppen ezen okulva tagadja a „lombikmegosztást". Az úgynevezett úszó határú cselekményeket nem tartja kiküszöbölhetőnek, és meggyőződéssel vallja Frank Ignácnak a közigazság törvényéről – azóta sem cáfolható – szentenciáját: „mi legyen bűn, mi közérdeki vétség [kihágás], […] azt a törvények határozzák."[16] Azaz szabad folyást kell engedni a jogalkotásnak, és csakis a legitimált jogalkotói akarat releváns a mindenkori egyén-közösség viszonyt kölcsönösen értékelő normaalkotásban.

A cselekmények osztályozásának elmélettörténete és a mellette párhuzamosan élő szabályozástörténet már önmagában elgondolkodtató bizonyíték. A múlt századi jogállam sem elsősorban a sokféle súlyozási koncepció honorálásával, hanem a kihágás elbírálásának a bírói – igazgatási út – modelljével törekedett a polgári szabadság biztosítékainak megtartására. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogállam nem képviselte következetesen a maga jogpolitikai követelményét, a célszerűség elvének a jog alá rendelését. A más típusú, szocialista állam a hatalom jellegét megváltoztatta, és a korábbi értékekhez képest új értékeket is deklarált. Ezek azonban csak a hatalomgyakorlás megújuló rendszerében érvényesülhettek. A normaalkotásban – témánk szempontjából kiemelten – az egyén és a közösség, méghozzá az egyének egymás közti viszonyának közösségi megítélését kifejező, azt reflektáló viszonyának kell tükröződnie.[17] Ez a korreláció

[15] Vö. Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. Prekoncepció. In Máthé–Szabó i. m. (7. lj.) 5–20.

[16] Frank Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban.* Buda, Magyar Királyi Egyetem, 1845. Második rész, II. darab, 773.

[17] Szilágyi Péter: Társadalmi felelősség – jogi felelősség. *ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Actái,* 1986. XXVIII. kötet. 131–137.

állandóan változó, amit a jogi norma közvetít. A lényeges elem az e folyamatban történő szerepvállalás lehetősége, ami a későbbiekben a normával azonosulást mozdítja elő. A másik faktor a normával szembeszegülés esetén releváns, de ez már felelősségi és eljárásjogi problematika.

Mindezek alapján a jelenkori kodifikáció akkor jár el eredményesen, ha megtartja a jogterület egységét, és a szabálysértést – a büntetőjoggal szemben – a társadalomra csekély mértékben veszélyes, olyan jogellenes magatartásnak minősíti, amely az elkövetőnek felróható, és az elkövetése miatt rá büntetés szabható ki, illetve intézkedés alkalmazható ellene. Olyan törvény alkotása szükséges, amely a fentiek szerint meghatározza a szabálysértéseket, az elkövetőikkel szemben alkalmazható büntetéseket, intézkedéseket, ezáltal az állam polgárait, a közösség tagjait a jogszabályok tiszteletére neveli.[18]

A szankciórendszer

Az egyén és a közösség közötti viszonyok objektivációs rendszerekben fejeződnek ki. Közöttük nélkülözhetetlenek a közvetítő és az eszköz rendszerű normák. A normák a jogi felelősség velejárói, a felelősség pedig egyben normatív jellegű értékviszony. E viszonyokat determinált emberi magatartások hordozzák. „A normarendszereket mint objektivációkat meghatározott emberi magatartások termelik, tartják fenn, alakítják újjá. A felelősségi viszonyok szükségképpen a tényleges értékelés viszonyai, és egyben a negatív értékelés, a felelősségelvonás szankcionálás viszonyai is."[19] Ez a kettősség a szabálysértési jogi normákra különösen igaz. Az értékelést tovább differenciálja a szabálysértéssé statuálás jogforrási meghatározottsága, valamint a törvényi felhatalmazáson nyugvó önálló szabályozás megengedése.

Az Sztv. – *de lege lata* – szinte korlátozás nélkül a modell a büntetést érdemlőség megvonásában. Igaz, itt részben a kihágási büntető törvénykönyv hatása mutatkozik meg. Külön kell választanunk azonban a legalitás elvét és a közigazgatás büntetőhatalmának legitimálását. Az állampolgári jogok garanciális biztosítékait a törvényben rögzített tényállások képviselik, míg a kódex sajátos szerkezetéből következően a kormányrendeletben előírható szabálysértések a közigazgatás büntetőnorma-alkotási jogosultságát ismerik el. Ezt még tetézi, hogy e jogforrás jellemzője a keretdiszpozíció: a magatartás irányába utal, és annak tartalmi elemeit más jogszabály tölti ki.

[18] A kodifikáció műhelyében az első tervezet e koncepció szellemében készült.
[19] Szilágyi i. m. (17. lj.) 134.

A szabálysértések tanácsrendelet útján történő megállapítására ugyancsak széles körű a felhatalmazás. Ezért érthető az a jogtudományi igény, „hogy a hatékony felelősségi rendszer kiépítése érdekében csökkenteni kell a központi jogi normák hatáskörét, és nagyobb teret kell engedni a helyi önkormányzati jogi normáknak".[20] Mivel a tanácsrendeletbe ütköző szabálysértések elbírálásáról külön adatszolgáltatás nincsen, talán nem érdektelen megemlíteni, hogy 1986-ban 4369 (viszonyításként: 1981-ben 4524) ilyen tárgyú rendelet volt hatályban.[21]

A jogterület újraszabályozásánál ezért az Sztv. jogtechnikai megoldását egységes szerkezetű törvénnyel indokolt felváltani. A különös részi tényállások rendszerét nem igazgatási ágazatok (minisztériumi tiltó normák) szerint kell kiépíteni, hanem a jogtárgy szerinti csoportosítást szükséges bevezetni. Bizonyos, hogy ebben a felfogásban a szabályértési tényállások jelentősen kirostálhatók, az idejétmúlt állampolgári engedetlenségek elhagyhatók, és a rendeleti részben szerepeltetett szoros büntetőjogi kapcsolatú tényállások is átrendezhetők, például a természetvédelmi szabálysértés (R., 111. §), a környezetkárosítás (Btk., 280. §) és a természetkárosítás (Btk., 281. §). (Ha sikerül a keretténállások diszpozícióinak tartalmát pontosítani, akkor a kitöltő szabályozás háttérbe szorulhat, nemkülönben a szakmai-technikai szabályok, amelyek önmagukban még nem is alapozhatják meg a felelősségre vonhatóságot. Az elméleti álláspont ezekre nézve egyértelmű: e szabályok megsértése nem normatív, hanem kauzális következmény, és többségükre a fegyelmi-kártérítési felelősség érvényesítése tűnik célravezetőnek.)

Tehát az adekvát normaszerkezetben közvetített értékítélet lehet alakító hatással a felelősségtudatra. A normák interiorizációját, a velük való azonosulást, a betartásukat szokás pozitív felelősségi kategóriának tekinteni. A pozitív felelősség – nézetem szerint – a szubjektum oldaláról történő visszaigazolás az értékítélet helyességéről. A normakövető magatartáshoz az aktív tevékenység sokkal inkább a feltételek biztosításáért való felelősség jellemzője. Ennyiben lehet egyetérteni a *Felelősség és társadalom* című tanulmányban megfogalmazottakkal:

> „A pozitív felelősség elismerése, illetve előtérbe állítása lényegében az ösztönzés és a tiltás viszonyának az értékelését jelenti, minél több ösztönzést és minél kevesebb tiltást igényel a társadalmi célok elérése érdekében. Mindez azonban közvetlenül nem a büntetőjogi, hanem a szabálysértési (közigazgatási büntetőjogi) felelősségre áll. Ennek a felelősségnek az alapja pedig a pozitív normában előírtakkal szembeszegülés, azaz az egyén közigazgatás-ellenességének tudata; amely a felróható magatartásban tárgyiasul."[22]

[20] Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 16.

[21] A helyi tanácsrendeletekben megállapított szabálysértések elbírálásáról. *Tanácsok Tájékoztatója*, (1988), 1.

[22] Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 55–65.

A normaszegés következménye a kilátásba helyezett szankció, ennek alkalmazása pedig a felelősségre vonás. A közfeladatok teljesítésével szembenállást azonban nem szükségszerűen követi a szankcionálás, hanem közvetítő elemként megelőzheti a kilátásba helyezett felelősségre vonhatóság. Ez a szabálysértési jogba eljárásjogi tényállásként épül be. A felelősségre vonhatóság a közigazgatás-ellenesség magasabb fokú interiorizációjának következménye, lehetőség a felróható magatartástól való önkéntes elállásra, amelynek meghiúsulása esetén a joghátrány kikényszerítendő.[23]

Az Sztv. büntetőjogi mintán alapuló dualisztikus szankciórendszere ugyanakkor nem alkalmas a normakövetés maradéktalan elősegítésére. A büntetési rendszer differenciálási igénye ellenére a pénzbírság mint általános szankció szerepét a büntetési tétel alsó-felső határainak felemelésével lenne szükséges megerősíteni. Támogatásra ajánlható továbbá a pénzbírság végrehajtásának felfüggesztése azzal az indokkal, hogy így a visszatartó hatás nagyobb lehet, mint a kisebb, de végrehajtandó pénzbírságé.[24] A helyszíni bírság tekintetében feltétlenül indokolt annak a jogalkalmazói gyakorlatnak a kizárása, amely szerint a bírságolás el nem fogadását kiváltó rendes eljárásban a pénzbírság összege jelentősen nő. Az individualizálás irányába mutatna végül a foglalkozástól eltiltás, a kiutasítás, a reparatív jellegű kötelezések meghonosítása.

A legvitatottabb szankció az elzárásbüntetés, amelynek önállósulását ki kell zárni. Azonban a pénzbírság meg nem fizetése esetére, avagy az ismételt elkövetők körére a következő évtizedben sem nélkülözhető mint szigorú joghátrány. Az elzárásbüntetések tapasztalataira figyelemmel vetődött fel a szigorított javító-nevelő munka adaptálása azokkal az elkövetőkkel szemben, akikre az elzárás hatástalannak bizonyult; munkát a büntetés-végrehajtási intézetben nem végeztek, és újabb elzárással végződő szabálysértést követtek el. Az Sztv. büntetési rendszerének újragondolásánál bármennyire szándékolt is a represszív szankciók elhagyásának kényszere, a jogelméleti fölfogások honorálása, valljuk, hogy az új kodifikáció sem tudja beváltani az ezekhez fűzött reményeket.

[23] A jogi személy nem léphet elő a felelősség alanyává. Akár büntetőjogias színezetű felelősségnek fogjuk fel a szabálysértést, akár államigazgatási jogellenességnek, az elkövető csak természetes személy lehet. Vö. Szamel Lajos: *Az államigazgatás felelősségi rendszere.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986. 278.

[24] Papp László: A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Máthé–Szabó i. m. (7. lj.) 257–258.

Az igazgatási út kizárólagosságának meghaladási igénye

A felelősség mindig valamilyen fórum előtti felelősség, ami maga után vonja a fórum által történő értékelést. A vegyes jellegű cselekmények elbírálását – közismerten – két modell szolgálta a magyar jogban. A kihágás az eljárásjogi megosztottságot követte. Igazgatási útra az alacsonyabb szintű jogszabályokban meghatározott kihágásokat terelte, míg a törvénnyel statuáltakat bírói hatáskörbe utalta, fenntartva a bírói felülvizsgálat lehetőségét.[25] A szabálysértés az anyagi jogi elkülönülést, az igazgatási út kizárólagosságával tetézte. Az igazgatásellenes magatartásokat általános hatáskörű hatóság (tanácsi), a „kis bűncselekményeket" egyéb igazgatási szerv bírálja el. Ez utóbbiban nem lehet nem felismerni a régi jog továbbélését a rendőri büntetőbíráskodás jelenlétében.

A közigazgatás büntetőhatalmának elméleti problematikáját mindkét jogalkotás továbbörökítette. Amit a múltban a „hatalommegosztási tan" és az igazságszolgáltatás szétválasztásával percipiált, azt ma alkotmányos tétel deklarálja. Ugyanakkor „[b]izonyított tény, hogy sem az államhatalmi ágak egységének, sem megosztásának elmélete nem végezte el a hatalmi ágak (törvényhozás, bíráskodás, közigazgatás) meghatározását".[26] Szamel Lajos professzor kísérletének eredménye a megkülönböztető jegyek számbavételére, az egzakt elhatárolásra, egybevág a jogintézmény-történeti vizsgálat konklúziójával. Nevezetesen nem lehet megnyugtató jogpolitikai döntéseket hozni arról, hogy mely ügyek legyenek közigazgatási és melyek bírói jogalkalmazás tárgyaivá téve. Mi több, az alkotmányok sem nyújtanak biztos eligazítást erre vonatkozóan.

A megoldás nem kétséges, hogy a már vázolt elméleti koncepció, ami a különféle szabálysértési hatóságokat önálló bírósággal kívánja felváltani. Nem a bírói igazságszolgáltatással kell tehát a közigazgatási bíráskodást szembeállítani, hanem az alkotmányozónak törvényi szabályozásra kell átengedni a bírói hatásköröket. Így a javaslatba hozott új fórumrendszer – békebíróság – feloldaná e vegyes jellegű cselekmények elbírálásának évszázados problematikáját.

[25] Vö. Gábor Máthé – Tamás Révész (szerk.): *Entwicklung der Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit in den vergangenen 100 Jahren.* Budapest, IM, 1986. 17.

[26] Szamel Lajos: Törvényhozás, bíráskodás, közigazgatás. Kísérlet a bíráskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással. *Állam- és Igazgatás,* 38. (1988), 8. 695–710.

Biztosítaná az alkotmányi elvárásokat, a szervezet racionális telepítését[27] a „jogkereső" állampolgárok érdekeire figyelemmel, és nem utolsósorban a szakképzett, független békebírák kinevezésével differenciált felelősségre vonási eljárásban garantálná az állampolgári jogok érvényesülését.

Kísérlet a közigazgatási büntetőszankciók saját jogrendszerbeli helyének törvényi szintű kialakítására

Az első és sokszoros módosításokkal klasszikussá vált szabálysértési kódexünk (1968. évi I. tv.) – mint ismert – tagadta a büntetőjogi korrelációt, és ezzel sajátos átalakuláson ment át. Az egyik trend a dekriminalizáció volt, a másik az alanyi felelősség jelentős kibővülése a jogi személy felelősségének társításával, és végül a kibontakozó ágazati-szakmai felügyeleti tevékenység, amely már önmagában konfliktusteremtővé vált. A kodifikációs idősorban ugyancsak jelentős változást eredményezett az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) sz. határozatával született második kódex, az 1999. évi LXIX. törvény, amely kötelezően megnyitotta a bírói felülvizsgálat lehetőségét, ezzel feltámasztva a Kbtk.-modell megoldását.[28]

Pedig az Alkotmánybíróság határozatának születését megelőző években több kísérlet is történt a jogterület problémáinak meghaladására. A teljesség kedvéért megemlékezünk a Belügyminisztérium kodifikációs bizottságában tárgyalt előterjesztésről: a szabálysértések elbírálásának külön bírósági útjáról, a magisztrátusi bíróságok létrehozásáról. A reformjavaslat azonban elvérzett, noha a szakmai vélekedés általánosan elismerő volt: „a magisztrátusi bíróság a jelenlegi német modellt is meghaladó és a következő századi igényeket is kielégítő formaként könyvelendő el."[29] A harmadik Sztv. – a 2012. évi II. törvény – a nagy kísérlet több évtizedes vajúdását zárta azzal a nóvummal, hogy az alkotmányos büntetőjog kriminalizációs szükségességi tesztjét (*ultima ratio* büntetőjogi elvét) érvényesíti, azaz deklarálta, hogy a magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkalmassági vizsgálata során alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei.

[27] Kara Pál – Szabó Gábor: *Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási (községi bíráskodási, békebírói) tevékenységére vonatkozó szabályozásokról.* Budapest, MTA ÁKP, 1987.

[28] Máthé Gábor: Csatlakozási „fenntartás" – szabálysértési jogalkotási dilemma. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 383–394.

[29] Bodnár Lajos: Új szabálysértési intézményrendszer. Átgondolatlan reformkoncepció helyett: magisztrátusi bíróságok. *Magyar Nemzet,* 1996. szeptember 10.

A közigazgatási büntetőjog ágazati jogalkotási, illetve szabálysértési jog problematika. A közigazgatási szankciók kiváló elméleti művelője ezekben az években született monográfiáiban hívta fel a figyelmet az egységesítő jogdogmatikai rendszer lehetetlenülésére. Kimagasló eredményeit a tudományos fokozatokhoz kötött szintézisei reprezentálják. Doktori értekezését, *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban* című művét a szakirodalom kimagasló eredményének példájaként jegyzik a hazai büntető jogtudomány képviselői. Példaként idézzük kutatói szemléletét és metodikai hitvallását:

> „Az európai büntetőjog közös általános szabályai és elvei a terminológiai hasonlóság ellenére országonként különböző értelmezési és dogmatikai tartományt takarnak, nem beszélve a joggyakorlat divergenciájáról. Minden újabb és újabb európai konszenzus magában hordja a jogi fogalmak mögött húzódó nemzeti dogmatikák és kriminálpolitikai késztetések különbözőségének terhét. Az európai jogközelítés nemzeti dilemmájában meg kell érteni, hogy egy jogintézmény az egyes európai modellekben milyen társadalmi, gazdasági tényezők generálta képződmény, milyen dogmatikai viták övezik. A dogmatikai vizsgálatra rá kell épülnie a történelmi és a komparatív szemléletnek. A komparatív módszerhez szükséges mértékben munkánk kilépett a nemzeti dogmatika apriorisztikus és abszolutizáló nézetrendszeréből, és a bűnösségi tan jogrendszerenként változó történelmi rugóit is feltárva törekedett eljutni a bűnösségi elv és dogmatika szintézisig."[30]

A 2012. évi szabálysértési kodifikáció második paradigmája pedig a szabálysértési jogon kívüli a közigazgatási büntetésekre is kiterjesztette a büntetőjogi legalitás elvét – hangsúlyozza a jubiláns professzor.

Kis Norbert kutatói módszerét az analitikus gondolkodás és a tudatos dogmatikai tételezés láttatja. A főtémákra felfűzött, a több társszerzővel írt kötetek, továbbá az európai büntetőjog és szankciópolitika vizsgálatának igénye is ezt jelzik. Csupán példaként hivatkozva említjük az *Európai közigazgatási büntetőjog* (2007), a *Szupranacionális közigazgatási szankciók az Európai Unióban* (2008), *Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén* (2014) című munkáit.

Nem véletlen, hogy a jubiláns következtetése az, hogy a kriminális szabálysértési jog (a kihágás?) és a közigazgatási büntetőhatalom új elveivel a közigazgatási represszió kodifikációja sürgető feladattá vált. Az ágazati szankciók inkoherenciája vezethetett ezért a szabálysértési szankciókról szóló 2017. évi CXXV. törvény megalkotásához. „Ez a jogalkotói termék azonban inkább praktikus egységesítésnek készült, […] a hatásában letűnő Sztv. általános részének egysíkú kiegészítéseként."[31] Ez a formai egységesítésen nyugvó szabályozás az elméleti

[30] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unio, 2005. 405.
[31] Kis i. m. (1. lj.) 9.

megalapozás híján nem tudja betölteni feladatát. Ezt felismerve készítette el Kis Norbert *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái* című jogdogmatikai programmonográfiáját, hangsúlyozva, hogy „kutatásaim törekvése az, hogy komplex megközelítésben elhelyezze a közigazgatási represszió t a tudomány rendszertanában és a jogági struktúrában". E kötetben a *Jogállami korlátok és a közigazgatás büntetőhatalma* című fejezetben írta azt a jogtörténeti értékelést is, ami ebben az összefüggésrendszerben elsőkénti megfogalmazás az irodalomban. „A közigazgatási büntetőhatalom a magyar intézménytörténetben a kihágási jogban (az 1879:XL. tc.-től az 1955. évi 17. tvr.-rel történő megszűnésig), a közigazgatás-ellenesség elméletében, a szabálysértési jogban és újabban a közigazgatási szankciótanban körvonalazódott."[32]

Zárszó

Az első fejezetben említett nemzetközi konferencia dogmatikai helyzetértékeléséhez képest az azóta eltelt három és fél évtized történései, eredményei alapján reménytelinek tekintjük a jubiláns professzor krédóját:

> „Az adminisztratív represszió kutatása az államtudományok növekvő fontosságú területe. Ezt jelzi, hogy – mint a jogérvényesítés *(regulatory/law enforcement)* és a végrehajtás eredményességének eszköze – a »jó kormányzás« *(good governance)* nemzetközi ajánlásainak is részévé vált. Bízhatunk abban, hogy a jó kormányzás értékrendje, így különösen a jogbiztonsági, alkotmányos garanciákra irányuló követelmények az adminisztratív büntetőhatalmat több évtizedes »kalandozás« után jogállami keretek közé fogják terelni."[33]

[32] Uo., 19., 21.
[33] Uo., 84.

Méhes Tamás[*] – Korpics Márta[**]

Kihívások és válaszok a felsőoktatásban

Alapvetés – kihívások a felsőoktatásban a 21. században

Gyakorlati megalapozottságú gondolatkísérletünk egy speciális szervezetről és annak egy folyamatban lévő változásáról szól.[1] Mi is ez a speciális szervezet? Egy egyetem, amely a maga struktúrájával, képzési portfóliójával különlegesnek és egyedinek számít nemcsak Magyarországon, de a nemzetközi térben is. Egyetem, amelynek karai az államtudományok, a honvédelem, a rendvédelem és a víztudományok művelésére hivatottak. Mi ma egy egyetem? Milyen változásokkal kell megküzdenie ma egy egyetemnek, és tud-e azokra érvényes, releváns válaszokat adni? Ezekre a kérdésekre is keressük a választ tanulmányunkban, amelyben először a felsőoktatást érintő kihívásokat mutatjuk be, majd az általunk vizsgált egyetem kihívásokra adott válaszát, hangsúlyosan ennek egy elemét.

Mi az egyetem? Milyen volt keletkezésének idején, és milyen most? Az „*(universitas litterarum)* a tudományosságnak központja, hol a tudományok összességének főbb ágazatait tudós szakférfiak művelik, és a tudományos életpályákra készülőknek tanítják”.[2] Az idézetben hivatkozott időszak (középkor) óta az egyetemek rengeteget változtak, de egyvalami azóta is igaz rájuk, mégpedig az, hogy

[*] Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[**] Egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar).

[1] A városok igazgatása kapcsán lásd: Iván Dániel: Legal Status of Budapest in Particular Regarding Evolution of its Powers and Functions from the Regime Change to 1994. *Przeglad Prawa Konstytucyjnego,* 46. (2018), 6. 377–406.; Iván Dániel: A helyi-területi közigazgatás II. A helyi önkormányzatiság, a helyi önkormányzatok. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest, HVG-Orac, 2020. 257–289.; Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.; Iván Dániel: Az Mötv. és a főváros. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 545–556.

[2] Tudomány-egyetem. *Kislexikon,* é. n., www.kislexikon.hu/tudomany-egyetem.html#ixzz7KNlKf2mL

ezeket az intézményeket (szervezeteket) a tudás megosztásának, átadásának, generálásának helyeként tartjuk számon. Ahhoz, hogy megérthessük, milyen módon kell egy egyetemnek a 21. században működnie, szükség van arra is, hogy feltérképezzük, milyen környezeti hatások között kell ezeknek az intézményeknek működniük, és szükség esetén változniuk. A szervezeti változásokra három fő trend van hatással, ez a globalizáció, az információs technológiai kihívások és a vezetői innovációs törekvések.[3] A szervezeti átalakulást, változást a változásmenedzsment területe dolgozza fel, mutatja be, és mára már számos folyóirat és könyv foglalkozik azzal is, hogy a felsőoktatás területén milyen kihívásai és megoldásai vannak a változások végigvitelének.[4]

Az oktatást az elmúlt évtizedekben ugyanolyan erős hatások érték, mint a többi szektort. Gondolhatunk itt a környezeti hatásokra, de az egyéb szociokulturális változások is éreztették hatásukat a felsőoktatásban. A korábban megszokott és jól bevált módszereket (a hagyományos iskolai tanulási modellt) jó néhány külső erő teszi próbára, például a kommunikáció és a tanulás természetének változása, a munkahelyi környezet evolúciója és az ehhez kapcsolódó elvárt képesség, a növekvő diverzitás, növekvő verseny és esetenként a terhelt gazdasági helyzet.[5]

A kommunikációs technológiának a 20. század végén tapasztalt robbanásszerű fejlődése arra kényszerített mindenkit, hogy újragondolja a tanítási és tanulási kompetenciákat.[6] Az információhoz való globális hozzáférés, az együttműködő virtuális terek, a mobil technológiák, a részvételt igénylő média és az online többjátékos számítógépes játékok új, gazdag tanulási lehetőségeket nyújtanak a tradicionális oktatáson kívül. Az információhoz való hozzáférés megváltozott, demokratikusabbá vált, mára már nem a tanár birtokolja a tudást – ahhoz a diákok is ugyanúgy hozzáférnek. Az új oktatási technológiák a szórakozást és a tanulást vegyítik egymással, mégpedig olyan módon, ahogyan az iskolai környezet nem tudja. Ami még fontosabb, hogy ezek a tanulási technológiák

[3] Thomas G. Cummings – Christopher G. Worley: *Organization Development and Change.* Boston, Cengage Learning, 2015.

[4] Lásd például: Celia L. Cameron: A Case for Change in Higher Education. *OD Practitioner,* 49. (2017), 4. 52–56.; László Horváth: Organizational Change in Higher Education. Jiři Vopava – Vladimir Douda – Radek Kratochvil – Mario Konecki (szerk.): *Proceedings of the 8th Multidisciplinary Academic Conference, 2016.* Prague, MAC, 2016. 217–226.

[5] Cummings–Worley i. m. (3. lj.).

[6] A hazai közszolgálati továbbképzési rendszerben fejlesztett módszertani technikákat, azok egyetemi alkalmazásának lehetőségeit mutatja be Kis Norbert és Klotz Balázs A digitális oktatás útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen című írásban. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése, I.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 207–224.

tanulócentrikusak. E technológiákhoz akkor férnek hozzá, amikor már készen állnak erre, és ezekkel a technológiákkal képesek kapcsolatot teremteni a társaikkal, kölcsönösen segítve egymást. Az innovatív pedagógusok (oktatók) már online is dolgoznak a diákokkal. E-mailben küldik a házi feladatot, a hírcsoportokon keresztül beszélnek meg különböző témákat, online *chat*en kommunikálnak, blogokon tesznek közzé csoportmunkákat vagy videókat osztanak meg valós időben.[7]

A munkahelyekért folyó globális verseny miatt egyre újabb és újabb képességekre van szüksége a munkavállalóknak (olyanokra is, amelyekről a jelen pillanatban még tudomásunk sincs). A Partnership for 21st Century Skills 2003-ban különböző üzleti vezetőkkel együtt meghatározott egy teljesen új kompetencialistát,[8] amely megmutatja, hogy mely kompetenciák szükségesek a diákok sikerességéhez. Ezek a jelenlegi munkahelyeken elvárt kompetenciákat tükrözik: globális tudatosság, kreativitás, innovációs képességek, médiával kapcsolatos műveltség, vezetői képességek és felelősségvállalás.[9] A mai diákok már sokkal diverzebbek etnikailag, kulturálisan és nyelvileg is, mint valaha.[10] A tanulási szükségleteik, érdekeik és jólétük kulturálisan felelősségteljes oktatási gyakorlatot kíván meg. Az oktatóknak meg kell tanulniuk megérteni, hogy a kultúra és a nyelv miként befolyásolja az identitást és a tanulást, járatosnak kell lenniük az első és a második idegen nyelv megszerzésének pedagógiájában, valamint pártatlannak a meggyőződéseikben és cselekvéseikben annak érdekében, hogy támogathassák a diákokat a magas szintű eredmények elérésében.[11] Óriási és folyamatosan növekszik a gazdasági különbség az erőforrásokkal rendelkező és az azok hiányával küzdő diákok között. Erre már számos oktatáskutató ráirányította a figyelmet,[12] de

[7] A fentiekben írtakat aztán a 2019-es pandémia mindennapi valósággá tette Magyarországon is, ahol sajnos sem a pedagógusok, sem a diákok nem voltak felkészülve a digitális átállásra. De az első hullám (2020 tavasza) a résztvevők többségét arra kényszerítette, hogy legalább megpróbáljon a digitális platformokon helytállni. Hogy ez mennyire volt hatásos és hatékony, azt a további kutatásoknak kell kiderítenie.

[8] Korpics Márta – Méhes Tamás: Egyéni kompetenciafejlesztés csoportban? Egy tantermi kísérlet tapasztalatai és tanulságai. In Peres–Bathó i. m. (1. lj.) 657–660.

[9] Cummings–Worley i. m. (3. lj.); John R. Thelin: A History of American Higher Education. Baltimore, Johns Hopkins University, 2011; Az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciák. Európai referenciarendszer. 2009. június 17. https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/nemzetkozi-kitekintes/egesz-eleten-at-tarto

[10] Varga Aranka – Vitéz Kitti – Orsós István – Fodor Bálint – Horváth Gergely: Diverzitás és inklúzió a felsőoktatásban. *Educatio,* 29. (2020), 3. 449–464.

[11] Cummings–Worley i. m. (3. lj.).

[12] Csapó Benő – Fejes József Balázs – Kinyó László – Tóth Edit: *Társadalmi riport az iskolai teljesítmények magyarországi alakulásáról.* Budapest, TÁRKI, 2014; Hrubos Ildikó: A társadalmi

a digitális oktatásra történő átállás még inkább kiélezte e különbségeket. A felsőoktatásban tanuló diákok helyzete sem egyforma, nagy figyelmet kellene fordítani a lemorzsolódásra.[13]

A felsőoktatás fordulóponthoz ért. A felsőoktatást érintő változások és nehézségek a kiemelkedőnek számító amerikai egyetemi szférát sem kímélik. Erről számol be Celia Cameron,[14] aki tanulmányában felhívja a figyelmet az amerikai egyetemi szféra nehézségeire: egyre nagyobbra nő a szakadék a munkáltatói igények és a frissdiplomások képzettségei közt, csökken az egyetemek profitja és az akadémiai felkészültség, és egyre több mentális problémát diagnosztizálnak a diákoknál. A leendő egyetemi diákok szükségleteinek és igényeinek változása egyre nagyobb nyomást gyakorol a felsőoktatási intézményekre. A fogyasztók (diákok) fizetési hajlandósága egyre csökken, az amerikai társadalom megkérdőjelezi az egyetemek magas költségeit. Egy 2015-ös kutatás szerint a végzettek csupán 38%-a vélte úgy, hogy a főiskolai diplomájuk megérte az árát.[15] Ezek a trendek árversenyhez vezettek a felsőoktatási intézmények között, amely az ilyen típusú létesítményeknél fenntarthatatlan üzleti modellnek bizonyul. Az egyetemi hallgatók egyre érzékenyebbé válnak az oktatás költségeire. Az árazás problematikája és a diploma értékének megkérdőjelezése hatalmas pénzügyi terheket ró egy olyan „iparágra", amely e problémákon kívül azzal is küzd, hogy az iskolákból a felsőoktatásba kerülők nagy része nincs felkészülve az egyetemi szintű feladatokra. Ezt kisegítő tanfolyamokkal igyekeznek orvosolni, de az eredmények gyakran elmaradnak a vártaktól.

Emellett egyre több diák küzd különböző mentális vagy emocionális problémákkal, ami további problémákat okoz az intézményeknek. E problémák nem feltétlenül jellemzik a magyar felsőoktatási ágazatot, de a kulcskompetenciák meglétének hiánya már igen. A felsőoktatásban végzettek egyre nagyobb százalékánál hiányoznak bizonyos kulcskompetenciák, mint például a kommunikatív kompetencia bizonyos elemei (szóbeliség, írásbeliség, képi információ feldolgozása, információkezelés, forráskezelés, értékelés), és a szociális kompetenciák területén is komoly gondok vannak. És ez nem amerikai sajátosság – ez globális

egyenlőtlenségek új színterei a felsőoktatásban. *Iskolakultúra,* 22. (2012), 1. 57–62.; Szabó Andrea: A magyar egyetemisták és főiskolások társadalmi helyzete. In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók, I.* Szeged, Corvinus–Belvedere, 2012. 25–43.

[13] Kállai Gabriella: A gyermekvédelmi rendszer és az iskola kapcsolata a korai iskolaelhagyás megelőzéséért. *Iskolakultúra,* 24. (2014), 5. 55–64.; Kőpatakiné Mészáros Mária: *Az egyéni tanulási utak útvonalak kiépítése.* 2009, https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/plenaris-eloadasok/kopatakine-meszaros

[14] Cameron i. m. (4. lj.).

[15] Gallup–Purdue Index 2015, Report, 2015. Idézi: Cameron i. m. (4. lj.).

probléma. A kompetenciák hiánya a munka világába való belépésnél is komoly nehézségeket okoz, nemcsak a végzettek, hanem az egész társadalom számára. Az egyetemeknek mindezekkel a problémákkal meg kell küzdeniük, hogy a jövőben is sikeresen fenn tudjanak maradni.

Érdemes egy pillantást vetnünk a felsőoktatást érintő változásokról szóló metakutatás eredményeire,[16] mert azok is megerősítik a fentebb leírtakat. Horváth László célja az volt, hogy szisztematikusan feltárja és összefoglalja az EBSCO-adatbázisban elérhető olyan empirikus kutatások eredményeit, amelyek a felsőoktatási intézményekben lezajlott szervezeti szintű változásokat mutatják be. Az adatbázisban a következő kulcsszavakra kerestek rá: *„higher education"* és *„organizational change".* A vizsgált kutatásokról rövid áttekintést ad a szerző, ezekből néhányat emelünk ki. Fontos megemlíteni, hogy a tanulmányban leírt kutatások többnyire egyedi eseteket vizsgálnak, és az eredmények ritkán általánosíthatók, továbbá különböző nemzeti és oktatási rendszerekből is származnak, ami tovább nehezíti az általánosítást.

Bruce Kemelgor, Scott Johnson és S. Srinivasan azt vizsgálták, milyen jövőbeni kihívásokat lát egy felsőoktatási intézmény vezetője, melyek azok, amelyekre fel kell készülnie.[17] Megállapították, hogy szignifikáns különbség van a következő tényezők érzékelt jelenlegi és a jövőbeni fontossága között: technológiai tényezők, például a multimédiás tanterem, internet az oktatásban, távoktatás, internet a kutatásokhoz; versenyképességi tényezők, például hallgatótoborzás, tengerentúli programok; munkahely-specifikus tényezők, például versenyhelyzet intenzitása, karrierlehetőségek, újjászervezés. A kutatásból az is kiderült, hogy az akkreditált intézmények úgy vélték, hogy az informatikai technológia nagyobb hatással lesz az oktatásra náluk, mint a nem akkreditált társaikra, a magánintézmények pedig nagyobb hangsúlyt fektettek a diákok toborzására. Minden intézmény úgy vélte, hogy nő a kereslet a felnőtt tanulókra az egész életen át tartó tanulás *(life long learning)* fényében.

Adrianna Kezar hangsúlyozta a küldetés, a hálózat és az struktúra fontosságát a felsőoktatási intézmények együttműködésénél.[18] A szervezeti változásokkal kapcsolatos tanulmányokban fontos témaként azonosíthatjuk továbbá a menedzsment és az egyetemi irányítás szerepét. Georg Krücken, Albrecht Blümel és Katharina Kloke nagyon részletes beszámolót készítettek a felső-

[16] Horváth i. m. (4. lj.).

[17] Bruce H. Kemelgor – Scott D. Johnson – S. Srinivasan: Forces Driving Organizational Change: A Business School Perspective. *Journal of Education for Business,* 75. (2000), 3. 133–137.

[18] Adrianna Kezar: Bottom-up/top-down leadership: Contradiction or hidden phenomenon. *The Journal of Higher Education,* 83. (2012), 5. 725–760.

oktatásban bekövetkező menedzseri változásokról.[19] A kutatás nem jelezte a nem oktatói alkalmazottak számának növekedését, de megerősítették az adminisztratív pozíciók diverzifikálódása mellett azt is, hogy a tudományos munkakörök adminisztratív feladatokkal bővültek.

Elona Hoover és Marie Harder metaetnografikus analízise a fenntartható felsőoktatást vizsgálta.[20] Modelljükben a kezdeti helyzeteket ellentmondások és feszültségek ördögi köreként írják le, amelyet főként a strukturális, a hatalmi és a hálózati tényezők befolyásolnak. A szerzők hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy a felsőoktatási intézmények olyan megközelítéseket adoptáljanak, amelyek segíthetnek megtörni ezt a ciklust. Ez láthatóvá tenné a rejtett, de a változási folyamatokba integrálható dimenziókat.[21]

Liliana Budevici-Puiu az európai felsőoktatási térséget vizsgálja, kutatásának célja, hogy beazonosítsa az intézményes változás meghatározó elemeit, a kortárs módszereket és technikákat, amelyek segítségével egy stratégiai modell alkotható a felsőoktatási intézmények fejlesztéséhez.[22] A felsőoktatást érintő változás és fejlődés iránti igény a globalizáció korában a diákok oldaláról is fennáll, akik az oktatás fő haszonélvezői, ők alkotják a felsőoktatás „ügyfél" részét. A tanulmány gerincét egy összetett táblázat adja, amelynek első része a változásra vonatkozik, a második oszlopban kapnak helyet a változást kiváltó okok, a harmadikban pedig azok a különböző módszerek, amelyek segítségével a változásokat végre lehet hajtani.[23] A módszerek között szóba kerül az egyetemi marketing fejlesztése, amellyel több diákot lehetne vonzani. Az oktatási szolgáltatások minőségi fejlesztésére is szükség van, azok elavultságát legtöbbször a pénzügyi erőforrások hiánya okozza. Ahhoz, hogy ezt a felsőoktatási intézmények kiküszöböljék, szükség van minőségmenedzsment-rendszerre. Az egyetemeknek folyamatosan változó környezethez kell alkalmazkodniuk. Egy felsőoktatási intézmény menedzsmentjének olyan pozícióban kell lennie, hogy felismerje és meg is értse e változásokat, ezáltal meg tudja őrizni versenybéli előnyét és a piaci szerepét.

[19] Georg Krücken – Albrecht Blümel – Katharina Kloke: The Managerial Turn in Higher Education? On the Interplay of Organizational and Occupational Change in German Academia. *Minerva,* 51. (2013), 4. 417–442.

[20] Elona Hoover – Marie K. Harder: What Lies Beneath the Surface? The Hidden Complexities of Organizational Change for Sustainability in Higher Education. *Journal of Cleaner Production,* 106. (2015), 11. 175–188. Lásd még: Boros Anita – Hegedűs Viktor – Iván Dániel: A fenntarthatóság társadalompolitikai indikátorai és azok hazai teljesülése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 8. (2020), 2. 162–193.

[21] Horváth i. m. (4. lj.).

[22] Liliana Budevici-Puiu: The Necessity of Change and Development of the Higher Education Institution in the Age of Globalisation. *Revista Românească pentru Educaţie Multidimensională,* 12. (2020), 1. 350–356.

[23] Uo., 352–354.

Budevici-Puiu beazonosít egy általa *dynamic evolutionnek* nevezett modellt,[24] amely véleménye szerint a változás és a fejlődés modellje lehet. A szerző a globalizáció összefüggéseiben vizsgálja az egyetemek változásait, ugyanis véleménye szerint a felsőoktatási intézményeknek fontos szerepe van a globalizációban (ezt a tanulmányban a moldovai intézmények kapcsán vizsgálja), leginkább az új információs és kommunikációs technológiák fejlődésében, amelyek radikálisan változtatnak a gazdasági és a társadalmi aktivitásokon. Az új információs és kommunikációs technológiák számottevő változásokat okoznak minden gazdasági szereplőnél, termelőnél és szolgáltatásnál. Annak érdekében, hogy az európai gazdaság versenyképességét növeljék, a lisszaboni stratégia kinyilvánított célja, hogy az Európai Uniót a legdinamikusabb és a legversenyképesebb, tudásalapú gazdasággá alakítsa át. A vagyon és a hatalom legfőbb forrása a globalizáció korában leginkább az immateriális szellemi erőforrásokból, a tudás tőkéjéből fog származni, ezért a felsőoktatási intézményeknek fontos, hogy az erőfeszítéseiket a hatékonyságra, a modernizációra, valamint az oktatás és a kutatás folyamatos fejlesztésére koncentrálják.[25]

Ahogy a különböző intézmények próbálják kezelni a gyorsan változó környezetből adódó problémákat, fontos ügyelniük rá, hogy ne csak az egyes elemeket kezeljék, a többi figyelembevétele nélkül. Az egész rendszert kell szem előtt tartani egy ügyfélközpontú szervezeti modellel annak érdekében, hogy nagyobb agilitást érjenek el a szervezet egészében, a különböző részlegek között. A szervezetfejlesztéssel foglalkozó szakemberek partneri együttműködésére alapozva az egyetemek és a főiskolák képessé válnak arra, hogy azonosítsák a szervezetük egyedi környezeti, stratégiai, viselkedési, strukturális és kulturális normáit, és megállapítsák, hogy mi az, ami hátráltatja vagy elősegíti egy valódi hallgatóközpontú modell kialakítását. Nagyon fontos a bizalom kiépítése az intézményen belül, hogy a különböző ágak együttesen tudjanak dolgozni a pozitív változás érdekében. A hatalmi struktúra átalakítása, finomítása is szükséges. Ez részben magában foglalja a korszerű szervezetvezetési megoldások bekapcsolását, az érintetteknek nem csupán a döntéshozatalba, hanem a célkijelölésbe történő bevonását is, az alulról jövő kezdeményezések ösztönzését, amelyek – bár manapság az egyetemi működésben kevésbé érhetők tetten – a (felső)oktatás és a kutatás világában könnyen érvényesíthetők.[26] Emellett fontos annak tudatosítása, hogy nemcsak az oktatók, hanem az oktatásszervezésben dolgozók munkája is része a hallgatók sikereinek. Ahhoz, hogy ezt elérjék, létre kell hozni egy új

[24] Uo., 355.

[25] Uo.

[26] Rónay Zoltán: *Vezetők, testületek, felelősség a felsőoktatási intézményekben, különös tekintettel az állami egyetemekre.* Budapest, ELTE PPK – L'Harmattan, 2019.

szervezeti struktúrát, amelyben az egyetem különböző ágazatai, mint például a karrierfejlesztés, a mentálhigiénés vagy a tanulmányi tanácsadás és a tanórán kívüli tevékenység egy tető alá kerülnek. Így a diákoknak nem kell navigálniuk a különböző divíziók között, mindent egy helyen tudnak kezelni. Természetesen ez nem működne minden egyetemnél – mindenütt a saját specifikus problémákat és lehetőségeket kell figyelembe venni a változás menedzselésénél.

A kutatások hangsúlyozzák, hogy bármely változási folyamatnak nagy szüksége van egy változásszponzorra *(change sponsor).* Ő az a személy, aki nem a vezető, mégis széles körű fennhatósággal rendelkezik a szervezetben, hogy a változás bajnokaként jól tudja menedzselni azt. Szerepéhez tartozik, hogy támogatja a tanulóközpontú megközelítést, meghallgatja a visszajelzéseket, és azonosítja a változást hátráltató problémákat annak érdekében, hogy megtehessék a szükséges ellenlépéseket. Fontos, hogy ez az ember kívül álljon a hagyományos hatalmi struktúrán, hogy ne maradhasson fenn a korábbi *status quo,* és le tudja küzdeni a változás iránti ellenállást. A piaci változások sebessége megköveteli a jelenlegi struktúrák és folyamatok átalakítását, a kultúra változását, valamint azt, hogy a felsőoktatási intézmények rugalmasabbá váljanak, gyorsabban tudjanak reagálni a piacra. A szervezetfejlesztés célja, hogy irányítsa ezt a változást, és energiát adjon az intézményeknek arra, hogy leküzdjék az akadályokat, és segítsék az egyetemi hallgatóknak az egyetemről a munkahelyekre való átmenetelét.[27]

A kihívásokra adott válasz – Kreatív Tanulás Program, szolgáltatási kosár

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek a 2020–2025 közötti időszakra szóló Intézményfejlesztési Terve az Oktatási Stratégiában megfogalmazottak szerint egy pedagógiai (oktatásmódszertani, oktatási) paradigmaváltást célzott meg, amely cél eléréséhez komplex módon felépített és egymást erősítő, stabil, megtervezett és a hatásukat tekintve folyamatosan monitorozott tevékenységekre van szükség. Az NKE az Oktatási Stratégia kiemelt irányának megvalósítását a Kreatív Tanulási Programon (KTP) keresztül szeretné elérni. Ennek érdekében első lépésként a fejlesztési rektorhelyettes egy formálódó koncepciót mutatott be 2019 őszén. A program megvalósítására az egyetem rektora a központi és a karonként delegált vezetői szintű résztvevőkből (oktatási dékánhelyettesek) és további szakértőkből (minőségügyi biztos, hallgatói önkormányzat) álló Kreatív Tanulás Programtanácsot kérte fel. Az oktatási rektorhelyettes 2020 májusában karonként és a hallgatói önkormányzat részéről delegált résztvevőkből és további szakértőkből álló opera-

[27] Cameron i. m. (4. lj.).

tív munkacsoport létrehozását kezdeményezte (Kreatív Tanulás Munkacsoport). A Munkacsoport fő feladata a KTP stratégiájának kidolgozása és a stratégia által kijelölt célok projektfolyamatként való megvalósítása. A Munkacsoport mellett a projekt kutatási folyamatainak gondozása céljából egy Kreatív Tanulási Kutatóműhelyt is alapított az Egyetem, így a kezdeti szervezeti formát két szervezeti egység vette át: a Kreatív Tanulás Munkacsoport és a Kreatív Tanulás Kutatóműhely. A Programot nehezített körülmények között kell megvalósítani, hiszen a Munkacsoport megalakulása és a teljes tervezési fázis időszaka néhány hónapot leszámítva a Covid–19-pandémia második hullámának idejére tehető, ami a személyes kapcsolattartást, a programok szervezését és a kitűzött rövid távú célok megvalósítását nagymértékben próbára tette.[28]

A Kreatív Tanulás Program (KTP) mind koncepciójában, mind stratégiájában fontos szerepet tulajdonít az oktatók képzésének, az oktatásmódszertani tudás fejlesztésének. Ennek érdekében – a 2021. év elején tartott *workshop*on felmerült igényeket is figyelembe véve – került összeállításra egy olyan képzési kínálat, amelyet a Program „szolgáltatási kosárnak" nevez. A kosár képzéseinek kidolgozása 2021 nyarán meg is kezdődött annak érdekében, hogy a képzések megszervezése és lebonyolítása ősszel kezdetét vehesse. Az első fejlesztési napok meghirdetésénél a Program figyelemmel volt arra is, hogy olyan időszakban kezdje el kínálni a képzéseket, amely kevésbé megterhelő az oktatók számára, így esett a választás az év végi időszakra. A pandémia miatt azonban volt olyan képzés (a társoktatók hirdették), amelynek időpontját kétszer is el kellett halasztani.

A szolgáltatási kosár 2021-ben kialakított tartalmát három részre lehet bontani. A kosár első része a tervezést és az oktatást közvetlenül segítő programokat (az órák tartalmának megtervezését, a téma, a feladat és a módszertan megfelelő kiválasztását, a csoportdinamikai kérdéseket) tartalmazza. A kosár második halmazában az oktatáshoz szükséges tantervezési munkát támogató felkészítő programok szerepelnek, amelyek az ESG-alapelvek[29] alapján segítik az oktatók munkáját. A kosár harmadik része a KTP vertikális tagozódásához ad segítséget. Ide jelenleg két képzés került: az Oktatói Hálózat tagjainak (72 fő) módszertani felkészítése, amely egy alapozó képzés, és a későbbiekben erre építve folytatódhat a hálózat tagjainak további felkészítése, illetve a tehetségmentori felkészítés. A képzésekről készült részletes elemzéseknél három merítésből dolgozott

[28] Korpics Márta – Méhes Tamás: Paradigma- vagy kultúraváltás? Kreatív Tanulás Program a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 427–437.

[29] *Az Európai Felsőoktatási Térség minőségbiztosításának standardjai és irányelvei.* OFI, 2016, www.mab.hu/wp-content/uploads/2020/07/ESG_kotet_OFI2016_ESGmagyar.pdf

a Program. Az egyik forrás az oktatók által leadott forgatókönyvek és képzési anyagok, a másik az általuk írásban adott visszajelzések, a harmadik pedig a résztvevők által kitöltött visszajelző kérdőívek voltak. A kosár tartalmának leírása és az elért eredmények feldolgozása a következő struktúrát követi: először bemutatjuk magát a képzést, aztán kitérünk a képzést tartó oktatók visszajelzéseire, végül az értékelő kérdőív adatait ismertetjük. Az értékelést konklúzióval zárjuk.

Az oktatást közvetlenül támogató módszertani felkészítések

Jelenleg négy, az oktatást közvetlenül támogató módszertani felkészítő érhető el a szolgáltatási kosár kínálatában. A kosár efféle tartalma az Innovatív Tanszék Díjnak[30] köszönhetően folyamatosan tovább bővül, és újabb módszertani lehetőségeket kínál az egyetem oktatói számára. A képzések a módszertanuk és az ismeretátadás módját tekintve interaktívak, ezért a résztvevői létszám is korlátozott: 15 és 20 fő alatti. Ez nem azt jelenti, hogy csupán ennyi oktató érdeklődik a képzés iránt, hanem azt, hogy ezekben az oktatói csoportokban olyan intenzív, hatékony, élményalapú munka zajlik[31] – mindvégig fókuszban tartva a csoportképződés és a csoportdinamika szabályszerűségeit –, amely csak közepes méretű csoportban valósulhat meg eredményesen.

[30] Az Innovatív Tanszék Díjat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Kreatív Tanulás Programja hívta életre 2021-ben. Az Innovatív Tanszék Díj az oktatók módszertani megújulását támogatja, amivel a hallgatók számára is élményszerűséget nyújt, valamint lehetőséget teremt a konstruktív tanulási környezet kialakítására. A Díj célja az innovatív és a kreatív tanszékek oktatási és oktatásmódszertani munkájának elismerése, és lehetőség biztosítása arra, hogy az NKE más tanszékei és oktatói számára is bemutathassák kreatív és innovatív jó gyakorlataikat. A díj figyelembe veszi az oktatás és a kutatás autonómiáját, ezért nem állít mérhető és összevethető értékelési kritériumokat, mert nem versenyt, hanem egyre szélesebb körű együttműködést kíván létrehozni annak érdekében, hogy az NKE pedagógiai kultúrája az oktatók és a hallgatók tanulási sikerességére és pozitív tanulási élményére érzékennyé váljon. A Díj elismeri, egyben ösztönzi, inspirálja is a tanszékek pedagógiai fejlődését (lásd: Innovatív Tanszék Díj pályázati felhívás, 2021).

[31] Rudas János: *Delfi örökösei.* Budapest, Lélekben Otthon, 2007; Korpics Márta: Tréningmódszertan az iskolában? In H. Varga Gyula (szerk.): *Személyközi és médiakommunikációs tudatosság az iskolában.* Budapest, Hungarovox, 2020. 223–234.; Szőke-Milinte Enikő: Kommunikációs gyakorlatok, kommunikációs tréningek. Elvi-módszertani kérdések. In H. Varga Gyula (szerk.): *Tudatosság a kommunikációban.* Budapest, Hungarovox, 2009. 75–94.

Innovatív szellemi alkotó technikák a felsőoktatásban

Az „Innovatív szellemi alkotó technikák a felsőoktatásban" elnevezésű nyolcórás képzés nem kíván előzetes ismereteket a résztvevőktől. Az ideális csoportlétszám 12–15 fő. A képzés fő célja a kreativitás és az innovatív szellemi technikák körbejárása, azok gyakorlati kipróbálása, alkalmazása. A képzés érinti az induktív és a deduktív, a divergens és a konvergens gondolkodás, valamint a különböző innovatív, kreatív módszerek alkalmazásának lehetőségeit is. A képzést egynapos tréning formájában hirdetik meg, így jut idő a munkáltatás egyéni, páros, kis csoportos és plenáris formáit is vegyíteni egymással. A gyakorlatok során az oktató támaszkodik a résztvevők előzetes tudására és a hallgatókkal kapcsolatos tapasztalataira, amelyet minden gyakorlat végén közösen összegeznek, és a tréner kiegészíti, amennyiben a közös összegzés nem éri el a feladatban kitűzött didaktikai célt. A divergens és a konvergens gondolkodás kapcsán egy konkrét feladaton keresztül mutatja be a tréner, hogy milyen eredményeket lehet elérni azzal, ha a szokásos gondolkodási útvonalat megváltoztatjuk, és rávesszük a hallgatókat arra, hogy egy kérdést más módon próbáljanak meg megközelíteni és megoldani. A képzés két utolsó blokkja az innovatív szellemi alkotó technikákkal foglalkozik. Mindkét blokkban a résztvevők csoportban dolgoznak, és a munka eredményeit a kidolgozás után megosztják egymással. Minden csoport kap egy-egy innovatív-technika-leírást, amelyet fel kell dolgozni, és egy saját oktatási példán keresztül be kell mutatni a többieknek. A felkészülést segítő kérdések is támogatják, amelyek érintik a tervezés, a motiváció, a csoportdinamika és a tudatosítás pedagógiai kérdéseit is, ily módon saját élményt adnak a képzésen részt vevő oktatóknak.

A képzéseket követően elkészített beszámolók alapján a *workshop*ok interaktívan, jó hangulatban teltek. A tanulási szokásokon túl a képzés kitért a pozitív tanulási élményekre és az oktatói nehézségekre is. A tréner a résztvevők rendelkezésére bocsátotta a tréninget kísérő előadás diasorát és a tréning forgatókönyvét megalapozó háttéranyagot. Az egyik beszámolóban az oktató kitért arra is, hogy a képzési helyszínen sajnos tanteremtervezési okok miatt nem mozgatható pados teremben kellett a képzést megtartania, ami a tréninget jelentősen megnehezítette. A képzési forma lehetővé tette, hogy az oktató által bemutatott tartalmakon túl a résztvevők saját sikeres módszereikről is beszámoljanak egymásnak, így a tréner által ismertetett eszköztáron túl további bevált kreatív megoldásokat is tanulhattak egymástól. A csoportos alkotó technikák alkalmazását a résztvevők leginkább a társadalomtudományi területen látták alkalmazhatónak, a motiváció fenntartását, a tanulási szokások megváltoztatását pedig főként a gazdasági és a mérnöki területen tartották problémásnak. Erre mind a tréner, mind a résztvevők szerint a gamifikáció jelentheti a megoldást. A csoportmunka alkalmazását jól fogadták a résztvevők, bár többen csoportdinamikai nehézségekről is

beszámoltak, illetve arról, hogy a saját tantárgyaik vonatkozásában a csoportos tervezési munkákhoz további segítségre lenne szükségük. Az előadás típusú óráknál a figyelem fenntartása jelent nehézséget az oktatók számára – itt a mentimeter alkalmazását gyakorolták közösen a résztvevők. A tréner javaslatokat is megfogalmazott a KTP szervezői számára, amelyek a további képzések tartalmának kidolgozásához komoly segítséget jelentenek.

A képzést valamennyi résztvevő hasznosnak és izgalmasnak találta, és kivétel nélkül mindenki szeretne hasonló jellegű képzésen részt venni a jövőben. A tanultakat többféle módon is tudják hasznosítani, például jógyakorlat-ötletek, oktatási technikák és értékelésük, amelyeket a saját kutatásaikba és projektjeikbe is be tudnak építeni, pontozásos értékelésű ösztönző rendszer, digitális technológiák, új ötletek, módszerek, az ismeretek elsajátítására a hallgatókat ösztönző módszerek, a gyakorlati oktatásba is beépíthető praktikus módszerek. A kérdőív kitért arra is, hogy milyen további képzéseket igényelnének a résztvevők. Erre a kérdésre a következő válaszok születtek: interaktív elektronikus tananyagfejlesztés, előadástechnika-fejlesztés, jobb és bal agyféltekés tanulási/tanítási technikák, hatékony és gyors tanulási módszerek, pedagógiai alapok, tehetséggondozás, tárgyalástechnika, különböző személyiségtípusok felismerése és kezelése, szimulációs gyakorlat, innovatív, a jelenlegi oktatás gyökeres megújítását célzó, nem öncélú képzés, felzárkóztatás, tehetséggondozás, innovatív projektek, kollégákkal összedolgozás.

Az interaktív oktatás módszertani alapjai – kreatív technikák kezdőknek

A program tréneri ismeretek átadását tűzte ki célul kezdők számára, vagyis azok az oktatók a célcsoport, akik kíváncsiak, elkötelezettek és nyitottak új módszerek megismerésére, de nincs korábbi tréneri tapasztalatuk. A program célja az is, hogy a résztvevők megismerjék a tréning alapfogalmait, az interaktív tréningelemeket és ezek oktatásban való használhatóságát, valamint elsajátítsanak alapvető facilitációs technikákat. A program egy nyolcórás tréning keretei között valósul meg, és az alkalmazott módszertanokra figyelemmel limitált a résztvevők száma is. A tréning első fontos lépése a közös fogalomrendszer kialakítása, amelynek célja, hogy minden résztvevő ugyanazt értse a közösen használt fogalmakon.[32] A tréning egy helyzetelemzéssel indul, amely az úgynevezett SWOT-módszertan használatát és az ideális-tragikus tréning eseteit járja körül. A következő modul

[32] A közös fogalomhasználatot segíti a KTP-n belül a 2021 decemberére elkészült Fogalomtár, amely a KTP fejlesztései, programjai által érintett tudományterületek szócikkeit tartalmazza. Bajnok Andrea et alii: *Fogalomtár.* Budapest, NKE, 2022.

a különböző tanulási stílusokkal (VAKOG) és a Kolb-ciklussal ismerteti meg a résztvevőket. A VAKOG kapcsán a tréning arra tér ki, hogy milyen érzékszervekkel tanulunk, és az egyes érzékszervekhez milyen tréneri eszközöket, technikákat lehet társítani. Ezt követően a résztvevők kis csoportjai a tanultak alapján kidolgoznak egy konkrét témára egy másfél órás szemináriumi vázlatot. Minden csoport más tanulási stílust kell hogy válasszon, majd a teljes csoport közösen összeállít egy tanórai vázlatot, amelyben a VAKOG minden eleme meg kell hogy jelenjen.

Az oktató a tréningről készült beszámolójában érintette a tréning tartalmát, valamint különböző javaslatokat is megfogalmazott. A *workshop* túlnyomó részben gyakorlati fókuszú (20% elmélet + 80% gyakorlat). A csoport összetételét tekintve ideális létszámban különböző tanszékekről érkeztek a résztvevők. Ennek azért van jelentősége, mert így a képzés nemcsak az oktatói készségeket fejlesztette, hanem a karok és a tanszékek közötti együttműködést is. A beszámolóban az oktató kitért arra, hogy a záró körben adott visszajelzések alapján a résztvevők hasznosnak, gondolatébresztőnek és fejlesztőnek találták a képzést, egy résztvevő e-mailjéből idézve: „érdekes és izgalmas volt, ráadásul gyorsan elrepült". A résztvevők ugyancsak kiemelték a magas szintű bizalmat és az oldott, őszinte megosztásokat lehetővé tevő, a tanulást támogató légkört.

A visszajelzések alapján valamennyi résztvevő hasznosnak találta a képzést, és egyértelműen szeretne hasonló képzéseken részt venni a jövőben is. A részt vevő oktatók nyilatkozata szerint előreláthatóan a következő területeken tudják majd hasznosítani a képzésen megszerzett ismereteket: különböző területeken más-más technikák használata, a kurzusok felépítésének kidolgozásánál, főleg a keretek meghatározásakor, követelmények bevezetésekor, pozitív hozzáállás, kreativitás, az eltérő tanulási módok figyelembevétele, egyénre szabása kis csoportos képzésben, bizonyos, konkrét interaktív technikák, oktatási módszerek, új módszerek, reflexiós igények, bizonyos elemekkel újítva az óratartás, kurzus céljainak meghatározása, elvárások meghatározása a hallgatók irányából, kártyák alkalmazása a feladatok kiosztásánál. A résztvevők a következő területeken fogalmazták meg képzési igényeiket: nagyobb létszám esetén hogyan vetíthetők ki az előadások, oktatói képességek fejlesztése, további interaktív tanulási-tanítási módszerek, online ismeret-ellenőrzési módszerek, online képzés technikája.

Tréneri készségek a gyakorlatban – haladóknak

A program célja a már tréneri oktatói tapasztalatokat szerzett kollégák szakmai identitásának gondozása, az önreflexiók segítése és egymás támogatása. A célcsoport azon oktatók köre, akik használják saját oktatói gyakorlatukban a tré-

neri eszköztárat, gyakorlatokat, rendelkeznek tréneri tapasztalattal, és szeretnék magukat fejleszteni e területen. A program olyan tréning, amely több *workshop*-elemet is tartalmaz, és a részt vevő oktatók ajánlott száma itt is maximum 15 fő. A tréning első blokkja a megoldásfókuszú kérdések mentén a konstruktív visszajelzés és az erőforrások észrevételének tudatosításával foglalkozik. A következő blokk a kommunikáció különböző fontos területeire és a tréneri kompetenciáira fókuszál egy triádgyakorlat keretein beül. A triádokon belül mindenki minden szerepben ki kell hogy próbálja magát, és gyakorolja az értő figyelmet (empátia), a kérdezést és a megosztást (beszélő). A gyakorlat a közléssorompók elkerülésére is ráirányítja a figyelmet. A következő blokk a résztvevők tréneri erősségeinek és fejleszteni vágyott területének a diagnosztikája, a tréneri kompetenciák áttekintésén, értékelésén keresztül. Az egyéni munkát kis csoportos, majd plenáris megosztás követi. A következő rész a tréneri ideál megfogalmazását célozza meg páros gyakorlat formájában, amelyet egy egyéni írásos gyakorlat zár le. A képzés a résztvevők saját tréneri identitására is rákérdez, amelyet vizualizált formában kell bemutatni, amelyet aztán külön-külön egyénileg és csoportosan is kielemeznek. A képzést eddig egy alkalommal rendezték meg.

Az oktató értékelése szerint a *workshop*nak jó visszhangja volt, a résztvevők közül ketten külön vissza is jeleztek a zárókör után, hogy számukra hasznos és érdekes volt a képzés, sok új módszert és technikát ismertek meg (például legóval modellezés, megoldásfókusz), ötleteket kaptak a munkájuk fejlesztéséhez. Az egyik kolléga jelezte, hogy hiányérzete maradt, szívesen tanulna a nem szokványos kreatív módszerekről, amelyeket használ a tréner, például művészi eszközök a tréningen, mesetérkép. Továbbá egy tapasztaltabb (szintén tréner) kolléga telefonon jelezte vissza a képzést tartó oktatónak, hogy az alkalom a szívét és az eszét egyaránt megmozgatta.

A képzés a visszajelzések alapján minden résztvevő tetszését elnyerte, valamint jelezték, hogy a jövőben is szeretnének hasonló képzésen részt venni. A képzésen tapasztaltakat a következő területeken tudják kamatoztatni: tréneri, oktatói és kutatói minőségben, a kollégákkal való tapasztalatcsere megvalósításában, egymás támogatásában, az időgazdálkodás terén, inspiráció szerzésében. A képzésen részt vevők szívesen tanulnának a továbbiakban a pánikzónából való visszahozásról, további eszközökről, technikákról, a módszertanokról, az önreflexióról és a tréneri kihívásokról.

A tanítás és tanulás 20 legfontosabb alapelve a felsőoktatásban

A program célja a részt vevő oktatók pedagógiai, pszichológiai és módszertani ismereteinek bővítése a tanítási folyamat hatékonysága szempontjából legfonto-

sabb pedagógiai, pszichológiai fogalmak és jelenségek bemutatásán keresztül. A program kidolgozásához a kiindulópontot az American Psychological Association gondozásában megjelent szakirodalom jelenti, amelynek kialakításában több szakember és szakterület dolgozott együtt.[33] A kurzus a 20 alapelvet három kategória, a motiváció, a *mindset* és a jóllét köré szervezve mutatja be, amelyekhez csoportosítva tárgyalja a különböző alapelveket. A program az általános kereteken túl kreatív ötleteket és fogódzkodókat ad az oktatók kezébe kurzusaik tervezéséhez, valamint az egyes alapelvekhez kapcsolódóan kis csoportos munkában lehetőséget is biztosít arra, hogy az oktatók saját oktatási gyakorlatukat, módszereiket összevessék az alapelvekkel, majd ennek megfelelően legyenek képesek saját kurzusaik átformálására, megújítására. A képzés eddig két alkalommal, két különböző városban, Budapesten és Baján került megrendezésre.

A képzések során mindkét helyszínen a KTP számára átadott forgatókönyvben kidolgozott tematikát követték az oktatók. A képzés első felében négy nagy elméleti kérdést jártak körül és kapcsoltak a 20 alapelv megfelelő elemeihez, amelyek a konstruktivista tanuláselmélet, a belső motiváció, a *mindset* és a jóllét. A képzés második egységében kifejezetten az alapelvek tanulmányozására került sor, a résztvevők átnézték az alapelveket összefoglaló dokumentumot, majd kiválasztottak egy-egy alapelvet, amelyet önállóan feldolgoztak, és csoporttársaiknak beszámoltak annak gyakorlatban történő alkalmazhatóságáról. A két képzési csoportban a személyes tanítási és tanulmányi élményeik közötti különbségekből adódóan a hangsúlyok nem egyformán jelentek meg az egyes témáknál, de mindkettő befejezte az eltervezett anyagot. Az oktató jelezte, hogy a hangulat oldott és konstruktív volt, sikerült megteremtenie azt a közeget, ahol a szakmai és a személyes beszélgetések a megfelelő arányban jelenhettek meg, ez pedig segítette az általános érvényű alapelvek személyes beépítését a tanítási gyakorlatba. Az oktató szubjektív tapasztalatokat szintén megfogalmazott. A képzés fontos eleme volt, hogy nemcsak beszéltek a tanítás folyamatáról, a motivációról és a módszertani változatosságról, hanem a tanítás formája maga is tükrözte az átadni kívánt tartalmakat. A kis csoportos feladatvégzés, a mentális reprezentációk és az előzetes tudás feltérképezése, a saját élmények felelevenítése, az önálló munka és a csoportbeszélgetések mind tudatosan kerültek alkalmazásra a képzés során annak érdekében, hogy a résztvevők motiváltak és nyitottak legyenek a témára, hogy lássák az alapelvek gyakorlatban történő alkalmazását,

[33] A *tanítás és tanulás 20 legfontosabb pszichológiai alapelve az alap- és középfokú oktatásban. Munkacsoport a pszichológiáért az iskolákban és az oktatásban.* Washington D. C., American Pszichological Association, 2015, www.apa.org/ed/schools/teaching-learning/top-twenty-principles-hungarian.pdf

illetve, hogy olyan bizalmi légkör alakuljon ki, amely megteremti az önreflexió lehetőségét.

Minden résztvevő hasznosnak találta a képzést, és szeretne még hasonló jellegű képzéseket. A hasznosítás lehetőségeit nagyon széles körben nevezték meg: motiválás, Bloom-taxonómia új változata, *mindset* elmélet, a motivációra vonatkozó gyakorlatok, motivációs technikák, öndeterminációs, az APA-keretrendszer megismerése, a tanulás-tanítás-tanuló hármasról rengeteg új ismeret, motiválás, célok kijelölése, kutatás, az alapelvek a teljes oktatási gyakorlatra kihatással vannak, összességében nyitottabbá vált, más szemmel néz az előadásaira, addigi gyakorlatára, motiváció területe, tanulási motiváció – a hallgatók teljesítményének növelése, a saját motiváció erősítése, motiválás eljárásai, technikái, hallgatói motiváció: hatásosabb tudásátadás, jobb eredmények, sikerélmény, tanítási módszerek: önfejlesztés, tanulási módszerek: hallgatói támogatás. A csoport szintén megfogalmazott igényeket, ezek nagyon széles területeket érintenek: értékelés, csoportdinamika/osztálymenedzsment, kritikus gondolkodás, motiváció, kreativitás, önfejlesztés, jó gyakorlatok, oktatástechnika, gyakorlati ötletek, feladatok az órák hatékonyságának növelésére, konkrét oktatási technikák, gyakorlatok, feladatok, kreatív módszerek alkalmazása az oktatásban, élményszerű oktatás, digitális vívmányok alkalmazása az oktatásban, kommunikációs technikák.

Az oktatáshoz szükséges tantervezési munkát segítő felkészítő programok

A szolgáltatási kosár e része a jelen pillanatban két képzést tartalmaz. Várhatóan ez a rész további lehetőségekkel fog bővülni, amelyek a tantervkészítési munkákat és az ESG-alapelvek szerinti tantárgyi tematikák kidolgozását fogják segíteni. Ily módon ez speciális képzési terület, erre a felkészültségre nem minden oktatónak van szüksége. Itt várhatóan olyan oktatókat „képeznek ki", akik az egyes karokon segítséget tudnak majd nyújtani e területen a tanszékek tantervfejlesztési munkáihoz.

A tanulási eredmény fókuszú pedagógiai módszertani fejlesztés

A *workshop* a csoportmunka és a tréningmódszertan segítségével a következő témákat érinti: a pedagógia alapvető fogalomrendszerének elemzése, a reformpedagógiai törekvések, kultúraváltások főbb elemeinek áttekintése, a tanulási eredmények fogalomrendszere, lényege, szintjei, kategóriái, a tanulási eredmények alkalmazása az oktatásban, törvényi és tartalmi szabályozás rendszerei, a tanulási eredmények alkalmazásának területei és előnyei. A tanulásieredmény-alapú

módszertani fejlesztés logikája és módszertana, a cél-követelmény-tartalom-módszer-értékelés koherenciája, tanulásieredmény-alapú követelménytámasztás, a tanulási eredmények kialakításának és megfogalmazásának módszertana, a tanulási eredményekkel szemben támasztott tartalmi és formai követelmények, Bloom-taxonómia, példák, jó gyakorlatok,[34] a tanulási eredményekre épülő módszertanok kialakításának és írásának módszertana és gyakorlata, saját szakterülethez kapcsolódóan tanulási eredmények megfogalmazása, közös megbeszélése.

Az oktató beszámolója alapján a képzés fontos eleme volt, hogy a csoporttal együtt áttekintették a főbb pedagógiai fogalmakat, és összevetették azokat a saját értelmezéseikkel és a szakmai alapokkal. Jól érzékelhető volt, hogy ebben a tekintetben számtalan eltérő fogalomhasználat él, ami az egységes pedagógiai kulturális mező létrejötte szempontjából aggályos. Fontos megállapítás volt a résztvevőktől, hogy ilyen alapbeszélgetéseket tanszéki keretek között is érdemes lesz folytatni. A másik izgalmas terület a pedagógiai ethosz, értékvilág közös definiálása, ami az előző megállapításhoz szorosan kapcsolódik, és közel azonos következtetések levonására inspirálta a résztvevőket. A pedagógus és oktató szerepek a szervezeti kultúra résznél kerültek elő – itt a hagyományos és, mondjuk úgy, alternatív oktatói szerepeket tükröztették, amelynek során megállapítást nyert, hogy a jelenlegi oktatásszervezési gyakorlat nem kellően inspirálja az oktatókat a hagyományos oktatói szerepből való kimozdulásra. A képzés fő fókuszában a tanulásieredmény-alapú módszertan fejlesztése állt, ugyanakkor a módszer természetesen nem elválasztható a szerepektől, tekintettel arra, hogy a tanulási eredménytartalmak erőteljesen ismeretfókuszúak – ami általános csoportmegállapítás volt –, és ez az alapvető pedagógiai folyamatok tekintetében is érzékelhető. A csoport tagjai egyénileg dolgoztak egy-egy módszertani kártya megalkotásán. A képzés végén a teljes képzési anyagot és az eszközöket átadta az oktató a résztvevőknek azzal, hogy a tanszékeiken bátran folytassák le a képzést.

A tanulásieredmény-alapú tanári módszertani kézikönyv fejlesztése[35]

A képzés célja a módszertani támogatás biztosítása azon egyetemi oktatók számára, akik nemcsak az oktatásban, hanem az oktatás megtervezésében is szeretnének különböző új és változatos módszereket elsajátítani. A módszertani kézikönyv fejlesztésében a fő fókusz a tanulásieredmény-alapú oktatáson van,

[34] A hazai közszolgálati továbbképzési rendszerben a kompetenciaalapú továbbképzési programok is hasonló módszertan alapján kerülnek kifejlesztésre; lásd bővebben Kis–Klotz i. m. (6. lj.).

[35] Az oktató megbetegedése miatt két alkalommal is el kellett halasztani a képzést, ezért nincs róla oktatói és résztvevői visszajelzés.

amelyen keresztül az oktatók képessé válnak arra, hogy a tantárgyi követelményeket eredményorientáltan, támogató módszerek alkalmazásával határozzák meg, valamint azt az értékelésben is figyelembe vegyék, továbbá segítséget nyújt abban, hogy a tanulási eredményeket milyen módon és milyen módszerekkel tudják értékelni. A képzés során az oktató figyelemmel van arra is, hogy minden résztvevő személyre szabott támogatást kapjon a saját oktatási gyakorlatához. A képzés általános célja az oktatók támogatásán túl az, hogy a hallgatók tanulási eredményességét növelje, és a tanszékek módszertani kultúrájára is hatással legyen.

Vertikális tagozódást segítő képzések[36]

A szolgáltatási kosár harmadik része az Oktatói Hálózathoz tartozó oktatók felkészítését célozza meg. 2021 januárjában a KTP első konferenciájához tartozó *workshop*ra minden tanszék egy kollégáját delegálta, aki a tervek szerint a folyamatos fejlesztési munkában a tanszéki oktatók segítségére lesz. A KTP kiemelt figyelmet fordít a Hálózat tagjainak azonos felkészítésére, mert fontosnak tartja, hogy minden tanszéken legyen legalább egy, a KTP céljait, programelemeit ismerő és a változtatásokhoz kapcsolódni tudó oktató, aki nemcsak érdeklődő és motivált, hanem megfelelő tudással és készségekkel is rendelkezik ahhoz, hogy a kollégái rendelkezésére állhasson. A Hálózat tagjai felkészítésére 2022 januárjában került sor – a 72 kijelölt tag több mint fele tudott részt venni a képzésen. Azon oktatók számára, akiknek nem volt alkalmas a képzés időpontja, 2022 tavaszán a felkészítést végző kollégák megismétlik a képzést. Az alapozó képzést egy *workshop*sorozat fogja kiegészíteni, ahol a kiképzett moderátorok segítségével a tanszéki delegáltak évente több alkalommal is meg tudják beszélni kérdéseiket, igényeiket és a tanszéken esetlegesen felmerülő problémáikat. A Kreatív Tanulás Program koncepciója szerint a Hálózatba jelölt oktatók rövid és hosszú távon támogató szerepet látnak el a saját tanszékükön – ehhez kapnak a Programtól kapaszkodókat.

[36] A KTP hosszabb távú fejlesztési céljai közé tartozik, hogy kidolgozzon és megvalósítson egy több részből álló mentori rendszert. A jelenlegi képzés a hallgatói mentorálás egyik területébe enged betekintést: a tehetséggondozásba. A KTP a hallgatói mentorálás területén a későbbiekben foglalkozni szeretne a lemorzsolódással is, amihez már rendelkezésre állnak a magyarországi egyetemek különböző jó gyakorlatai. Az oktatói mentori rendszert kiépítése további feladat lesz.

Az Oktatói Hálózat tagjainak oktatásmódszertani fejlesztése

A képzés kidolgozói a képzés célját olyan oktatók felkészítésében látják, akik a felsőoktatásban támogatni tudják oktató kollégáikat. A támogatásba beletartozik az eredményesség, a tanulás tervezése, az oktatási módszerek hatékony használata, az információs és kommunikációs technológia oktatástámogató eszközeinek ismerete és alkalmazásának miként je. Az egynapos képzés három modulba osztva valósul meg, amelyeket három olyan oktató tart, aki az adott téma kiváló ismerője, és támogatást tud nyújtani abban is, hogy az adott területen hogyan kell fejlődnie a résztvevőknek. Az első modul a tervezési és oktatási módszerekbe ad betekintést, a második a motiválásba és az oktató személyiségéhez tartozó kérdésekbe, a harmadik pedig a különböző értékelési módszereket mutatja be. A kurzus mindhárom oktatója folyamatosan részt vesz az oktatásban úgy, hogy a bevezetőt és az összegzést, zárást közösen tartják, míg az egyes modulokat külön-külön, ami lehetővé teszi, hogy egyszerre három helyszínen több kis csoport képzése folyjon. A bevezetőn és az összegzésen a teljes csoport vesz részt, majd a három modul mindegyikében a három részre osztott csoporttal egy-egy oktató foglalkozik, ezzel biztosítva a kis csoportos oktatást. Mivel az Oktatói Hálózatban minden tanszék képviselteti magát, a képzés kétszer egy napot vesz igénybe annak érdekében, hogy minden tanszéki delegált részt vehessen a felkészítésen.

A képzés három oktatója külön-külön értékelte a képzést, így az összefoglalásban mind a három visszajelzésre kitérünk. A 20–22 fős csoport létszámára való tekintettel kis csoportokat alakítottak, hogy a résztvevők ne csak beszéljenek róla, hanem alkalmazzák is az interaktív módszereket. Az értékelési módszerek *workshop* fókuszában két altéma állt (itt az oktató az idő rövidségére is hivatkozott): az értékelés mint motiválás és az értékelés mint fejlesztési eszköz. Először *brainstorming* keretében összegyűjtötték a részt vevő oktatók által jelenleg használt módszereket és eszközöket. Ezután rövid prezentáció következett a témáról, majd rendszerezték az összegyűjtött módszereket és eszközöket diagnosztikus, formatív és szummatív értékelési formák szerint, és plenáris formában példákkal feldolgozták az egyes szakaszok szerepét, jelentőségét. Ezt követően a kreatív fejlesztő-értékelési formák közül választhattak a résztvevők (húsz, az értékelési forma elnevezését és rövid leírását is tartalmazó kártya segítségével), aszerint, hogy melyiket tudnák alkalmazni a tantárgyaik oktatása során. Mindenki megosztotta, hogyan szokta (vagy képzeli a jövőben) alkalmazni az adott értékelési formát, amit a csoporttagok kiegészítettek a saját gondolataikkal, tapasztalataikkal. Mindegyik csoportban építő szakmai beszélgetések, tapasztalatcserék alakultak ki.

A képzési rész kapcsán az is kiderült, hogy sokan ösztönösen használnak különféle fejlesztő-értékelési eszközöket az oktatói munkájuk során, csak eddig

ez nem tudatosodott bennük. Akadályozó tényezőként említették az egyre növekvő adminisztratív terheket. A fejlesztő-értékelési formák sok felkészülést igényelnek, de az adminisztratív feladatok határidőre való elvégzése elviszi az erre fordítható időt és energiát. Mind a kis, mind a nagy csoportban kiemelték a résztvevők, hogy mennyire fontosnak és hasznosnak tartották ezt a témát, hiszen rendszerint ez a legtöbb konfliktus forrása oktató és hallgató között. A résztvevők azt is jelezték, hogy sokkal több időre lenne szükség (legalább egy teljes napos képzésre), amikor csak az értékelési módszerekkel foglalkoznak, annak érdekében, hogy az értékelés minden fontos aspektusán végig lehessen menni.

A motiválás modulban az első feladat alkalmával a résztvevők a tanítás iránt érzett saját motivációjuk feltérképezése céljából párokban megvitatták a felvetést: „Azért szeretek/nem szeretek tanítani, mert…", majd a nyílt körben elmondták a párjuk által említett fő okokat. Kiderült, hogy mennyi áthallás van a csoporttagok között, ami megerősítően hatott rájuk. Egy oktató számára fontos, hogy tisztában legyen a tanítás iránti motivációjával, és azzal is, hogy mi hat rá e téren. Szintén fontos, hogy megismerkedjenek az oktatók a sajátjuktól eltérő motivációkkal is. Kiemelt jelentőségű annak a diagnosztizálása, hogy az oktató mit nem szeret a tanításban, és hogy a nehézségeket hogyan tudja áthidalni. E kérdések átbeszélése után a hallgatók motiválására került sor, hiszen – ahogy ezt a képzés erősen hangsúlyozza is – a tanulók motiválása a tanár legfőbb feladata.

A blokk része volt egy ötletbörze is, amelynek szerepe a motiválási technikák tárházának bővítése volt. Végül a résztvevők közösen megnézték Jós Andrea *A tanári pálya márpedig menő!* című TED-előadását. Az elemzés során a kollégákban tudatosult, hogy a tanulók motiválásának legfontosabb hozzávalói a tanár személyisége és kommunikációja. A hatékony tanuláshoz nélkülözhetetlen a pozitív, támogató tanári attitűd. Megvitatták, miben áll az úgynevezett háromfókuszú tanár sikerének titka: a saját magához, a tanulókhoz és a tanítandó tárgyhoz/tananyaghoz való viszonya együttesen határozza meg a tanítás sikerességét. A résztvevők érdeklődése – a műhely céljának megfelelően: a tanulás és a fejlődés iránti motiváció – mindvégig kiemelkedő volt. Oldottan, aktívan, egymásra és az új ismeretekre nyitottan vettek részt a foglalkozásokon. Egyértelműen kifejezték, hogy sok ilyen élményre, támogatásra volna szükségük.

A képzéssel minden résztvevő kiemelten elégedett volt, és jelezte, hogy szeretne hasonló jellegű foglalkozáson részt venni a későbbiekben is. Részletesen a következő pontok bizonyultak számukra hasznosnak: többféle motivációs és értékelő módszer megismerése, az első óra módszertana, a hallgatói motiváció eszközei, számonkérési módszerek, egymondatos összefoglaló az értékelés során, a motiváció megtartására irányuló ötletek, változatos eszközök, értékelési módszerek, főként a számonkérési módszerek a szorgalmi időszakban, mérési és kommunikációs módszerek, oktatási módszertantípusok (előnyök és hátrá-

nyok), a tanult értékelési típusok alkalmazási lehetőségei, az új értékelési módszerek alkalmazása a műszaki tárgyaknál, oktatásmódszertan, motivációs technikák, értékelési módszerek és sokféleségük, óratervezés, oktatási és számonkérési módszerek, motiváció.

Ebben a csoportban is fogalmaztak meg további igényeket: konkrét módszerekre történő felkészítés, digitális eszközök alkalmazási lehetőségeinek kiterjesztése, tudástár (ötlettár) bővítése, adott problémákra való felkészülés és problémamegoldás, online ismeret-ellenőrzési alkalmazások használata, kommunikációs technikák, oktatási módszerek megismerése, oktatásmódszertan, innovatív módszerek: Teams, Neptun, Moodle, digitális területen használható módszerek, *burnout,* csapatépítés, értékelési módszerek és a Moodle-ban rejlő lehetőségek, speciális módszertanok, készségfejlesztés, módszerek kipróbálása, konfliktuskezelés hallgató és hallgató, hallgató és oktató, oktató és oktató viszonyában.

Tehetségmentori felkészítő (hallgatói tehetséggondozás)[37]

A hallgatói tehetséggondozást támogató felkészítő az oktató mentori szerepét helyezi fókuszba. A tréningelemeket is tartalmazó *workshop*on a résztvevők megismerkedhetnek a hazai és a nemzetközi tehetséggondozási jó gyakorlatokkal. A témáról való közös gondolkodást követően (például mi a tehetség, hogyan mérhető, milyen eszközökkel támogatható) lehetőségük nyílik arra, hogy beazonosítsák a tehetségek mentorálásához szükséges kompetenciákat a trénerek segítségével. Megismerik a mentorálás lehetséges szakaszait, továbbá részt vehetnek egy egyéni tehetségmentori terv összeállításában.

Konklúzió

A szolgáltatási kosár tartalmának leírásából egy nagyon sokrétű, színes kép bontakozik ki. Ez a sokféleség bizonyos szempontból ellentmond annak az egy irányba tartó törekvésnek, amelyet az NKE Oktatási Stratégiája megfogalmaz, más szempontból azonban erősíti azt. Az Oktatási Stratégia pedagógiai (oktatásmódszertani, oktatási) paradigmaváltást céloz meg, amelynek fő irányai egy hármas célrendszerben helyezkednek el a közösségi tanulás, az alkotás, valamint az egyéni fejlődés fogalmai és irányai mentén.[38] A szolgáltatási kosár jelenleg is több, e hármas célrendszernek megfelelő képzést kínál. Az oktatók számára

[37] A képzést szintén többször át kellett tervezni, de 2022 márciusában remélhetőleg megtartható.
[38] Korpics–Méhes i. m. (28. lj.) 428–433.

e képzések nem kötelezők, egyéni döntés alapján jelentkezhetnek rájuk, de az oktatói véleményekből az látszik, hogy összességében nagyon jó véleménnyel voltak a képzésekről, sokat tanultak ezekből, a képzés tartalmát jól tudják hasznosítani saját oktatói gyakorlatukban. Ugyanakkor számos további igényt is megfogalmaztak arra vonatkozóan, hogy milyen képzésekre és fejlesztésekre lenne szükségük. Az egyetem oktatóinak nagyon alacsony százaléka rendelkezik pedagógiai végzettséggel, de több tréneri és *coach* végzettségű kolléga is van – az ő felkészültségük nagymértékben segíti őket a tanulási folyamat megtervezésében, lebonyolításában és az értékelésben. E vonatkozásban érdemes utalni rá, hogy az említett kollégák egyfajta mentori tevékenységet végeznek egy olyan szervezeti közegben, ahol az oktatói és a tudományos ranglétrán elfoglalt szerep hangsúlyos, miközben előállhat olyan helyzet, ahol a mentor a grádics alsóbb fokán áll. Ugyanakkor a szakmai kompetencián alapuló támogató (mentor) rendszer kialakítása hosszú távon a szervezeten belüli bizalmat növeli, valamint motiválja és fejleszti az adaptációs készséget, egyéni és szervezeti szinten egyaránt.[39]

A képzések szinte mindegyike érintette a motiváció kérdéskörét, ennek két oldalát, a saját oktatói motivációt, illetve a hallgatók motiválásának lehetőségeit. Fontos része volt a képzéseknek az oktatói önismeret és reflexió is – a feladatok során kiderült, hogy nem egyszerű ma egy felsőoktatási intézményben tanítani, az oktatói pálya során felmerülhet a kiégés veszélye. Abban az oktatók (a képzést tartó oktatók és trénerek is) egyetértenek, hogy az intézménynek fontos szerepe van abban, hogy ezekről a problémákról beszélni lehessen, és hogy a nehézségekkel küzdő szereplők megfelelő segítséget kapjanak. A sokszínűség oka az is lehet, hogy nem létezik ma már egyetlen megtanulható recept, amely a sikerességet jelentheti a felsőoktatásban. Az oktatónak tantárgytól, tantárgyi céltól, hetekre lebontott részcéloktól függően az adott csoport vonatkozásában kell meghatároznia, hogy abban a tanulási környezetben számára és a hallgatók számára mi a leghatékonyabb módszer. Ezek megismerését, kipróbálását segíti a szolgáltatási kosár. Az oktatók igényeket is megfogalmaztak különböző módszerek és technikák megismerésére, erre is tekintettel fogja a KTP fejleszteni és további tartalommal bővíteni a kosár tartalmát. Az európai felsőoktatási térségben működő egyetemek számára az ESG minőségbiztosítási rendszer jó kereteket ad az oktatáshoz, a felkínált képzések ennek megismerését is célozták.

A résztvevőktől érkezett visszajelzések alapján összességében elmondható, hogy a képzéseket hasznosnak, gondolatébresztőnek, fejlesztőnek és izgalmasnak találták, és kivétel nélkül mindenki szeretne hasonló jellegű képzéseken részt venni a jövőben. A résztvevői visszacsatolások alapján a tanultakat többféle

[39] Káplár-Kodácsy Kinga – Rónay Zoltán – Dorner Helga: Adaptációs stratégiák a felsőoktatásban: egy mentorrendszer tapasztalatai. *Iskolakultúra,* 31. (2021), 11–12. 115–129.

módon is tudják hasznosítani, amely lehetőségeket nagyon széles körben nevezték meg. A képzésekre különféle tanszékekről érkeztek a résztvevők, aminek azért van jelentősége, mert így a képzés nemcsak az oktatói készségeket fejlesztette, hanem a karok és a tanszékek közötti együttműködést is.

Összegzés

Feltehetjük a kérdést, hogy mi állhat a változás sikerességének útjában. A kérdés megválaszolásához John Kotter és Dan Cohen könyvét hívjuk segítségül, amely több száz, a szervezeti változás alanyaival készített interjú értékelésének eredményeit tartalmazza.[40] A kutatás eredményei megegyeztek Kotter korábbi könyvének tanulságaival.[41] Mindkét könyv adatai azt mutatták, hogy a szervezeti változások 70%-a sikertelen, 10%-a pedig sikeres. A második kötet egyrészt megerősítette az első eredményeit, másrészt pedig rámutatott arra, hogy mennyire fontosak az érzelmek a siker eléréséhez. A kutatási eredmények alapján megírt tanmese[42] a legnagyobb hiba felismeréséhez is elvezette Kottert, ami az, hogy a szervezetekben nem éreztetik elegendő számú munkatárssal, hogy a változtatás sürgető. Kotter vezetőket kérdezett meg arról, hogy a mellettük dolgozó munkatársak számára is egyértelmű-e a változás sürgőssége, fontossága. A beszélgetések eredménye továbbá az volt, hogy a korábbi nyolcszakaszos modellhez hasonlóan itt is megállapított hat következtetést, amelyekhez kritériumokat is kapcsolt.[43]

Az első következtetés az, hogy minden a tettvágyból indul ki, vagyis a változások elindítása mögött szükséges az erős tenni akarás, a kezdeményezőkészség, és fontos, hogy az elégedetlenség érzése is dominálj on a fennálló helyzettel kapcsolatban. A második az önelégült nyugalomról szól, amely nagyon veszélyes a szervezetre nézve, mert gátat szabhat a fejlődésnek. A harmadik megállapítása, hogy a tettvágynak az áltettvágy is ellensége lehet, hiszen az egy működő szervezetet tart fenn, amely nem a jó irányba fejlődik. A negyedik az, hogy a tettvágy és az áltettvágy összetévesztése komoly problémákat okozhat. Az ötödik következtetés, hogy mind az önelégült nyugalom, mind az áltettvágy felismerhető és valódi tettvággyá alakítható át. A hatodik következtetése szerint a tettvágy megléte a szervezeti kultúra fontos eleme, hiszen ma már minden szervezetre a folyamatos változás a jellemző.

[40] John P. Kotter – Dan S. Cohen: *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations.* Harvard, Harvard Business Press, 2002.
[41] John P. Kotter: *Leading Change*. Harvard Business School Press, 1996.
[42] John P. Kotter – Holger Rathgeber: *Our Iceberg is Melting: Changing and Succeeding Under Any Conditions*. New York, St. Martin's Press, 2005.
[43] John P. Kotter: *Tettvágy. Változásmenedzsment stratégiai vezetőknek*. Budapest, HVG, 2009.

A szervezeti változás a felsőoktatási intézményekben jelenleg egy még feltörekvő területnek tekinthető, amely sok helyen már a vezetők által is támogatásra talál. Ennek a területnek azonban szüksége van szilárdabb és empirikusan jól alátámasztott bizonyítékokra ahhoz, hogy informálni tudjon kutatókat, gyakorlati szakembereket és politikai döntéshozókat.[44] Budevici-Puiu moldovai egyetemeket vizsgáló tanulmányában arra a következtetésre jut, hogy az egyetemeknek innovációs intézményekké kell válniuk, sokkal aktívabban kell részt venniük a nemzeti kutatási rendszerben és a nemzetközi versenykörnyezetben.[45] Emellett nélkülözhetetlen, hogy a tudás fejlesztése és átadása folyamatos kompetenciafejlesztés révén történjen, amelynek birtokában az egyetemen végzettek jól be tudnak majd illeszkedni a gazdasági környezetbe.[46] A globalizáció korában az egyetemeknek új tevékenységeket kell kifejlesztenie, amelyekkel intenzívebbé tehetik a tudás átadását az üzleti és a társadalmi környezetnek. Fontos, hogy az egyetemek egymás között aktív partnerséget alakítsanak ki, intenzívebbé tegyék a kutatásokat, és ha részt tudnak venni a köz- és magánszféra különböző partnerségeiben, akkor a gazdaság fontos szereplőivé válhatnak nemzeti szinten.

A mai gyorsan változó környezetben azok az egyének és szervezetek tudnak sikeresen helytállni, akik képesek az alkalmazkodásra, a változásra, vagyis arra, hogy egy jelentkező probléma, változási kényszer hatására vagy akár annak megelőzésére fejlesszék magukat. Ez pedig, akár az egyént, akár a szervezetet vizsgáljuk, csak tanulással lehetséges. A szervezetek sokféleképp válaszolhatnak a felmerülő kihívásokra, reakcióikat a lehetőségek számbavétele utáni választás határozza meg. Ez a választás egy tanulási folyamat, hiszen a sokszor radikális változások nagyon szigorú követelmények elé állítják a szervezeteket. Egy szervezetnek meg kell tanulnia, hogy a hosszú távú fennmaradás módja a sikeres alkalmazkodás. Ez azzal jár, hogy a szervezetnek nyitottnak kell lennie a környezeti változások felé, ami azt kívánja meg, hogy a szervezet rugalmasan alakítsa ki a belső rendszereit és folyamatait. A szervezet sikeressége azon múlik, hogy ne késve reagáljon a külső körülményekre, hanem ezeknek elébe tudjon menni, vagyis a tanulás már nem alkalmazkodást, hanem proaktív és előrelátó magatartást jelent. Ezenfelül a sikeresen alkalmazkodó, tanuló szervezetek sajátossága az is, hogy a környezeti kihívásokra adott válaszaik nemcsak gyorsak, hanem eltérnek a hagyományos megoldásoktól, fő jellemzőjük, hogy kreatívak, innovatívak. A sikeresen tanuló szervezeteket az is jellemzi, hogy a szervezeti tagok (esetünkben a vezetők, az oktatók, az adminisztratív dolgozók és a hallgatók) egyrészt rendelkeznek kreatív, alkotó energiákkal, ötletekkel, másrészt képesek

[44] Horváth i. m. (4. lj.).
[45] Budevici–Puiu i. m. (22. lj.).
[46] Korpics–Méhes i. m. (8. lj.) 660–663.

ezeket az innovatív, kreatív energiákat a kitűzött célok elérése érdekében mozgósítani.

Miért fontos ez? Mert a szervezeti tanulás révén a szervezet növeli stratégiai célmegvalósító képességét, fokozza stratégiai alkalmazkodóképességét és biztosítani tudja stratégiai versenyelőnyét, mivel az emberi erőforrásra mint stratégiai tényezőre épít. A Kreatív Tanulás Programra tanuló szervezetként tekintünk, és bizakodunk abban, hogy az egyetem az elkövetkező években képes lesz a programban kitűzött célokat elérni.

Németh Imre*

A bűnösségi elv megdöntése

Bevezetés

Kis Norbert *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban* című doktori értekezése 2005-ben jelent meg kötet formájában.[1] A munka nemcsak azért jelentős, mert hosszabb idő után átfogó jelleggel vizsgálta a szándékosság és a gondatlanság kérdéskörét, hanem – ezen túlmutatva – ráirányította a figyelmet a büntetőjogi felelősségtan kérdésének akut változására, ezáltal egy sajátos dinamikus szemléletet vitt a bűnösségről alkotott gondolkodásba. Az azóta eltelt közel két évtized büntető jogalkotási és jogalkalmazási folyamatai megerősítették a jubiláns korábbi feltételezéseit. A jubiláns előtt tisztelgő alábbi tanulmányban kísérletet teszek a bűnösségi elv hanyatlásának továbbgondolására, és igyekszem felvázolni a bűnösségi elv megdöntését megjelenítő folyamat lehetséges kimenetelét.

A bűnösségi elv jelentősége

A bűnösségi elv paradigmatikus jelentőségét mutatja, hogy nemcsak a kontinentális büntetőjogban, illetve büntetőjog-tudományban jelenik meg, hanem az angolszász „tényállástani" megfontolásokban is. A kétféle felfogásban talán az a lényegi különbség, hogy míg a kontinentális büntetőjog-tudomány az absztrakt bűncselekmény-fogalom részeként, a büntethetőség előfeltételeként kezeli a bűnösséget, addig az angolszász rendszer a *common law* által megjelölt, valamint a statuált büntetőjogi rendelkezésekben megjelenő *mens rea* elemeket hangsúlyosabb, egyes bűncselekmények esetén bizonyítási kérdésként közelíti meg.

A kontinentális büntetőjogi gondolkodásban a 19. század végén, illetve a 20. század elején történt meg a bűnösség fogalmi rétegeinek kibontása. A jogellenességhez tartozó cselekményt a kauzális cselekménytan mint külső folyamatot jelölte meg, miközben e külső oldalról leválasztotta a cselekményt érintő

* Adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

[1] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unió, 2005.

szubjektív akarati tartalmat.[2] Elsősorban a pszichológiai, majd a részben normatív (komplex), végül a tisztán normatív bűnösség lényegi vonatkozásait munkálta ki a büntetőjog-tudomány, amellyel a jogellenesség és a bűnösség kategóriáit sikeresen szétválasztotta.[3] A pszichológiai bűnösségfogalom a cselekmény és az elkövető közötti pszichikus kapcsolatot hozta létre, míg a 20. század elején elsőként Reinhard Frank a felróhatóság fogalmába koncentrálta a bűnösség normatív, büntetőjogi előfeltételeit, azaz a beszámíthatóságot, a szándékosság és a gondatlanság ontológiai kategóriáit, valamint a bűnösséget kizáró okok aktuális cselekménykori hiányát. A tisztán normatív felfogás a 20. század terméke, amelyben a bűnösséget a finális cselekmény alkotóelemeként, illetve értékítéletként kezeli a büntetőjog-tudomány, azzal, hogy a beszámíthatóság mellett a jogellenesség (társadalomra veszélyesség) tudatának fennálltát kívánja meg.

A bűnösség tartalma a kezdetektől fogva viszonylagos volt.[4] A szándékossági alakzat, nem vitásan, a büntethetőség előfeltételeként jelentkezett, miközben a dogmatikai problémát a hanyagság (negligencia) büntetendősége jelentette. A büntetőjog-tudományban vissza-visszatérően felmerült a hanyagság dekriminalizálására vagy a szabálysértési jogba utalására irányuló gondolat. Ennek hátterében az a felismerés húzódik, hogy a hanyagság esetén a bűnösség morális oldala hiányzik, így a hanyagsággal elkövetett cselekmény büntetni rendeltsége puszta megtorlásnak tűnhet.[5] Ugyancsak erre az eredményre jutunk egyébként a pszichológiai bűnösségfogalomnak a negligenciára vetítésével, hiszen az előrelátás hiánya eleve kizárja az elkövető bármiféle viszonyulását a saját cselekményének következményeihez.

Az angolszász felfogásban főszabályként a bűnösség, pontosabban fogalmazva a mentális oldal elemeit az adott bűncselekmény definíciójából állítják fel. A szándékosan *(with intent),* nagyfokú gondatlansággal *(recklessly),* rosszhiszeműen *(maliciously),* akaratlagosan *(willfully),* tudatosan *(knowingly),* tudva vagy feltételezve *(knowingly or believing),* csalárdul *(fraudulently)* és a becstelenül *(dishonestly)* kifejezések sajátságos tartalommal közvetítik a *mens rea* oldalra vonatkozó bűnösségi elemet. Ebben a rendszerben nincs tehát konzisztens szándékosságfogalom, mint a kontinentális jogokban.[6] A bűnösség ilyetén kezelése

[2] Hans Welzel: *Das Deutsche Strafrecht.* Berlin, Walter de Gruyter, 1969. 59.; lásd még Nagy Ferenc: A bűnösségen alapuló felelősség elvéről. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica,* 48. (1996), 1–20. 183–195., 186–188.

[3] Békés Imre: *A gondatlanság a büntetőjogban.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1974. 57–67.

[4] Vö. Blaskó Béla: *A bűnösség büntetőjogi, büntető-jogtudományi problémái.* Budapest, Rejtjel, 2004. 27–34.

[5] Kis i. m. (1. lj.) 32.

[6] John C. Smith – Brian Hogan: *Criminal Law.* London, Butterworths, 1992. 53.

inkább különös tényállási elem, semmint általános kategória, amelynek funkciója, hogy a büntethetőség e körülmények bizonyításának függvénye legyen. Ugyanakkor a kontinentális jogokban a szándékosság különös részi tényállási elemként történő megfogalmazására nincs szükség, minthogy az egyes bűncselekmények tekintetében a büntetendőség vélelmezett előfeltétele a szándékosság, így külön szabályozza a büntetőtörvény, ha az adott bűncselekmény gondatlan alakzatát is büntetni rendeli. Megfigyelhető, hogy a szándékosság *expressis verbis* tényállási elemként kezelése az angolszász jogban a mentális oldalra vonatkozó bizonyítékok beszerzését indikálja, miközben a kontinentális vádhatóság olykor nagyvonalúan kezeli azt a követelményt, hogy a törvényi tényállásban csak hallgatólagosan megfogalmazott szándékra is bizonyítékot kell beszerezni.

A *nullum crimen sine culpa* elv funkcionalitása tehát abban érhető tetten, hogy a fentiek szerint a bűnösséget a büntetőjog-tudomány a büntethetőség előfeltételeként kezelte egészen a 20. század végéig, amikor aztán a bűnösség integratív fogalmát egyre inkább kikezdte a felróhatóság ideája.[7] Másrészt viszont ezen elv alkotmányos funkciója az, hogy a büntetőhatalom alapjogi korlátját képezze azáltal, hogy csak és kizárólag bűnös emberi magatartás vezethet büntetőjogi felelősségre vonáshoz, így az egyéneket megvédi az állami beavatkozásoktól, amikor a cselekményükhöz nem tapad társadalomsértő tudat. A bűnösség alkotmányos funkciója ezáltal az, hogy biztosítja az egyének törvény előtti egyenlőségét azzal, hogy a tudati és az akarati elemeket részben objektív, részben az egyénhez mért szubjektív tényezők ötvözetével standardizálja. A büntetőjogi bűnösség azonban ezt a különös szintjén, illetve különleges módon rendezi az egyéb jogági (például polgári jogi) felelősséghez képest. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy amíg a szándékossági formák esetében a tényszándék és a társadalomra veszélyesség tudata mint általános zsinórmérték párosul a cselekményhez, addig a gondatlanság esetében a gondossági képesség (tőle elvárhatóság) szubjektív mércéjével állunk szemben. Megjegyzendő, hogy a hazai joggal ellentétben az angolszász jogban a *reasonable person* standardja beszivárog a büntetőjogba is, amely a felelősséget az általános szintjéhez, és nem az egyén képességeihez igazítja.[8]

Persze mondhatjuk azt is, hogy a szándékosság esetében az egyéni cselekvés során felmerült *aktuális tudatot* vizsgáljuk, amely szükségképpen az egyén társadalmi ismereteihez és felismerési képességéhez igazodóan szubjektivizált. Tény azonban, hogy a bírói gyakorlatban az észlelt tényekhez párosuló háttérismeretek megkövetelése elsősorban az általános (és nem az egyén) szintjén történik meg. E tekintetben tehát nem az elkövetőre szabott szubjektív inaktuális tudatot vesz-

[7] Vö. Kis i. m. (1. lj.) 32.

[8] Tatjana Hörnle: Social Expectations in the Criminal Law: The „Reasonable Person" in a Comparative Perspective. *New Criminal Law Review,* 11. (2008), 1. 1–32., 2.

szük figyelembe, hanem felrójuk, ha az általános tapasztalati ismereteket az egyén nem alkalmazza a cselekvése során. Így például közveszélyokozást valósít meg az elkövető azáltal, hogy a gázcsonkot szabálytalanul megbontja, amelynek kapcsán a bírói gyakorlat szerint nem kell vizsgálni, hogy az elkövetéskori aktuális tudata kiterjedt-e arra, hogy a robbanásveszélyes gáz pusztító ereje a veszélyhelyzet előidézésére is alkalmas, hiszen ez „köztudomású" tény.[9] A társadalomra veszélyesség tudata tekintetében ezzel szemben az inaktuális tudatot tekintjük elsőrendűnek, minthogy e vonatkozásban a szándékossághoz elegendő annak ismerete, hogy a cselekmény társadalmilag elítélendő, helytelen.

A társadalomra veszélyesség tudatának azonban ténylegesen meg is kell jelennie, mert e tudat puszta lehetőségével megelégedő szándékossági tan – hibásan – kizárná a társadalomra veszélyességben való tévedés gyakorlati értékelhetőségét.[10] Viski László a társadalomra veszélyesség felismerése kapcsán részletesen kifejti, hogy:

> „Azokkal a cselekményekkel kapcsolatban, amelyeknek társadalmi károsságáról az egyén csak a jogszabályokból szerezhet tudomást, és amelyeknél ennélfogva a közösségi motívum csak a jogszabály ismeretén keresztül, közvetve érvényesülhet, még egy lehetőséget kell felvetni. Ez pedig a közösségi motívum érvényesüléséhez elengedhetetlen tudattartalom hiánya. A hiány oka lehet az, hogy az egyén egyáltalán nem szerzett soha tudomást a vonatkozó tiltásról vagy előírásról, de lehet az is, hogy az nála csupán feledésbe merült, vagy egyszerűen nem gondolt arra a cselekmény tudati előkészítése során. Az erkölcsi rosszallás lehetősége abban az esetben hiányzik, ha az egyénnek egyáltalán nem is volt módjában a tudomás megszerzése. Minden más esetben rosszallást érdemel a magatartása, hiszen a társadalmi elvárás nem kis részben éppen arra irányul, hogy a közösség tagjai tegyenek meg mindent a közösség érdekeiről való tudomásszerzés, a társadalom igényeinek megismerése érdekében."[11]

Az angolszász jogban hasonlóképpen tesznek különbséget a materiálisan helytelen cselekedet, valamint az adminisztratív rossztevés között. George P. Fletcher – annak megállapítása mellett, hogy a jogszabályi rendelkezésekbe

[9] „A vádlott elsődleges szándéka az öngyilkosság volt, amelyet a gázvezeték megbontásával úgy kívánt végrehajtani, hogy a robbanóanyag pusztító hatását kiváltva közveszélyt okozott. […] A vádlott – a védelem hivatkozásával ellentétben – a közveszélyt szándékosan idézte elő. A vádlott a gázcsonkot szándékosan bontotta meg, szándéka kiterjedt a veszélyhelyzetre is. […] Köztudott, mindenki által ismert tény a gáz igen veszélyes jellege, gyors és hatékony robbanékonysága, amelynek még a szivárgása is komoly veszéllyel jár." (Fővárosi Ítélőtábla Bf.143/2006/9. számú határozata).

[10] Kádár Miklós: A gondatlan bűnösség és a gondatlanságból elkövetett bűncselekményért való felelősség. *Jogtudományi Közlöny,* 16. (1961), 1–2. 1–11., 2. Kádár ismerteti, hogy a *Vorsatztheorie* elemi alapvetése az, hogy a jogellenesség felismerésének elmaradása egyáltalán nem vezethet szándékosság megállapításához.

[11] Viski László: A szándékos bűnösség és a közösségi motiváció fogalma. *Jogtudományi Közlöny,* 11. (1956), 9. 512–524., 521.

ütköző magatartás egyben helytelen is – kiemeli, hogy a jogszabályba ütköző magatartás nem feltétlenül tekinthető erkölcsi értelemben is rossznak. Annak ellenére ugyanis, hogy a legtöbb bűncselekménynek morális gyökerei vannak, léteznek olyan tényállások, amelyek jellemzően pusztán preventív tilalmakat állítanak fel. E bűncselekményekre jó példa lehet a valamely dolog birtoklásának tilalmazása útján történő kriminalizáció, amely tiltás megszegése – annak ellenére, hogy jogellenes – morálisan mégsem tekinthető rossznak. Vannak azonban olyan bűncselekmények, amelyek már eleve magukban hordozzák az erkölcsi elítélendőséget, tehát elkövetésük materiális és morális értelemben is helyteleníthető.[12] A *common law* e két kategória – a puszta tiltás folytán bűncselekménynek minősülő magatartások, illetve a morális értelemben is helytelen cselekmények – megkülönböztetésére fejlesztette ki a *malum prohibitum (statutory wrongdoing)* és a *malum in se (wrong in themselves)* fogalmakat, amelyek közül az előbbi azokat a magatartások, öleli fel, amelyek negatívuma a jogszabály megszegésében rejlik, míg az utóbbi csoport tartalmazza a morális és a materiális értelemben is rossz és veszélyes cselekményeket.[13]

A gondatlanság tekintetében azonban más a helyzet. Itt a szubjektivizált tőle elvárhatóság jelenik meg részben azáltal, hogy már a *luxuria* esetén is csupán a *lehetséges következmények* előrelátását tételezi a Btk., amely már eleve csak az elkövető tudatának függvényében értékelhető. Ehhez párosul a könnyelmű bizakodás követelménye, amely pedig az elkövető alapos, de saját, szubjektív ügyességében, képességeiben történő bizalmat feltételezi.[14] E vonatkozás máris relativizálja a gondatlansági zsinórmértéket, és eltolja a szubjektív gondossági képesség irányába, amelyet a *negligencia* normatív fogalma meg is jelenít.[15] Ez a fajta egyénre szabott, szubjektív zsinórmérték is kifejezi, hogy a törvény előtti egyenlőség, végső soron az emberi méltóság akkor biztosítható, ha és amennyiben a büntetőjogi felelősség minimumát, a hanyag gondatlanságot, az elkövető személyes kvalifikációjához igazítjuk. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a különböző eseteket ne azonos mércével ítéljük meg, hiszen az sértené a diszkrimináció tilalmát, valamint közvetetten az emberi méltóságot.[16]

Mindez persze előidézhet olyan szélsőséges helyzeteket is, amikor az elkövető fokozott rizikóval járó tevékenysége ismeretszegény szubjektumhoz párosulva súlyos következményeket idéz elő, ám bűnösség hiányában mégsem alapozható

[12] George P. Fletcher: *Basic Concepts of Criminal Law.* Oxford, Oxford University Press, 1998. 77.
[13] Németh Imre: A sértett beleegyezésének koncepciója az angolszász büntetőjogban. *Jog – Állam – Politika,* 3. (2011), 4. 45–73., 46.
[14] Forintos György: A gondatlanság. *Jogtudományi Közlöny,* 6. (1951), 10. 604–610., 604.
[15] Békés i. m. (3. lj.) 166–171.
[16] Gellér Balázs: *Nemzetközi büntetőjog Magyarországon – adalékok egy vitához.* Budapest, Tullius, 2009. 189.

meg a büntetőjogi felelősség. Így például a gondatlanságból elkövetett emberölés, a gondatlanságból okozott testi sértés és a gondatlanságból megvalósított környezetkárosítás vétsége miatt nincs helye a büntetőjogi felelősség megállapításának, ha az elkövetőtől – az értelmi színvonala, intellektusa és ismeretanyaga folytán – nem volt elvárható, hogy felismerje az akkumulátorok szétbontása esetén a cselekményének a családtagjai életére, testi épségére, valamint a környezetre gyakorolt káros hatását.[17]

A bűnösség további dogmatikai jelentősége, hogy az alannyá válás hiányán keresztül a beszámíthatóság fogalmának kidolgozásához vezetett. Balogh Jenő találóan foglalta össze a beszámíthatóság egyes elemeit:

> „Törvényünk álláspontja értelmében, ha a vádlott bírt öntudattal, a külvilág tudatával és kötelességérzettel, és ennek következtében mérlegelhette a bűncselekményre vezető és az attól visszatartó indító okokat, és azok mérlegelése alapján elhatározta magát a bűncselekmény elkövetésére, akkor bárminő volt az ő idegéletének degenerált volta vagy psychikai szervezetének állapota, büntetendő cselekménye neki egészen beszámítható és csak a büntetés mértéke enyhíthető."[18]

Ebben a meghatározásban egyértelműen szerepelnek a bűnösség tudati és akarati oldalára vonatkozó elemek, például a cselekmény következményeinek felismerése és az e felismeréshez adekvátan illeszkedő magatartás tanúsítása. A bűnösség harmadik funkciója, hogy a büntetéskiszabás körében a büntetéstérdemlőség, illetve a konkrét büntetés vonatkozásában irányadó szempontként szolgál. A BKv. 56. számú kollégiumi vélemény is részletesen meghatározza, hogy a szándékosság és a gondatlanság milyen módon befolyásolja a büntetéskiszabást. Ennek megfelelően a szándék eshetőleges volta enyhítő körülmény, kivéve, ha az elkövető olyan bűncselekményt valósított meg, amelyet az eredmény tekintetében gondatlanul is el lehet követni. Az úgynevezett kitartó szándék és az előre megfontolt szándék is súlyosító körülmény. A gondatlan bűnösség esetében általában enyhítő körülmény, ha az elkövetőt csupán hanyag gondatlanság terheli, míg súlyosító körülmény a gondatlanság súlyos foka, amely luxuria esetén akkor állapítható meg, ha nagymértékű volt az elkövető könnyelműsége, amikor bízott az ered-

[17] „A hivatkozott esetben a terhelt az általános iskolát kisegítő iskolában végezte el, közepes eredménnyel. Ismeret- és ingerszegény környezetben nevelkedett, hátrányos körülmények között. Értelmi színvonala a gyengeelméjűség övezetében van. A közvetett, bonyolultabb, esetleges ok-okozati összefüggésből adódó veszély felismerése – ismeretanyagainak hiányából – már jóval gyengültebb, annak esetlegesen időben elhúzódó hatásával már nem számol, azt csak kevésbé képes figyelembe venni, továbbá új szituációkban bizonytalan, és csak gyengült tájékozódási készséggel rendelkezik." (BH1999. 7.288).

[18] Balogh Jenő: Az elmebetegség és elmegyengeség jelentősége a büntetőjogi beszámíthatóság szempontjából. *Jogtudományi Közlöny,* 40. (1905), 35. 286–288., 36. 295–297., 295.

mény elmaradásában; negligencia esetén pedig akkor, ha a súlyos következmény lehetősége a feltétlenül elvárható elemi figyelem mellett is észlelhető lett volna.[19]

Végül utalnom kell arra is, hogy a bűnösség paradigmatikus jellegét igazolja, hogy az az általános premisszákon alapuló nemzetközi büntetőjogban is megjelenik. Gellér Balázs részletesen elemzi a nemzetközi büntetőjog tárgyában született monográfiájában, hogy mind a humanitárius nemzetközi jog alkalmazása kapcsán, mind az Európai Unió jogában hagyományosan utalnak a bűnösségi elvre *(nullum crimen sine culpa).* Példaként idézi a Nemzetközi Törvényszék Tadić-ügyben hozott határozatát, amely szerint: „Annak kell az alapvető feltételnek lennie, hogy a nemzetközi büntetőjogban éppúgy, mint a nemzeti büntetőjogban, a büntetőjogi felelősség alapja az egyéni vétkesség elve."[20]

A 19–20. századi bűnösségfogalom elsősorban a technika és a bűncselekmények veszélyességének fokozódásával rendkívüli expanzión ment át. Amíg Kis közel két évtizede még a bűnösségi elv hanyatlásáról írt, mára egyértelműen a bűnösségi elv elbukását érzékelheti a közép-európai büntetőjogász, amely folyamatot talán nem túlzás a bűnösségi elv hanyatlása helyett a bűnösségi elv megdöntésének aposztrofálni.

A bűnösségi elv hanyatlása és megdöntése

A bűnösségi elv a 19. század végétől a büntetőjogi dogmatika egyik alapkövének tekinthető. A 20. század végére a korábbi bűnösségfogalom, elsősorban a technika és a bűncselekmények veszélyességének fokozódásával csődbe jutott, mára pedig számos, büntetőjogot érintő területen egyértelműen a bűnösségi elv elbukását érzékelhetjük. A bűnösségi elv hanyatlása többtényezős jelenség, illetve több olyan büntetőjog-alkotási és jogalkalmazási anomália mutatható ki, amely a bűnösségi elvvel szembemegy.

A bűnösségi elv hanyatlását összefoglaló jelleggel Magyarországon Kis kutatása mutatta be. A hanyatlás alatt Kis a bűnfelelősség objektivizálódására utalt; megállapítása szerint egyes büntetőjogi jelenségek kapcsán nem vizsgáljuk a szubjektív, tőle elvárhatósági mércét, hanem a cselekmény megtörténte, illetve az eredmény bekövetkezte szinte automatikusan a büntetőjogi felelősségre vonásba torkollik.[21] Ugyancsak megfigyelhető, hogy egyes bűncselekményi megfogalmazások az elkövető olyan mulasztásához kötik a felelősséget, amely mások cselekményének ellenőrzéséhez tapad.

[19] Vö. Kúria 56. BKv. II/10. pont.
[20] Gellér i. m. (16. lj.) 192–198.
[21] Kis i. m. (1. lj.) 405–407.

A hanyatlás jelensége leginkább három területen érhető tetten. Egyrészt ide tartozik a jogi személy büntetőjogi felelősségének, felelősségre vonásának megjelenése. Másrészt láthatjuk, hogy egyes, a jogalkotó által súlyosnak, illetve kiemeltnek minősített bűncselekményekhez olyan felelősségi alakzatok kapcsolódnak, amelyek a mások cselekedeteiért való (vikárius) felelősség modelljét vezették be a büntetőjogba. Végül, egyes területeken – különösen a közlekedési büntetőjogban, illetve a fokozott veszéllyel járó foglalkozások vagy tevékenységek gyakorlása során – az előállt sérelmet a jogalkalmazó automatikusan betudja az elkövetőnek, legyen szó akár bűnös, akár vétlen szabályszegésről. Ehhez képest egy negyedik területen is felmerül a felelősség objektivizálódása: a nemzetközi büntetőjogban.[22]

A jogi személy büntetőjogi felelőssége két szempontból is anomáliás jelenség a 19–20. századi büntetőjogi paradigma tekintetében. Anomália, hiszen az emberi magatartáson alapuló tettfelelősségi büntetőjog nem tudja kezelni, hogy a jogi személy mint jogi fikció egyáltalán felelősségre vonható legyen. Még inkább nehéz dogmatikailag beilleszteni, hogy a bűnösség elemeként nyilvántartott beszámíthatóság a jogi személy esetében nem értelmezhető.[23] Tény, hogy a jogi személyek tevékenysége olyan veszélyesebb területekre is átterjedt az elmúlt évtizedekben, amelyekből viszonylag kisebb, hanyag mulasztások során is nagymértékű károsodás származhat. Ilyenek különösen a természetet károsító cselekmények, a közveszéllyel járó tevékenységek stb. Ez a fokozott veszély inspirálta a jogalkotást arra, hogy a jogi személyekkel szembeni büntetőjogi fellépés lehetőségét megteremtsék.[24] A bűnösségi elv erodálódását az eredményezi, hogy a jogi személynek tudunk be olyan cselekményeket, amelyeket a vállalat vezetői, alkalmazottai, tagjai követtek el, pusztán azért, mert a jogi személy biztosította azt a keretet, amely a bűncselekmény elkövetését lehetővé tette.[25]

A jogi személy büntetőjogi felelősségére nézve több modell is kialakult mind a kontinentális, mind pedig az angolszász rendszerekben. A vikárius felelősség elvén nyugvó rendszerekben a jogi személy felelősségrevonhatósága azon nyugszik, hogy valamely olyan természetes személy bűnelkövetésének következményeit, aki a jogi személlyel összefüggésbe hozható, a jogi személyre is áthárítják.

[22] Vö. Gellér i. m. (16. lj.) 187–204.

[23] Nagy Zoltán András: A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről. *Jura,* 15. (2009), 1. 94–100., 94.

[24] Fantoly Zsanett: A jogi személy büntetőjogi felelőssége Franciaországban. *Jogelméleti Szemle,* (2004), 1.

[25] Sántha Ferenc: A jogi személy büntetőjogi felelőssége és a gazdasági bűncselekmények. *Belügyi Szemle,* 50. (2002), 10. 103–116., 104.

A *felelős személy meghatározásán* alapuló modellek a jogi személyt organikus egységnek tekintik, és így valamely szerve, azaz a vezetője által hozott döntésért maga az organizmus, a jogi személy felel. Végül az amerikai rendszerben ismeretes az *aggregációs* modell, amely a fokozott felelősség elvén alapul, amelynek lényege szerint a megdönthetetlen bűnösségi vélelmen alapuló vállalati felelősséget *(corporate liability)* bármely alkalmazott cselekménye megalapozza.[26]

Megfigyelhető, hogy a jogi személy büntetőjogi felelősségének bevezetése a 20. század végére vált általános jelenséggé. Franciaországban például a Code pénalt 1993-ban vezették be – ennek alapján az állam kivételével a jogi személyek törvény vagy rendelet által meghatározott körben felelősek az érdekkörükben vagy irányító szerveik és képviselőik által elkövetett bűncselekményekért. A Commonwealth ítélkezésben az új-zélandi illetőségű Meridian Global Funds Management Asia Ltd v. Securities Commission esetet 1995-ben tették közzé. Norvégia 1991-ben, Izland 1993-ban, Franciaország 1994-ben, Finnország 1995-ben, Belgium 1999-ben vezette be a jogi személy büntethetőségét, míg Anglia és Wales 2000-ben szélesítette a jogi személy büntetőjogi felelősségének a körét.[27] Az uniós büntetőtörvény-tervezet, a Corpus Juris 1997-ben meghatározta azt is, hogy mely bűncselekmények esetén volna lehetőség a jogi személyek felelősségre vonására.

A bűnösségi elv hanyatlásának másik részterülete az egyes, fokozottan veszélyes bűncselekményekhez kapcsolódó objektivizált felelősségi alakzatok megalkotása. Ezek elsősorban a szervezeteknél elkövetett költségvetést károsító cselekményekhez, korrupciós cselekményekhez, valamint a bűnszervezeti tevékenységhez köthetők. Arról van szó, hogy e cselekmények esetén a vezetőnek számítja be a jogalkotó az illegális tevékenység következményeit, minthogy a vezető az, akinek lehetősége lett volna megakadályozni az illegális tevékenységet, ha a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségét teljesítette volna. A bűnszervezet esetén pedig teljesen egyértelmű, hogy a szervezet illegális tevékenysége mögött a vezető döntéseit kell vélelmezni. A felelősség objektivizálódásának ez utóbbi esetköréhez hasonló a megengedett kockázatba tartozó tevékenységekhez kapcsolt fokozott felelősség. Ennek lényege, hogy elsősorban a közlekedési büntetőjogban hajlamos a bírói gyakorlat a szabályszegés objektív tényéhez a bűnösség megállapítását is kapcsolni. Ugyancsak érdekes kérdés, hogy e veszélyes tevékenységek eredménye kapcsán hajlamosak vagyunk az úgynevezett objektív beszámítást alkalmazni

[26] Gellér Balázs: *A magyar büntetőjog tankönyve I. Általános tanok.* Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 481–484.

[27] A 2001. évi CIV. törvény (T/5059. törvényjavaslat), indokolás.

a bűnfelelősség figyelmen kívül hagyásával.[28] A jelenséget a német büntetőjogi dogmatika a rizikófokozási *(Risikoerhöhung)* elméletekbe sűrítette.[29]

Ez az objektivizálódó felelősségi forma a magyar Büntető törvénykönyvben először a hivatali vesztegetés különös eseteként bukkant fel 2001-ben.[30] Az aktív hivatali vesztegetővel azonos módon felel a gazdálkodó szervezet vezetője, illetve ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított (a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző) személy, ha a bűncselekményt a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a vezető felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna. A bűncselekmény enyhébben büntetendő, ha a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása az elkövető gondatlanságán alapul.[31] A költségvetést károsító cselekmények kapcsán e vezetői mulasztásos felelősség csak később, 2012. január 1-jétől lépett hatályba.[32] Különösen szemléletes, hogy a jogalkotó addigra *expressis verbis* kinyilvánította, hogy az ellenőrzési vagy felügyeleti kötelezettség megszegése önálló büntetőjogi felelősséget alapoz meg: önálló cím alatt, külön bűncselekményként – és nem a költségvetési csalás egyik alapeseteként vagy privilegizált eseteként – szabályozta, amely megoldást a Büntető törvénykönyvről (Btk.) szóló 2012. évi C. törvény is átvette.[33]

A bűnszervezeti tevékenység kapcsán a felelősség objektivizálódása elsősorban nem a büntetőtörvényen alapul. Sokkal inkább a bírói gyakorlat az, amely viszonylag kevés tényállási elem átfogásához kapcsolja a bűnszervezeti minősítést. A 4/2005. Büntető Jogegységi Határozat rendelkező részének II. pontja szerint a bűnszervezeti minősítéshez fűződő hátrányos jogkövetkezmény akkor

[28] Vö. BH2018. 4.104: „A bekövetkezett balesetért való büntetőjogi felelősséget kivételesen a KRESZ-nek a személy- és vagyonbiztonságot nem veszélyeztető közlekedést előíró rendelkezése is megalapozhatja"; BH2011. 12.514: „Legf. Bír. Bfv.II.1139/2010. Közúti baleset okozása vétségében állapítandó meg a terhelt büntetőjogi felelőssége, aki az elsőbbséggel nem rendelkező és a féktávolságán kívül az úttestre lépő gyalogos által előidézett veszélyhelyzetet a figyelmetlensége miatt lassító fékezéssel nem hárítja el"; BH2011. 10.426: „Legf. Bír. Bfv.II.812/2010. Közúti baleset okozása vétségében a terhelt büntetőjogi felelőssége akkor is megállapítható, ha nem gyalogost, hanem a kijelölt gyalogos-átkelőhelyen szabálytalanul áthaladó kerékpárost gázol el."

[29] Molnár Erzsébet: *A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének speciális büntetőjogi felelőssége.* Doktori értekezés, Szeged, SZTE, 2018, 159., http://doktori.bibl.u-szeged.hu/9705

[30] Vö. 2001. évi CXXI. törvény, 40. §.

[31] Vö. Btk., 293. § (4)–(5) bek.

[32] Beiktatta a 2001. évi LXIII. törvény, 3. §.

[33] Btk., 397. § „A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítését elmulasztja, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében elkövesse, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

alkalmazható, ha az elkövető tudata a bűnszervezet Btk.-ban meghatározott tárgyi ismérveit átfogja. Az indokolás egyrészről azt tartalmazza, hogy a jogalkotó a Btk. különös részi tényállása szerinti elkövetési magatartás kifejtésével – ahhoz fűződő tudatállapottal – összefüggő tényt tett a súlyosabb megítélés feltételévé, így az „alapcselekmény" tényállásszerűsége mellett, azzal együtt vizsgálandó az elkövető ez irányú tudattartalma. Ennek hiányában a bűnszervezetben elkövetés nem állapítható meg. Ehhez képest viszont bűnösségi szempontból előrehozza a felelősséget a következők szerint:

> „Amennyiben bizonyított, hogy a bűncselekményt egy tényleges bűnszervezet működéséhez kapcsolódva, illetve annak keretei között követték el, úgy a végrehajtás körülményeiből – különösen a konkrét magatartás mások megelőző vagy további láncolatos cselekményeit feltételező jellegéből, ezek szükségszerű és ezért előreláthatóan bekövetkező eseményeiből – lehet következtetést vonni arra, hogy az alkalomszerű tettes (részes) cselekménye megvalósításakor a bűnszervezetbeni elkövetést felismerte. […] Ehhez képest az elkövető tudatának nem arra kell kiterjednie, hogy egy bűnszervezet a törvényi előfeltételek szerint létrejött, hanem arra, hogy a bűnszervezet tárgyi sajátosságai ismeretében annak »működéséhez« csatlakozik, illetve annak keretében cselekszik."[34]

Ezáltal a gyakorlat tulajdonképpen önmagában a bűnszervezeti elkövetés tényéből következtet a bűnszervezeti elkövetésre kiterjedő szándékra, és nem követeli meg, hogy a szándékra külön bizonyítékot szerezzenek be.

Az angolszász büntetőjogban mind a *common law* bűncselekmények, mind a *statutory offences* esetén a bűnfelelősség megállapításához az alanyi oldalon *(mens rea)* valamennyi tényállási elemre bizonyítékot kell beszerezni. Vannak olyan bűncselekmények is, mint például a testi sértés, amelynél a gyakorlat szerint elegendő a bántalmazásra kiterjedő szándék, ám nem szükséges, hogy az elkövető szándéka kiterjedjen a bekövetkezett eredményre, a testi sérülésre. Az angolszász büntetőjogi felelősség már önmagában is objektívebb, mint hazánkban. Az észszerű ember mércéje *(reasonable person standard)* a gyakorlatban nem az elkövető szubjektív gondossági képességét, hanem inkább az objektív gondossági kötelességet vizsgálja, és ahhoz méri az adott helyzetben tanúsított magatartást. Marcia Baron megjegyzi, hogy a *reasonable person* zsinórmértékét sok esetben nem szerencsés az átlagember mércéjének *(ordinary person)* tekinteni. A *reasonable* és az *ordinary* viszonyítási pontok ugyanis nem feltétlenül csereszabatosak. Amennyiben az átlagember *(ordinary person)* által tanúsítandó magatartást vizsgáljuk, akkor az azzal a következménnyel járhat, hogy az adott esetben

[34] 4/2005. Büntető Jogegységi Határozat, IV./4. pont.

az elkövető észszerűségét *(reasonableness)* figyelmen kívül hagyjuk.[35] Ismeretes emellett az angolszász büntetőjogban az úgynevezett közvetlen (objektív) felelősségi bűncselekmények *(strict liability offences)* kategóriája, amelyek esetében csak minimális mértékben, néhány elemre kell a *mens rea* tekintetében bizonyítéknak rendelkezésre állnia a bűnösség megalapozásához.[36]

Gellér a felelősség objektivizálódásaként említi a nemzetközi büntetőjog több jelenségét. Kiemeli, hogy már a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Statútumának 10. cikke lehetővé tette, hogy egyes szervezeteket kriminálisnak minősítsenek, és így pusztán az e szervezetekhez tartozás – bűnösség nélküli felelősség alapján – büntetőjogi felelősséget alapozzon meg. Más kérdés, hogy a gyakorlatban az objektivizált felelősségi formát nem alkalmazták. Ahogy Gellér utal rá, a Hermann Göring és mások elleni ügyben a törvényszék a csoportot ugyan kriminálisnak minősítette, ám az ezekhez kapcsolódó magatartások esetén a bűnösség nélküli felelősség alkalmazását mellőzte.[37] A Nemzetközi Törvényszék ítélkezési gyakorlatában több esetben merült fel a kriminális szervezetek tagjainak objektivizálódó felelőssége.[38] A törvényszék a közös bűnelkövetői vállalkozás *(joint criminal enterprise)* létrejöttéhez minimális feltételeket követelt meg, amely alapján a vállalkozás tagjainak beszámíthatók voltak a közösen elkövetett cselekmények.[39]

Szintén a tág értelemben vett nemzetközi büntetőjogi felelősség objektivizálódásaként mutatja ki Gellér azt a jelenséget, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a részes államok tekintetében a bűnösségi elvet közvetetten megköveteli, mindeközben azonban az abszolút jogokat sértő bűncselekmények esetében a felelősség objektivizációja figyelhető meg. Ez az objektivizáció pedig abból ered, hogy az abszolút jogok védelmére szolgáló kriminalizációs kötelezettség mellett a visszaható hatály tilalmát is feloldja a Bíróság, így a „megrázó eredmény az, hogy éppen ott, ahol az államnak nemzetközi kriminalizációs kötelezettségnek kell megfelelnie, a bűnösségi elv elenyészik".[40]

[35] Marcia Baron: The Standard of the Reasonable Person in the Criminal Law. In R. Anthony Duff et alii (szerk.): *The Structures of the Criminal Law.* Oxford, Oxford University Press, 2011. 11–35., 26–28.

[36] Andrew Ashworth: Should Strict Liability be Removed from all Imprisonable Offences? *Irish Jurist,* 45. (2010). 1–21., 2.

[37] Gellér i. m. (16. lj.) 193.

[38] Catherine H. Gibbson: Testing the Legitimacy of the Joint Criminal Enterprise Doctrine in the ICTY: A Comparison of Individual Liability for Group Conduct in International and Domestic Law. *Duke Journal of Comparative & International Law,* 18. (2008). 521–548., 523–527.

[39] Vö. Prosecutor v. Vasiljevic, IT-98-32-A, Judgment, 1 100 (2004. február 25.); Prosecutor v. Stakic, IT-97-24-A, Judgment, 1 69 (2006. március 22.).

[40] Gellér i. m. (16. lj.) 200.

A bűnfelelősség megkettőződése

Látható tehát, hogy a 20. század végére a jogi személy felelősségének a büntetőjogi rendszerbe illesztése, a vezetői felelősség, a tudományos és a technikai forradalom vívmányai, valamint egyes veszélyes tevékenységek gyakorlása egyértelműen a 19–20. századi bűnösségi dogmatika elenyészéséhez, feloldódásához vezettek, amelyet Kis nyomán a bűnösségi elv hanyatlásaként aposztrofálhatunk. Meglátásom szerint azonban a bűnösségi elv nemcsak hanyatlik, de a 20. század végén elindult annak – elsősorban büntetőpolitikai okból történő – tudatos lebontása, megdöntése. Arról van szó, hogy bizonyos esetekben már-már természetes jogalkotói reflex, hogy a nehezebben elérhető bűncselekményekhez bűnösség nélküli felelősségi formát kapcsolnak, mondván ezáltal a bűnelkövetés hatékonyabban megakadályozható.[41]

A bűnösségi elv megdöntése tehát mára normatív szintre lépett. E tekintetben a nemzetközi büntetőjogi tárgyú egyezmények közül külön figyelmet érdemelnek a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet keretében 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezmény, az Európa Tanács 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, az 1997. július 19-én felvett második jegyzőkönyv az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményhez, az ENSZ keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény, valamint annak kiegészítő jegyzőkönyvei. Ezek az egyezmények kifejezett előírásokat vagy ajánlásokat adnak arra, hogy a részes államok iktassák be a jogi személyek büntetőjogi felelősségrevonhatóságát az érintett tárgykörökben.

Ugyancsak a bűnösségi elv megdöntésének folyamatába illeszthető az objektív felelősségi szabálysértésekre vonatkozó szabályozás, a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, amely – a tényleges szabálysértési elkövető személyétől függetlenül – a gépjármű üzembentartóját vonja bírságfizetési kötelezettség alá. A közvetlen és szigorú felelősségi formák *(strict liability)* a felelősség egyéniesítésének teljes elenyészését és a bűnösségi elv elveszését eredményezik, amely a szankció kapcsán sérti a proporcionalitás elvét is.[42]

A szabálysértési objektív felelősségen túl az egyes adminisztratív bűncselekmények, különösen azok, amelyek tényállása valamely jogszabályi (esetleg nyilvántartási) kötelezettség elmulasztását kriminalizálja, egyértelműen a bűnösségi

[41] Herbert Wechsler: On Culpability and Crime: The Treatment of Mens Rea in the Model Penal Code. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 339. (1962), 1. 24–41., 31.
[42] Douglas Husak: *The Philosophy of Criminal Law: Selected Essays*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 165.

kérdések vizsgálhatóságán felül állnak. Ez már önmagában a kodifikációs technikából, a tényállás megfogalmazásából következtethető. Példaként utalok arra, hogy a lőfegyverrel visszaélés esetén a bűnösség hiányára, illetve a gondatlanságra hivatkozó védekezések viszonylag ritkán kapnak teret.[43] Hasonlóképp, a bűnszervezeti rendelkezésekre alapított vagyonelkobzási szabályok nélkülözik a bűnösség vizsgálatát a bűnszervezet ideje alatt szerzett vagyontárgyak tekintetében, ezzel ellentétben éppen azt vélelmezik, hogy az elkövető valamennyi érintett vagyona a bűnszervezeti bűncselekményből származik.[44]

A fenti példákon túl egyes eljárásjogi behatások is a bűnösség vizsgálatát nélkülözhetik. Különösen szembeötlő ez a jelenség az úgynevezett konszenzuális eljárások esetén. Az új Be. azonban már ezen is túlmutat, és a már-már megszokottá vált – bűnösségi vizsgálatot nélkülöző – eljárási szabályokon felül bevezette, hogy a vádlott vád szerinti beismerése esetén az ügyészi mértékes indítvány és minősítés az irányadó. Ezáltal a bíróság vizsgálatának fókuszpontja a bűnösségi kérdések helyett a vádlott beismerésének aggálytalan voltára helyeződik át.[45]

Jól látható tehát, hogy a 21. század elejére a büntetőjogi jogalkotás számos területen áttörte a bűnösségi elvet. Kérdés, hogy e paradigmatikus jelentőségű princípium anomáliás hanyatlásának, a korábbi paradigma kikezdésének lehetünk-e tanúi, avagy inkább arról van-e szó, hogy a bűnösségi elv egész egyszerűen adaptálódott a tudományos, technikai fejlődéshez, illetve a büntetőpolitikai célkitűzésekhez, azaz valamiféle új paradigma körvonalazódik a láthatáron a bűnösségi elv kapcsán.

Thomas Kuhn az 1962-ben publikált *A tudományos forradalmak szerkezete* című munkájában bemutatta, hogy bizonyos időszakonként az egyes tudományterületeken lezajló forradalmak az ismeretek magyarázatát koncepcionálisan új mezőre helyezik, amely jelenségre bevezette a paradigmaváltás fogalmát. Lényeges, hogy az adott tudományban nem egy paradigmáról beszélhetünk, hanem az egyes jelenségeket magyarázó tudományterületek paradigmákat alakítanak ki, amelyek alapján a megfigyelt jelenség észszerűen, törvényszerűségek mentén magyarázható. Amíg az adott paradigma sikeres, addig képes olyan problémák

[43] E vonatkozásban különösen érdekes a relatíve alkalmatlan kísérlet megállapíthatóságának hiánya, azaz amennyiben az egyébként megfelelő állapotban kispuskalőszer kilövésére alkalmas tűzfegyver a feltalálási állapotában, meghibásodás folytán az adott esetben nem alkalmas a lőszer kilövésére, aligha volna olyan bíróság, amely ezt az alkalmatlan kísérlet fogalmi körébe vonná annak ellenére, hogy az elkövető szándéka kétségtelenül azt fogja át, hogy az adott állapotban a tűzfegyver nem felel meg a jogszabályi definíciónak.

[44] Vö. Btk., 74/A. §.

[45] Filó Mihály: Materiális jogellenesség és procedurális igazságosság. In Ambrus István – Németh Imre (szerk.): *Büntetőjogi dolgozatok Gellér Balázs születése ötvenedik évfordulójának tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 93–102., 98.

megoldására is, amelyeket korábban az adott tudományos közösség tagjai nem láttak meg, illetve amelyekkel a paradigma ismerete nélkül soha nem kezdtek volna foglalkozni.[46] Amikor a jelenségek paradigma szerinti vizsgálata során egyes jelenségek tekintetében a paradigma alapján elvárt eredménytől eltérő eredmény születik, a tudósközösség felismeri, hogy valami nincs rendjén a paradigmával. A folyamatnak e pontján tehát egy úgynevezett anomália keletkezik, amely azt sejteti, hogy az adott paradigma mégsem mindenható.[47] Természetesen az anomáliák önmagukban nem változtatják meg a paradigmát. Mindössze annyi történik, hogy azok részletesebb vizsgálatával a paradigmatikus elméletet oly módon lehet kiigazítani, hogy az anomália is megfeleljen a paradigmatikus várakozásnak. Ha ez nem sikerül, a válság egy új paradigmajelölt megjelenésével és az elfogadása körüli küzdelemmel, *paradigmaváltással* végződik.[48]

A bűnösségi elv mint a büntetőjogi paradigma axiomatikus eleme kapcsán számos anomáliás jelenség érzékelhető az utóbbi néhány évtizedben, és kijelenthető az is, hogy néhányuk nemcsak az elv hanyatlását, hanem jogalkotói megdöntését is megjeleníti. A bűnösségi paradigma válságának horizontján azonban feltűnt egy lehetséges új bűnösségi paradigma: a bűnfelelősség megkettőződése objektív és nem objektív felelősségi bűncselekményekre.

A büntetőjogi dogmatika mára törékennyé vált felszíne nem tartható egyben valamennyi bűncselekménytípus esetén a bűnösségi dogmatika 19. századi modelljével.[49] Hasonló paradigmaváltás zajlott le a polgári jogi felelősségtan körében a veszélyes üzemi (objektív) felelősség megjelenésével a 19. század utolsó harmadában, amely paradigmaváltás később a civiljogi területen éppen a dogmatikai elvek megerősödését hozta a felróhatósági felelősségi formák tekintetében, és ráirányította a jogalkalmazói és tudományos figyelmet a kétféle felelősségi forma anyagi jogi és bizonyítási különbözőségére. Mindezt a bűnösségi elvre vonatkoztatva, a magam részéről továbbra is azt gondolom, hogy puszta büntetőpolitikai megfontolások nem vezethetnek a dogmatikai tételek egyszerű félredobásához, de fel kell ismernünk, hogy a bűnösségi paradigmaváltás megkezdődött, ami nem kívánalom, hanem egyszerű ténymegállapítás, és amely gondolathoz az adalékot a jubiláns bűnösségi elvvel kapcsolatos munkássága adta.

[46] Thomas S. Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete.* Budapest, Osiris, 2002. 36–38. A tudományelméletben a paradigma mint fogalom olyan elfogadott modellt vagy mintát jelent, amely a tudós közösség által az adott időszakban, az adott tudományterületen általános közmegegyezésnek örvend. Megjegyzendő, hogy Kuhn az eredeti munkájában a paradigmafogalmat többféle értelemben is használta. A fogalom alapvetően a fent megjelölt tatalommal került át a köztudatba.

[47] Uo., 74–75.

[48] Uo., 92–93.

[49] Vö. Meir Dan-Cohen: Responsibility and the Boundaries of the Self. *Harvard Law Review,* 105. (1992), 5. 959–1003., 978–982.

Patyi András*

A jogegységipanasz-eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése

Az Országgyűlés 2019 decemberében a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) akkori módosításával új döntés-felülvizsgálati és jogorvoslati eszközt vezetett be:[1] megteremtette a Kúriánál előterjeszthető jogegységi panasz lehetőségét maga a Kúria határozataival szemben.[2] A jogegységi panasz bevezetéséről és annak lehetséges továbbfejlesztési irányairól, a jogintézmény természetéről készített elemzésem *A jogegységi panasz bevezetésének és továbbfejlesztésének néhány kérdése* címmel a 65 éves Cs. Kis Lajos tiszteletére készült kötetben jelent meg.[3] Az említett tanulmányban a jogegységipanasz-eljárás kezdeti időszakáról írtam, számos módosításra irányuló felvetést tettem, ezek egy része meg is jelent a törvényben, a jogegységi panasszal kapcsolatban azóta a Bszi. bizonyos szabályait a jogalkotó módosította, emellett kialakult a jogegységi panaszok elbírálásának egy jól körvonalazható gyakorlata, amelyek együtt indokolják, hogy a korábban megjelent írásomat az új tapasztalatok alapján átgondoljam és kiegészítsem. Ezzel a rövid áttekintéssel szeretném köszönteni pályatársamat és barátomat, Kis Norbert professzor urat születésnapja alkalmából!

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény, 72. §.

[2] Osztovits András és Varga Zs. András a *Magyar Jog*ban 2020-ban megjelent cikkei már egyfajta elemzést tartalmaztak az új eljárásrendről, részben a precedensrendszer kérdéseit elemezve. Lásd: Osztovits András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog,* 67. (2020) 2. 72–80.; Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog,* 67. (2020), 2. 81–87.

[3] Patyi András: A jogegységi panasz bevezetésének és továbbfejlesztésének néhány kérdése. In Pongrácz Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Ut vocatio scientia.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 303–322.

A jogegységi panasz lényegi jellemzői

Magyarország Alaptörvényének 25. cikke szerint a Kúria (más feladatai mellett) biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. A jogegység biztosítása a jogállamiság fogalmának meghatározó részét képező jogbiztonság érvényesülése szempontjából elengedhetetlen követelmény. Alapvető elvárás a működő jogrendszerrel szemben, hogy az állampolgárok számára tegye kiszámíthatóvá, előreláthatóvá, hogy milyen jogosultságokkal rendelkeznek, és milyen kötelezettségek terhelik őket a jog adott szabályai alapján. Ez nem pusztán a jogalkotó feladata (a jogi normák világos, egyértelmű és pontos megfogalmazásával[4]), hanem a jogalkalmazó bíróságokra háruló kötelezettség is.[5] A bíróságok a jogbiztonság e követelményét azzal is teljesítik, ha hasonló tényállással rendelkező esetekben hasonló tartalmú döntést hoznak, hasonló elvi alapon értelmezik a jogot. E követelmény teljesülése garantálja, hogy a bíróságok nem önkényes megfontolások alapján döntik el az egyes eseteket. A jogegységi panasz intézményének bevezetése ezt a célt szolgálta.

Ennek megfelelően a Bszi. jelenleg hatályos, módosított 41/B. § (1) bekezdése alapján jogegységi panasznak van helye – a pervezetésre vonatkozó végzés kivételével – a Kúriának az eljárási törvény alapján további fellebbezéssel, felülvizsgálati kérelemmel vagy felülvizsgálati indítvánnyal (a törvény a felülvizsgálati kérelem kifejezés alatt mindhárom jogorvoslati kérelmet érti) nem támadható határozata ellen, ha a felülvizsgálati kérelemben a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától (a továbbiakban: a Kúria közzétett határozata) jogkérdésben való eltérésre már hivatkoztak, és a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést határozatában nem orvosolta. A (2) bekezdés szerint jogegységi panasznak van helye akkor is, ha a Kúria ítélkező tanácsa jogkérdésben – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbb fokú bíróságok határozatában nem került sor.

[4] A jogbiztonságnak a jogalkotó által teljesítendő követelményeiről lásd például: Ficsor Krisztina: A normák határozott megfogalmazásának problémája a büntetőjogban – a normavilágosság fogalma az Alkotmánybíróság döntéseiben és a bírói gyakorlatban. *Pro Futuro,* 8. (2018), 3. 37–59.

[5] A jogállamiság és jogbiztonság követelményeinek részletesebb tartalmi szempontjairól lásd például: Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011). www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e; Lon Fuller: The Morality that Makes Law Possible. In Lon Fuller (szerk.): *The Morality of Law.* New Haven, Yale University Press, 1969. 33–94.; Joseph Raz: A joguralom értéke. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a* Rule of Law *és a* Rechtsstaat *irodalmának köréből.* Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 116–131.; Jeremy Waldron: The Rule of Law. In Edward N. Zalta (szerk.): *Stanford Encyclopedia of Philosophy.* Stanford, Stanford University, 2020, https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law

A jogegységi panaszt döntésfelülvizsgálati, ezen belül változatlanul sajátos jogorvoslati eszköznek tekintem. Indokolja ezt egyrészt az elnevezése („panasz") és az eljárás lehetséges eredményei is. Úgy vélem, fenntartható az intézmény kettős jellegére utaló „Janus-arcú intézmény" megjelölés, mert az eljárás eredménye lehet egyrészt az, hogy a Kúria megállapítja a jogkérdésben történt eltérést, és hatályon kívül helyezi a támadott határozatot, másrészt az is, hogy a Kúria bár megállapítja, hogy a jogkérdésben eltérés történt, mégsem helyezi hatályon kívül a támadott határozatot, mert az eltérést indokoltnak találja.[6] Tehát a fél szempontjából az eltérés panaszban indítványozott sikeres megállapítása a panasz „sikertelenségének" minősülhet, mert a támadott határozat hatályában fennmarad és a további ítélkezés mércéjévé válik.[7]

Korábban is említettem, hogy – részben a fentiek miatt is – vitatott lehet a jogegységi panasz valódi természete: vajon teljes egészében jogorvoslatnak tekinthető-e, vagy a célját tekintve nem a jogsérelem orvoslása, hanem a jogegység biztosítása az elsődleges célja. Akkori álláspontomat továbbra is fenntartom, miszerint az elsődleges célja a jogegység biztosítása (ez egyfajta objektív jogvédelmi cél és szerep), még abban az esetben is, ha az eredménye lehet akár az adott esetben a szubjektív jogvédelem, az egyéni jogsérelem orvoslása is.[8] A Kúria jogegységipanasz-ügyekben kialakult gyakorlatában is többször kifejtette, hogy a jogegységipanasz-eljárás nem az alapeljárás, a per folytatása, hanem önálló, *sui generis* eljárás, amelyben a Kúriának a bíróságokra kötelező jogértelmezésről is döntenie kell: „A Kúria jelen ügyben is rámutat arra, hogy a jogegységipanasz-eljárás egy, a Bszi-n alapuló, rendkívüli, jogerő utáni, jogegységet célzó *sui generis* eljárás. A jogrendszer belső koherenciájának megteremtését szolgáló önálló eszköz. Jogorvoslati eljárás ugyan, de nem a per folytatása."[9]

Emellett egy további jellemzőjét is kiemeltem a jogegységipanasz-eljárásnak, méghozzá az alkotmányjogi karakterét. Ennek indoka, hogy a panaszeljárás és a jogegységipanasz-ügyben hozott döntések a törvény előtti egyenlőség alaptörvényi követelményének érvényre juttatását jelentik azáltal, hogy biztosítják az egységes jogalkalmazás feltételeit. Ez hasonlóvá teheti a Kúria érvelését az alkotmánybírósági érvelés sajátosságaihoz – az alkotmányjogi érvelés módszertanának ismerete elengedhetetlen ebben az eljárásban. Ezenkívül e kontextusban az Alaptörvény 28. cikkének a jogszabályok bírói értelmezésére vonatkozó rendelkezéseit is alkalmazni kell, ami szintén a jogegységipanasz-eljárás alkotmányjogi karakterét erősíti.[10] Ahogy megfogalmaztam,

[6] Bszi., 41/D. § (1) bekezdés.
[7] Patyi i. m. (3. lj.) 303–304.
[8] Uo., 304.
[9] Jpe.I.60.011/2021/3. számú határozat.
[10] Patyi i. m. (3. lj.) 304–305.

> „az Alkotmánybíróság több mint 30 évnyi tapasztalatot halmozott fel a korábbi esetek kezelését, azaz a megelőző döntések újabb döntések meghozatala során való figyelembe vételét és felhasználását illetően. Ezek közül a tapasztalatok közül a Kúria többet is hasznosítani tudott, illetve iránymutatásként alkalmazott a jogegységi panasz eljárások lefolytatása során."[11]

A 2021. évben 38, 2022-ben eddig 10 jogegységi panasz érkezett a Kúriára. A jogintézmény bevezetése óta számos ügyet befejezett a Kúria, ezen időszak alatt kialakult egy jól átlátható és követhető gyakorlat, amelyből kirajzolódnak a Jogegységi Panasz Tanács jogértelmezésének irányvonalai. Ennek köszönhetően a tapasztalat azt mutatja, hogy a panaszt benyújtó felek is egyre inkább e gyakorlatot figyelembe véve, a Tanács korábbi határozataiban megjelenő érvekre hivatkozva fogalmazzák meg panaszaikat. Az Alkotmánybíróság (AB) gyakorlata tehát példaként alkalmazható a panaszeljárások befogadásra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése és a jogkérdésben való eltérés érdemi elbírálása során.[12] Ezért talán nem haszontalan az AB érvelésének természetére vonatkozó korábbi elemzésem ismételt áttekintése, ezt követően azt világítom meg, hogy ezek a tapasztalatok a Kúria jelenlegi gyakorlatában hogyan hasznosultak.

A precedensek és a „tesztek" szerepe az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság az ugyanazon kérdés eldöntésével foglalkozó korábbi döntések sorozatával fokozatosan (de adott esetben akár egyetlen döntés meghozatalával) úgynevezett teszteket alakít ki, a „precedenseknek" pedig e tesztek lefolytatása során van alapvető szerepük. A tesztek nemcsak egy-egy alkotmányos jog tartalmának, vagy éppen az abba való ütközés megállapításának, hanem eljárásjogi kérdések eldöntésének is alapjául szolgálnak. Így beszélhetünk befogadási-visszautasítási tesztről, ezen belül az indítvány megfelelőségének tesztjéről, de természetesen a legfontosabbak az érdemi kérdésekre kialakított tesztek. A tesztek elvégzése során az AB mindannyiszor rendre fölsorolja (vagy fölemlíti) a korábbi döntéseket, és kiemeli azok lényegét. Ez olykor egy-egy mondat, gyakran azonban egész bekezdések fölidézését jelenti az autoritásként hivatkozott korábbi határozatból, majd az azt megerősítő további határozatok felsorolása következik. Ilyen érdemi teszt például a hátrányos megkülönböztetés tesztje, az alapjogok ütközésének tesztje, az alapjog korlátozásának tesztje (az úgynevezett alapjogi tesztek), a jogállamiság egyes alkotóelemeinek kibontását elvégző teszt, vagy éppen a vívmányteszt, amely annak kiszűrését, kibontását jelenti, hogy

[11] Uo., 305.
[12] Uo., 305–306.

mi tekinthető a történeti alkotmány vívmányának és így kötelező alkotmányos értelmezési keretnek.[13]

Nemcsak az egyes tesztek belső szerkezete (amely gyakran többrétegű), hanem a korábbi döntések fölhasználása is sajátos, de figyelemre méltó mintázatot mutat az AB döntéshozatali rendjében. Mielőtt a legfontosabb teszt (az alapjog-korlátozás ellenőrzése) belső logikáját vázlatosan áttekintenénk, érdemes a magyar kartális precedensrendszer árnyoldalára is felhívni a figyelmet. Az egyes alkotmányi rendelkezésekhez kapcsolt értelmezések nem önálló normák, ezek természetükből fakadóan csak érvelések és értelmezések, emiatt elvileg mindig csak az adott alaptörvényi rendelkezéssekkel együtt, azok kiegészítéseként lehetnének kezelhetők. A hazai alkotmánybírósági gyakorlat azonban az 1990-es évek elejétől úgy alakította magát, hogy miután egy alkotmányossági probléma kapcsán egy-egy alkotmányi rendelkezésből kiolvasztott és az adott rendelkezéshez rögzített egy döntési formulát vagy egy értelmezést, a későbbiekben általában csak megidézte az adott alkotmányi rendelkezést (esetleg nem is idézte, csak általánosságban utalt rá), és az indokolásában kialakított saját döntési formuláját tekintette az alkotmányosság megítélésének alapjaként.

Ez egy olyan sajátságos precedenstechnikához vezetett, amelyben a döntés alapjául szolgáló alkotmányi szöveg helyett az alkotmánybírósági határozatok által létrehozott döntési formulákat és normatívákat, vagyis az AB saját mondatait, az abban megfogalmazott tételeket használta föl az alkotmányossági kérdés megítélésének alapjaként, azaz kanonizált, önálló életre kelő indokolásszövegek normaként való használatáról beszélhetünk. A problémát maga az AB is elismerte, hiszen maga is hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság bár a döntéseiben felhasználta a korábbi határozataiban tett okfejtéseket és megállapításokat, a döntéseinek jogalapja mindig a hatályos alkotmány adott rendelkezése volt”.[14] A korábbi okfejtések és megállapítások felhasználása éppen azt jelenti, hogy a döntéseket azok alapján hozták meg, és természetes, hogy végső jogalapként az Alkotmány rendelkezése szolgált.

Ez a helyzet nem sokat változott az Alaptörvény hatálybalépése óta sem, egyrészt a régi alkotmánybírósági határozatok átvétele miatt is, másrészt az Alaptörvény hatálybalépése után hozott újabb, precedensként lefektetett indokolási értelmezések is ugyanezt a módszert követik.[15] Mindennek példájaként érdemes

[13] Az alkotmánybírósági döntéshozatali rendszer és az egyes tesztek (mércék) kialakulására átfogó jelleggel lásd: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001. 19–250.

[14] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás, [29].

[15] Ez a kritika többször megjelenik Pokol Béla párhuzamos vagy különvéleményeiben; lásd még például: Blutman László: Az alapjogi teszt a nyelv fogságában. *Jogtudományi Közlöny,* 67. (2012),

az Alaptörvény hatálybalépése előtti, az Alaptörvény negyedik módosítása által hatályon kívül helyezett határozatok további felhasználásának tesztjét röviden idézni.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontját, és annak szövegét úgy állapította meg, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat." A normaszöveg tehát a korábbi határozatok hatályvesztését mondta ki, rögzítve, hogy a joghatások nem változnak, azaz például a megsemmisített jogszabályi rendelkezés ezzel nem kel újra életre. Kérdésként vetődött fel ezek után, hogy az AB felhasználhatja-e a korábbi (az Alaptörvény előtt hozott) határozatait, alapíthatja-e arra egy-egy alkotmányos jog értelmezése, teszt elvégzése során az érvelését. Az idézett alaptörvényi rendelkezés szerint világos, hogy nem.

Az Alkotmánybíróság által rögzített új teszt ennek az ellenkezőjét vezette le. Egyrészt rögzítette, hogy már az Alaptörvény hatálybalépése után kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges".[16] Az AB az Alaptörvény hatálybalépése utáni korai időszakban sem tette félre korábbi gyakorlatát, de a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása során megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését, immár az Alaptörvény új értelmezési szabályaira is tekintettel.

Ehhez képest kellett volna változást előidéznie az Alaptörvény negyedik módosításának, de mindössze annyi történt, hogy az AB megszigorította a korábbi döntés felhasználásának tesztjét. Mindenekelőtt rögzítette, hogy a Záró rendelkezések 5. pontja alapján a fentiekben ismertetett összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell, viszont a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. Vagyis a korábbi határozatok hatályon kívül helyezése

4. 145–156.; Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Érvelés alapjogi jogvitákban. *Iustum Aequm Salutare,* 13. (2017), 2. 105–119.

[16] 22/2012. (V. 11.) AB határozat, indokolás, [40].

nem akadályozza a felhasználást, csak részletesebben meg kell indokolni azt, viszont a mellőzést megalapozhatja.

A jogegységipanasz-eljárások lefolytatása, a korábbi és az új határozat közötti jogkérdésben való eltérés megítélése szempontjából fontos, hogy miként fest ez az újfajta precedensfelhasználási teszt. A korábbi határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának feltétele (1) egyrészt az, hogy az Alaptörvény adott szakasza tartalmilag egyezik az Alkotmánnyal, (2) kimutatható az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, (3) megtörténik az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele, (4) a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, továbbá (5) szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Ebből az öt lépésből áll tehát az a teszt, amely a korábban meghozott, de az alkotmányozó által hatályon kívül helyezett (azaz már nem is létező) határozatainak a figyelembevételét vizsgálja. Az alapjog-korlátozási teszthez hasonlóan tehát itt is többlépéses műveletről van szó, ahol az első kérdés eredménye (konklúziója) a következő lépés premisszájává (kiindulópontjává) válik, vagyis a teszt alapján a korábbi lépések felhasználhatóság melletti eredménye ellenére bármelyik lépés vezethet oda, hogy végül a felhasználásnak akadálya van, vagyis a korábbi döntés nem használható fel, nem szolgálhat hivatkozási alapként. Az AB ugyanakkor azt is egyértelművé tette, hogy nem egyszerű érvként kezeli ezeket a döntéseket, hanem a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozatokat forrásként jelöli meg, és „a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.[17]

Az alkotmányozó kifejezett akaratától és az alaptörvényi normaszövegtől eltérően a korábbi döntések felhasználásának és hivatkozásának a végső jogalapjaként a döntések indokolásával és azok alkotmányjogi forrásaival szemben a demokratikus jogállamban érvényesülő alapvető követelmények jelennek meg. Az AB fő érve az volt, hogy ezeknek „mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatók, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.”[18] E teszt részletes említése azért is fontos, mert az AB megfelelő indok esetén módosíthat korábbi gyakorlatán, és el tud térni korábbi döntéseitől más tesztek során is, de ez a teszt kifejezetten az eltérés-fenntartás kérdéskörét kezeli, hasonlóan ahhoz, ahogyan a Kúria a jogegységipanasz-eljárásokban szembesült a jogkérdésben eltérő döntés fenntartása vagy fenn nem tartása problémájával.

[17] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás, [32].
[18] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás, [30]–[33].

Korábbi alapkérdésem volt az, hogy lehet-e az alapjog-korlátozási teszt a jogegységipanasz-eljárás egyik mintája.

A jogkérdésben való eltérés megléte vagy hiánya, illetve az eltérés indokoltsága vagy indokolatlansága (pontosabban ezek megítélése) egyfajta állandóságot (persze nem merevséget) mutató, kiszámítható eljárásrendet, azaz teszteket igényel. Az alaptörvényi szabály és egy más jogszabályi rendelkezés közötti (az indítványban állított) normakonfliktus elbírálása az alapjogsérelem megállapításától (azaz annak eldöntésétől, hogy a jogszabály alkotmányosan megengedett módon korlátozza-e az alaptörvényi rendelkezést) az alapjog-korlátozás szükségességének, majd végül az arányosságának vizsgálatáig, elbírálásig tart, ez az alapjog-korlátozási teszt záró mozzanata. Az alapjog-korlátozási teszttel kapcsolatban talán a legfontosabb annak többrétegűsége, a kiindulási alapok és következtetések szerepe, amelyben nemcsak ezek egymásra épüléséről van szó, hanem arról is, hogy a premisszák alapját és a konklúziók levonásának kereteit az AB határozataiban kidolgozott formulák szolgálják. A többrétegűség tehát azt jelenti, hogy a teszt vizsgálati szempontjai egymással szorosan összekapcsolódnak, az egyes vizsgálati lépések eredményei a következő lépések premisszáinak tekinthetők.[19] Mindez nemcsak azt jelenti, hogy a vizsgálat már egy korábbi szakaszban történő kérdésfeltevés szintjén is fennakadhat, hanem azt is, hogy egy-egy lépés kihagyása a következő lépés premisszájának érvényességét és ezzel a végső érvelés koherenciáját ingathatja meg.

A jogegységipanasz-eljárás egyes kérdései és a „jogkérdésben való eltérés" tesztje

Ahogy már korábban is jeleztem, és az AB gyakorlatában is kimutatható, hogy a jogegységi ítélkezés irányvonalai nem jelentenek teljesen új jogászi technikákat a magyar jogi gondolkodásban. Ezért megítélésem szerint továbbra is fontos, hogy a Kúria az Alaptörvény értelmezésének stratégiáira figyelemmel hozza meg értékelő döntéseit, amikor jogegységipanasz-ügyeket bírál el. Hogyan alakult az elmúlt időszakban a panaszok befogadásának elbírálása és a jogkérdésben való eltérés megállapításának tesztje a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának kialakult gyakorlatában? Melyek a kiinduló premisszák, a kiinduló konklúziók, ezek vezettek-e újabb premisszához?

[19] Pozsár-Szentmiklósi i. m. (15. lj.) 110.

A befogadhatóság megállapításának lépései

A Bszi.-ben intézményesített eljárásrend első lépése a befogadás tárgyában való döntéshozatal, azaz a Jogegységi Panasz Tanácsnak döntenie kell, hogy a panaszt befogadja-e, vagy nem fogadja be, hanem visszautasítja azt. A Bszi. 41/C. § (6) bekezdése alapján formalizált döntést a visszautasítás tárgyában kell hozni és kiadni, de ha a Kúria nem utasítja vissza a panaszt, akkor az lényegében befogadást jelent. Ha a Tanács a panaszt visszautasítja, nem történik érdemi vizsgálat. A jelenleg hatályos Bszi. a befogadás feltételeivel kapcsolatban egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz. A befogadás feltételeit a Kúriának szigorúan kell értelmeznie. Amennyiben bármelyik visszautasítási feltétel fennáll, a Tanácsnak vissza kell utasítania a panaszt.

A „teszt" első, „formális" lépései közé tartozik a panasz benyújtására jogosultak körének vizsgálata. A Bszi. 41/C. § (1) bekezdése szerint a jogegységi panaszt a Kúriánál terjesztheti elő az, aki az eljárási törvények alapján felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosult. Ezenkívül nagyon fontos, hogy a panasz benyújtására jogosult fél kizárólag jogi képviselő közreműködésével terjesztheti elő a panaszát.[20] A benyújtásnak e feltételét szigorúan vizsgálja a Kúria. A panaszok visszautasításának gyakori oka volt ugyanis a 2021. évben, hogy a panaszt benyújtó felek helytelenül értelmezték ezt a szabályt, és a panasz benyújtásakor az alapeljárásra szóló meghatalmazást terjesztették elő. Az alapeljárásban érvényes jogi képviselő részére szóló meghatalmazás ugyanis nem terjed ki a jogegységipanasz-eljárásra is. A Kúria egyértelműen kifejtette a határozataiban, hogy „a jogegységi panasz eljárás […] olyan rendkívüli, a jogerő utáni, a jogegységet célzó *sui generis* eljárás, amely a jogrendszer belső koherenciájának megteremtését szolgálja, jogorvoslati eljárás ugyan, de nem a per folytatása (Jpe.I.60.005/2021/5., Jpe.I.60.011/2021/3.)". Az alapeljárás során adott meghatalmazás hatálya ezért önmagában, automatikusan nem terjed ki a jogegységipanasz-eljárásra, a panasz előterjesztőjének tehát kifejezetten a jogegységipanasz-eljárásra vonatkozó meghatalmazással kell igazolnia jogi képviselője képviseleti jogát.[21]

A következő, szintén jogértelmezési kérdéseket felvető visszautasítási ok (amelyet korábbi tanulmányomban is jeleztem már) a Bszi.-ben az illeték megfizetésének elmaradása vagy hiányos megfizetése. A Bszi. 41/C. § (6) bekezdés *c)* pontja szerint, ha az eljárási illetéket nem vagy hiányosan fizették meg, akkor a Kúria nem fogadja be a panaszt. A jogértelmezést igénylő kérdés ugyanis ebben a kontextusban a költségkedvezmények tekintetében merül fel. A Kúria eddig kialakult gyakorlatában szintén kitűnik, hogy a panaszt több esetben az illeték

[20] Bszi., 41/C. § (6) bekezdés *b)* pont.

[21] Lásd a Jpe.I.60.017/2021/4. számú jogegységipanasz-határozatot.

meg nem fizetése vagy hiányos megfizetése miatt utasította vissza a Panasz Tanács. Ezekben a kérdésekben az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény vonatkozó szakaszai az irányadók (a továbbiakban: Itv.). Az Itv. 56. § (1) bekezdése szerint ugyanis nem kötelezhető illeték fizetésére az, aki a külön jogszabály szerint költségmentességet vagy e törvény szerint illetékmentességet élvez. A tapasztalatok alapján gyakran előfordul, hogy a felek számára értelmezési problémákat jelent az Itv. értelmezése abban a tekintetben, hogy mely személyek jogosultak illetékmentességre vagy költségkedvezményre. Amennyiben a panaszt benyújtó felek személyes illetékmentességre hivatkoznak, egyértelműen és pontosan meg kell jelölniük azt a jogszabályhelyet, amely alapján az illetékmentességet állítják. Ellenkező esetben a Kúria visszautasítja a panaszt.

Emellett értelmezési kérdésként merült fel az illeték megfizetése szempontjából a per tárgyának értéke is. Az Itv. 39. § (1) bekezdése szerint az illeték alapja a polgári peres eljárásban a per tárgyának, polgári nemperes eljárásban az eljárás tárgyának az eljárás megindításakor fennálló értéke, a jogorvoslati eljárásban pedig a vitássá tett követelés vagy követelésrész értéke. A (3) bekezdés szerint, ha az eljárás tárgyának értéke az (1) bekezdésben foglaltak szerint nem állapítható meg, és ha törvény másként nem rendelkezik, az illeték számításának alapja felülvizsgálati és jogegységipanasz-eljárásban 700 ezer forint. Ez utóbbival kapcsolatban az egyik ügy felperese azzal érvelt, hogy mivel a „jogegységi panasz eljárás tárgya a jogegységi panasszal támadott ítélet korábban közzétett döntéseknek való megfelelősége, ezért a vitássá tett követelés értéke álláspontja szerint nem állapítható meg". A Kúria határozatában kifejtette, hogy „az alperesi beavatkozó érvelésétől eltérően a per tárgyának értéke a jogegységi panasz eljárásban is megegyezik a keresetben érvényesített követelés vagy más jog értékével, amely jelen esetben a kereset tárgyát képező szerződésben kikötött szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás értéke".[22]

A befogadási teszt lépései közé tartozik annak a kérdésnek az eldöntése is, hogy a panaszt a törvényben meghatározott határidőn belül terjesztették-e elő. A Bszi. 41/C. § (1) bekezdése szerint a jogosult a 41/B. § (1) és (2) bekezdései szerinti határozat közlésétől számított 30 napon belül, a Kúriánál terjesztheti elő a jogegységi panaszt. A határidők számításával kapcsolatban a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény vonatkozó szakaszait szükséges figyelembe venni. Amennyiben a panasz ezen szabályok szerint elkésett, azt vissza kell utasítani.

A következő fontos elem, amelyet a panasz befogadhatóságával kapcsolatban vizsgálni szükséges, az a feltétel, amelyet a Bszi. 41/C. § (6) bekezdés *e)* pontja rögzít, ami szerint a Kúria visszautasítja a panaszt, ha az a 41/B. § (1) bekezdése

[22] Lásd a Jpe.I.60.007/2021/4. számú jogegységipanasz-határozatot.

alapján került előterjesztésre (vagyis, a Kúria nem orvosolta a korábban már állított jogkérdésben eltérést), de a felülvizsgálati kérelemben az előterjesztő nem hivatkozott a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre. A panasz előterjesztőjének az „(1) bekezdéses" panaszban olyan kúriai határozatra kell hivatkoznia beadványában, amelyre a felülvizsgálati kérelemben már hivatkozott, és amellyel kapcsolatban az eltérést jelezte, azonban a Kúria nem orvosolta azt. Nagyon fontos eleme a Kúria kialakult gyakorlatának, és a Kúria számos határozatában kifejtette, hogy a jogkérdésben történő eltérés tényét nem elég pusztán megemlíteni. A panaszt benyújtó féltől ugyanis elvárható, hogy a jogkérdésben történő eltérés lényegét, elvi alapjait feltárja, ütköztesse egymással az összehasonlított határozatok jogértelmezését, érvelési hátterét. Ennek hiányában a Kúriának nincs lehetősége érdemben elbírálni a panaszt.[23] A jogegységipanasz-eljárás korábban már említett objektív jogvédelmi jellege nem alakítja át az eljárást hivatalbólivá, azaz az eljárás alapja a fél megfelelő kérelme, a Kúria nem hivatalból keresi meg és ütközteti az eltérő jogértelmezési tételeket.

Visszautasítási indok a Bszi.-ben az is, ha a panaszt nem 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett kúriai határozattól való eltérésre hivatkozással nyújtották be. Ennek magyarázatul változatlanul az szolgál, hogy

> „[m]ivel a Kúria 2012. január 1-jén került nevesítésre (»tételezésre«) az Alaptörvényben és – bár a Bszi. 188. §-a alapján a Kúria szervezeti értelemben és az ítélkezési tevékenység tekintetében a Legfelsőbb Bíróság jogutódja, azonban – a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozata alatt értelemszerűen csak 2012. január 1-jét követően közzétett határozatok értendők".[24]

A befogadás további feltételeként rögzíti a Bszi., hogy a panaszt 2020. július 1-jét követően hozott kúrai határozattal szemben nyújtsa be a jogosult. A Bszi. 197/B. § (5) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy mely határozattal szemben nyújtható be panasz. E szerint jogegységipanasz-eljárásnak a Kúria 2020. július 1-jén és az azt követően meghozott, a 41/B. §-ban meghatározott határozata ellen van helye. A 41/B. §-ban meghatározott feltételek teljesülése esetén a jogegységipanasz-eljárásnak az ügyben alkalmazott és alkalmazandó eljárási törvénytől függetlenül helye van, ha a felülvizsgálati kérelemmel támadott határozatot a bíróság 2020. április 1-jét és a Kúria a határozatát 2020. július 1-jét követően hozta.

A visszautasítási okok vizsgálata körében nagyon fontos annak vizsgálata, hogy a jogosult megjelölte-e azokat a határozatokat, amelyekkel szemben

[23] Lásd például a Jpe.I./60.014/2021/5. számú határozatot.
[24] Patyi i. m. (3. lj.) 315.

a panaszt előterjeszti, illetve azokat, amelyektől a jogkérdésben történő eltérést állítja. A Bszi. 41/C. § (3) bekezdése szerint a jogegységi panaszban – a beadványra vonatkozó általános szabályokon túl – meg kell jelölni azt a határozatot, amellyel szemben a fél a panaszt előterjeszti [*a)* pont], és azt a közzétett kúriai határozatot, amelytől jogkérdésben való eltérést állít a fél [*b)* pont]. A Bszi. a jogegységi eljárás szabályai között rögzíti, hogy a „Kúria közzétett határozata" alatt a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatát kell érteni.[25] Amennyiben a Bírósági Határozatok Gyűjteményében nem közzétett határozatra hivatkozik a panaszos, a panasz visszautasításának van helye. Ezenkívül lényeges elvi álláspont alakult ki a hivatkozott határozatokkal kapcsolatban a Kúria gyakorlatában. Ez alapján a panaszban nem elégséges bármilyen tartalmú határozat puszta megjelölése, ugyanis a fél kötelezettsége az is, hogy a jogkérdésben történő eltérést ismertesse. „A Bszi. 41/C. § (3) bekezdés *b)* pontjában rögzített törvényi elvárás nem egy bármilyen tartalmú közzétett kúriai határozat megjelölését jelenti, hanem az állított jogkérdésben az eltérés konkrét ismertetését igényli, ennek vizsgálata ugyanis – a panasz befogadása esetén – az eljárás lényege, ennek hiányában az eredménnyel nem folytatható le."[26]

A jogkérdésben történő eltérés megállapításának szempontjai a Kúria gyakorlatában

Ha a panasz megfelelt a törvényben foglalt összes befogadási feltételnek, a Kúria az érdemi elbírálást végzi el. Ha az érdemi elbírálás során a Kúria megállapítja, hogy a jogkérdésben történő eltérés nem áll fenn a hivatkozott és a támadott határozatok között, akkor a panaszt elutasítja. Korábbi tanulmányomban már összefoglaltam azokat a tartalmi feltételeket, amelyeket a Kúriának figyelembe kell vennie, amikor a jogkérdésben történő eltéréssel kapcsolatban dönt.[27] Most a Kúria gyakorlatában kialakult szempontok áttekintésére koncentrálok. Ehhez elsősorban a jogegység és az ügyazonosság fogalmának meghatározása szükséges, mert egyrészt a törvény szövegszerűen nem tartalmazza a jogegység fogalmát, így azt sem, hogy mit jelent annak megsértése, másrészt az ügyazonosság fogalmát sem vezette be – ezeket a Kúria dolgozta ki az egyes ügyek elbírálása során kialakult gyakorlatában, ugyanis ahhoz, hogy a jogkérdésben történő eltérést megállapíthassa, szükség van magának az egységes jogalkalmazás tartalmi feltételeinek kidolgozására. A Kúria szerint:

[25] Bszi., 32. § (1) bekezdés *b)* pont.
[26] Lásd a Jpe.I.60.012/2021/4. számú határozatot.
[27] Patyi i. m. (3. lj.) 315–317.

> „[A] Bszi. jogegységi eljárásra és jogegységi panasz eljárásra vonatkozó rendelkezéseiből, annak egyes eseteire vonható le – negatív oldalról – következtetés, amelynek értelmében a jogegység hiányát a korábbi döntéstől való indokolatlan eltérés okozza. A jogegység követelménye tehát sohasem absztrakt, hanem mindig konkrét ügyekhez, jogértelmezéshez köthető, az csak meghatározott és megjelölt bírói döntések tekintetében merülhet fel. Sem a Bszi., sem más jogszabályok nem rendelkeznek a jogegység alapvető feltételéről, a döntések jogi egybevethetőségéről. A jogegység leggyakrabban anyagi jogi kérdés, mivel azt kell biztosítani, hogy a bíróságok hasonló ügyeket ugyanolyan tartalommal döntsenek el. A jogegység követelményén belül tehát az az elvárás, hogy ugyanazon jogkérdést felvető ügyekben (ügyazonosság) a jogértelmezés is azonos legyen. Ha nincs meg az ügyek közötti azonosság, mert eltérő hátterűek a bírói döntések, akkor sem jogilag, sem tágabb értelemben nem értelmezhető a jogegység."[28]

A jogegység absztrakt fogalmát tehát mindig konkrét ügyekre vonatkoztatva lehet értelmezni, de ennek során is az (állítólagosan) eltérő határozatokban megjelenő elvi tartalmak és a jogértelmezés részletes feltárása segítségével. Jogkérdésben való eltérésről tehát akkor beszélhetünk, ha a Kúria ugyanazt a jogfogalmat hasonló tényállás esetén eltérő tartalommal értelmezte, vagy ugyanazon jogi fogalomból eltérő döntést vezetett le.

Az ügyazonosság, amellyel kapcsolatban meggyőződésem szerint elsősorban nem az ügyek tényállási azonossága, hanem sokkal inkább az összevethetősége számít, tartalmi szempontjainak meghatározása elengedhetetlen a jogkérdésben való eltérésről szóló helyes döntés meghozatalához, hiszen a Kúriának azonos tartalmú jogértelmezést azonos vagy hasonló tényállással rendelkező esetekben kell végeznie. E fogalom lényeges tartalmát a Kúria szintén a határozataiban fejtette ki:

> „Az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet mindig esetről esetre kell vizsgálni. Ha a döntések jogkérdésben való hasonlóságát vizsgálja a Kúria, szigorúan kell venni az összehasonlított bírói döntésekben az alkalmazott anyagi jogszabály egyezőségét (hatály, normatartalom) és a jogértelmezés szempontjából releváns tények azonosságát. A Kúria szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy nincs ügyazonosság eltérő anyagi jogi hátterű, azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kérelmet tartalmazó, vagy azonos anyagi jogi háttér mellett az összehasonlítást lehetetlenné tevő vagy releváns körülményekben jelentősen különböző tényállású ügyek és annak alapján indult jogviták között. Alappal kérdőjelezhető meg az ügyazonosság továbbá az azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kereseti vagy eltérő felülvizsgálati érvelés esetén."[29]

[28] Lásd a Jpe.I.60.002/2021/7. számú, a Kúria gyakorlatában is meghatározó jelentőségű, többször hivatkozott határozatot.

[29] Lásd például a Jpe.I.60.005/2021/5. számú határozatot.

Ezeket a feltételeket vizsgálja tehát a Kúria, amikor a panaszt érdemben vizsgálja meg. Amint említettem, e tartalmi szempontok meghatározása nélkülözhetetlen abból a szempontból is, hogy a potenciális jogosultak e feltételek ismeretében minél pontosabb és minőségi érvelést tartalmazó panaszt nyújtsanak be. Ez a panaszeljárás sikerességére is hatással lehet a későbbiek folyamán, amennyiben sikerességen azt értjük, hogy az eljárás eredményeként az egyes esetekre vonatkozó helyes kúriai jogértelmezés lesz az irányadó a bíróságok számára. Ebben a körben érdemes megemlíteni, hogy a Kúria közzétette azt a jogegységi határozat hatályú jogegységipanasz-határozatát, amelyben megállapította a jogkérdésben történő eltérést, azonban a támadott határozatot hatályában fenntartotta, mert az eltérést a Kúria indokoltnak tartotta. A rendelkező részben a Kúria azt is kijelentette, hogy a támadott határozattal ellentétes jogértelmezés a továbbiakban nem hivatkozható.[30]

A jogegységipanasz-eljárással kapcsolatos változások rövid összegzése

Korábban a jogegységi panasz intézményének bevezetésével együtt felvetődő jogi kérdéseket tárgyaltam. Abban az időszakban számos jogértelmezési probléma merült fel, amelyre a jövőre vonatkozó *de lege ferenda* jellegű javaslatot fogalmaztam meg. Akkor még nem rajzolódott ki a Kúria jól körülhatárolható gyakorlata a jogegységipanasz-ügyekre vonatkozóan. Továbbá a Bszi. jogegységi panaszra vonatkozó bizonyos rendelkezései is változtak.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az általam vizsgált problémákra és kérdésekre adott továbbfejlesztési javaslataim egy része beépült a gyakorlatba, illetve a Bszi. módosításai tekintetében is megmutatkoznak. Javaslatként vetettem fel például az illetékmentességgel, költségkedvezménnyel kapcsolatos jogértelmezés kapcsán, hogy érdemes lenne a polgári perrendtartásról szóló szabályokat a Bszi.-be beépíteni az állampolgárok jogainak minél hatékonyabb érvényesítése és az egyértelmű jogértelmezés biztosítása érdekében.[31] A jelenleg hatályos Bszi. 41/C. § (1) bekezdés *h)* pontja tartalmazza, hogy a jogegységipanasz-eljárás lefolytatása során megfelelően alkalmazni kell a Polgári perrendtartásról szóló törvénynek a költségkedvezményekre vonatkozó rendelkezéseit. A Bszi.-ben a visszautasítási okok kibővültek azzal, hogy a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától való eltérésre hivatkozással lehetséges panaszt benyújtani, illetve az a Kúria 2020. július 1. után hozott határozatával szemben terjeszthető elő. A visszautasítási okok ebből

[30] Lásd a Jpe.I.60.015/2021/15. számú jogegységi határozat hatályú jogegységipanasz-határozatot.
[31] Patyi i. m. (3. lj.) 314.

a szempontból is egyértelművé váltak. Szintén problémaként vetettem fel, hogy a Bszi. nem tartalmazta azon szabályokat, amelyek az eljárás megszüntetésének eseteire vonatkoznak. Ezek fontos eljárási cselekmények, amelyek részletes szabályozást igényelnek. A jelenleg hatályos Bszi. 41/C. § (9) és (10) bekezdései részletesen tartalmazzák azon rendelkezéseket, amelyek az eljárás felfüggesztésére és megszüntetésére vonatkoznak.

Összességében elmondható, hogy jogegységipanasz-ügyekben a Bszi. vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését illetően a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa kialakított egy jól körülhatárolható értelmezési gyakorlatot, amellyel a jövőben a jog egységes értelmezésének és alkalmazásának feltételeit hosszú távon képes lesz biztosítani, ezek közül kiemelendő az ügyazonosság-összevethetőség kérdése. Hozzá lehet tenni azt is, hogy a jogegységipanasz-határozatokban kifejtett befogadási feltételek és az érdemi elbírálás tartalmi feltételeinek kidolgozása rendkívül fontos az állampolgárok jogainak hatékony érvényesítése szempontjából. Ha a jogi képviselő közreműködésével eljáró felek követik a Kúria gyakorlatát, akkor annak alapján részletesebb, átgondoltabb érveléssel lesznek képesek a panaszokat megfogalmazni, álláspontjuknak megfelelő jogi alátámasztást nyújtani.

Pongrácz Alex*

„Mert szeretjük a Földünket”[1] – A természettel kapcsolatos felfogás konzervatív olvasata(i)

„Nincs szomorúbb látvány, mint a mohó törekvés a feltétlen felé,
ebben a mindenképpen feltételes világunkban.”
(Johann W. Goethe)[2]

„Az ember fáj a földnek.”[3] Immáron több mint 175 esztendő telt el azóta, hogy Vörösmarty Mihály papírra vetette e paradigma jellegű szavakat, amelyek azóta sem veszítettek az aktualitásukból. Azonban a Föld és az ember kétes értékű nexusának vizsgálatakor ennél jóval „archaikusabb” forrásokkal is találkozhatunk (még ha ekkoriban kevéssé is fájt az ember tevékenysége a Földnek): Szophoklész *Antigoné*jának kardalában például arról olvashatunk, hogy az ember miként zaklatja Gaiát, a magasztos istennőt, „a meg-megújulót / Évről évre az imbolygó ekevassal, / Fölszántva lovával a földet”.[4]

Az ember valóban kitartóan munkálkodott azon, hogy elszakítsa lelkét a Földtől, amellyel – a jungi interpretáció szerint – eredendően függőségi viszonyban állt, vagy amelyhez legalábbis egyfajta vallásos jellegű tisztelet kötötte. A civilizáció genezisének egyes meglátások szerint azt a momentumot tekinthetjük,

* Adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Az idézet Carl Schmitt naplóbejegyzéséből származik, és az alábbi kontextusban tűnik fel: „Lenin ideálja a villamosított Föld volt. Leninnel és a leninizmussal szembeni fölényünk azon nyugszik, hogy (1) nekünk egyetlen ideálunk sincs. […] (2) Ha volna ideálunk, akkor az inkább egy villamosítás nélküli, mint egy villamosított Föld volna. Mert szeretjük a Földünket.” Idézi Lánczi András: Carl Schmitt és a liberalizmus. In Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmittről.* Budapest, Gondolat, 2004. 392.

[2] Idézi: Wilhelm Röpke: *A harmadik út. Korunk társadalmi válsága.* Ford. Barankovics István. Budapest, Aurora, 1943. 47.

[3] A költemény ugyan 1846-ban keletkezett, ám csak 1847-ben jelent meg nyomtatásban. Vö. Vörösmarty Mihály: Az emberek. In *Vörösmarty minden munkái.* VIII. kötet. Pest, Kilián György, 1847. 258.

[4] Szophoklész: Antigoné. Ford. Trencsényi-Waldapfel Imre. In *Görög drámák.* Budapest, Európa, 1971. 50.

amikor az ember egyfajta vallásos imádattal fordult a kövek, a növények, a fák és az állatok felé, majd azokból totemeket alkotott; később a halottakat és az ősöket, majd a természeti jelenségeket és az égitesteket emelte isteni rangra.[5] A politeista vallásokban aztán az istenek természeti elemekhez kapcsolódtak, sőt egyes esetekben állat alakban jelentek meg.[6] Carl G. Jung szerint viszont amiatt, hogy az ember a Föld meghódítójává kíván(t) válni, eltávolodott az őt a Földhöz kötő tudattalan lelki kapocstól, ezáltal pedig a történeti meghatározottságától is, ami végül óhatatlanul gyökértelenséghez vezet. „Ez a veszély fenyegeti [az] idegen földek meghódítóját, de magát az egyént is, ha valamilyen izmus előidézte egyoldalúság következtében elveszíti az összefüggést lényének […] földszerű ősokával" – figyelmeztetett.[7] A nyugati világképet Francis Bacon tevékenységétől kezdődően hosszú évszázadokon keresztül uralta a racionalizmus – utólag panglossinak bizonyuló – optimista légköre, amely a végtelen fejlődés dogmájának megfelelően azt hirdette, hogy a természet az ember igájába hajtható és legyőzhető (spengleri megfogalmazásban: „kínpaddal, emelőkkel, csavarokkal kínvallatható"), azaz a véletlen megbéklyózható.[8] A kozmikus rendbe való erőszakos betörés, a természet emberi civilizálódással párhuzamosan végbemenő „megerőszakolása"[9] annak is betudható, hogy nem sikerült olyan etikai követelményrendszert kidolgozni, amely „az embernek a földhöz, valamint az azon termesztett növényekhez és ott tenyésztett állatokhoz való kapcsolatát szabályozná. A föld éppen úgy, mint annak idején Odüsszeusz rabszolgahölgyei, még mindig tulajdon tárgyát képezi. A földhöz való kapcsolat még mindig szigorúan üzleti jellegű, amiből kötelezettségek nem, csak privilégiumok fakadnak."[10]

A 19. század végén és a 20. század elején kibontakozó válságirodalom is az etikai paraméterek fontosságára helyezte a hangsúlyt; úgy látták ugyanis, hogy a tudományos haladás diadalmas útja akkor kezdett el ámokfutássá válni, amikor „szem elől veszítették a tudás és a tudnivalók erkölcsi értelmét".[11] Ludwig Klages formulájával élve:

[5] Makkai János: *Politika – isten rabságában.* Budapest, szerzői kiadás, 1943. 363.
[6] Francesco Giubilei: *A természet megőrzése. Miért fontos a környezetvédelem a konzervatív jobboldal számára?* Ford. Horváth Csaba. Budapest, MCC Press, 2022. 183.
[7] Carl G. Jung: Föld és lélek. Ford. Boda László. In Hamvas Béla (szerk.): *Európai műhely.* I. kötet. Pécs, Baranya Megyei Könyvtár – Pécsi Szikra Nyomda, 1990. 118., 141.
[8] Leo Strauss: *The City and Man.* Chicago, University of Chicago Press, 1964. 7., 16.; Oswald Spengler: *Ember és gép.* Ford. Sz. Mátray Sándor. Budapest, Danubia, 1936. 66.
[9] Hans Jonas: Az emberi cselekvés megváltozott természete. Ford. Györffy Miklós. In Lányi András – Jávor Benedek (szerk.): *Környezet és etika. Szöveggyűjtemény.* Budapest, L'Harmattan, [1979] 2005. 27.
[10] Aldo Leopold: Földetika. Ford. Sándor Lénárd. *Kommentár,* [1949] (2020) 1. 129–130.
[11] Lányi András: Bevezető. In Lányi–Jávor i. m. (7. lj.)

> „A haladás azt a jelentést hordozza önmagában, hogy fölényesnek érezzük magunkat, úgy a természeti népekkel, mint a megelőző történelmi korokkal szemben. S hogy mindez min alapul? Nem másból táplálkozik, mint hogy a tudomány eddig sohasem látott magasságokba emelkedett, a technika képes uralni a természetet, amely elől az emberiség korábban tanácstalanul meghátrált, hogy az általános jólétet módszeresen a Föld kimeríthetetlen erőforrásaiból fedezik, hogy a technika, mint egy távbeszélő éteri hulláma, hatol át téren és időn, és ráadásként zseniális feltalálók már a határtalan légteret is »meghódították«.”[12]

René Descartes fizikája és filozófiája óta a tudósok kizárólag a racionális konstrukciókba vetették hitüket, naiv módon lelkesedve azokért, és az élet minden spontán és közvetlen megnyilatkozását, a múlt összes hagyatékát, a hagyományos politikai intézményeket lesajnálták, rútnak és igazságtalannak kiáltották ki. A karteziánus logika úgy hitte, hogy „ezek ellen valami végleges társadalmi rendet találhat fel, amelyet a tiszta rációval, deduktív módon következtethet ki. […] Így aztán a karteziánus ember egyedül a tökéletes intellektuális befejezettség erényére fogékony. Minden más iránt süket és vak.”[13] A racionalitás hegemóniára törése, a világ „varázstalanítása” – hogy e Max Weber-i formulával éljünk – végül azt eredményezte, hogy az ismeret, azaz a tudomány, „elkerülhetetlenül a természet és [az] embertársaink feletti uralom eszközévé vált”, az állandó haszonszerzésre és a természet kizsákmányolására irányuló megközelítés pedig elvágta az utat az „életnek formát adni képes hagyományos, mitikus és vallási” lehetőségektől.[14]

A korunkra meglehetősen akuttá vált ökológiai válságnak mélyre nyúló erkölcsi gyökerei és implikációi voltak (és vannak), ennyiben tehát erkölcsi válságról is beszélhetünk. Lányi András szerint a krízis erkölcsi természetét közvetlen módon már képtelenek vagyunk észlelni, és csak a természetben bekövetkező „legdurvább fizikai állapotváltozásokra” leszünk figyelmesek. „Ennek a tompaságnak köszönhető, hogy ma a környezet vagy a bioszféra válságáról beszélünk, és csak kevesen a lényegről: amit Konrad Lorenz embervoltunk hanyatlásának nevez.”[15]

E hanyatlás – a baljós árnyak megjelenését követően – az ipari forradalommal kezdett felgyorsulni, amely a fentebb már említett rabszolgahölgyekhez hasonlóan kívánta birtokába venni a természetet. Az ember az ipari forradalmakat megelőzően is megpróbált beavatkozni a természet működésébe, azonban az ehhez szükséges tudományos apparátus hiánya – ennek megfelelően

[12] Ludwig Klages: Az ember és a Föld. Ford. Hárshegyi Zsuzsanna. *Kommentár,* [1913] (2020), 1., 117.

[13] José Ortega y Gasset: *Korunk feladata.* Ford. Puskás Lajos. Budapest, ABC, 1944.

[14] Maarten Doorman: *A romantikus rend.* Ford. Balogh Tamás, Fenyves Miklós. Budapest, Typotex, 2006. 131.

[15] Lányi i. m. (12. lj.) 8.

az ismeretek felületes volta – miatt ezek a kísérletek alkalmatlannak bizonyultak arra, hogy megzavarják a természet állandó egyensúlyát.[16] Még Friedrich Ratzel számára is evidenciaként hatott, hogy a „természet állandó, a népek sorsa változó, és a történet lelkes pillanataiban szinte lerázza a természet nyűgét, de sohase szabadulhat tőle végképpen, mert benne gyökerezik".[17]

Azonban a racionalista-felvilágosult technikai-tudományos megközelítésből (is) kisarjadó ipari forradalom végül sikerre vitte e projektet, és a fejlett Nyugaton a kultúra mellett az ipar, a közlekedési hálózat, a nagy népsűrűség és a nagyváros (egyszóval: a tönniesi értelemben felfogott, az egymástól független személyek puszta egymásmellettiségét megvalósító társadalmiság) bűvöletébe kerítette az embereket. Ezzel egyúttal el is nyomta a társadalom széles rétegei számára pozitív magatartásmintát kínálni tudó, a természetet nem kirabolni, pusztán csak megváltoztatni, baráttá tenni kívánó, a földet anyaföldde változtató parasztságot.[18] Miközben az említett földművelő parasztság az „ellenséges természet" baráttá tételében volt érdekelt, az „embereknek a földdel való lelki összefonódottságát" hangsúlyozó szemlélet[19] erodálódásával a természet a legtöbbször már csak a nagyvárosok mesterséges (kő-, vas- és üvegszerkezetek, valamint kubista alakzatok uralta) világának ellentétjeként jelenik meg előttünk, persze korántsem a romantikusok természetet idealizáló attitűdjének értelmében.

A technológia világa ugyanis sokak szemében pusztán a „vad, barbár", a civilizáció (állítólagos) jótékony hatásaitól mentes, az ember által érintetlen, rezervátumszerű természet antitézisével egyenértékű.[20] Dékány István szerint míg korábban, a régi kisközösségek világában, a közösséghez tartozó emberek csak azt

[16] Jonas i. m. (10. lj.) 27. Hozzátehetjük, hogy a természet leigázásnak gondolata és a végtelen fejlődésbe vetett hit eshetősége az antik gondolkodók (Xenophón, Empedoklész vagy Platón) előtt sem volt teljességgel ismeretlen, azonban annak természet- és emberellensége (az emberiségre nézve romboló volta) miatt elvetették azt. Lásd: Leo Strauss: *On Tyranny.* Chicago, University of Chicago Press, 2013. 178.

[17] Ratzel Frigyes: *A föld és az ember. Anthropo-geographia vagy a földrajz történeti alkalmazásának alapvonalai.* Ford. Simonyi Jenő. Budapest, MTA, 1887. 48.

[18] Arthur Moeller van den Bruck: *Das Recht der jungen Völker.* München, Reinhard Piper, 1919. 101.; Oswald Spengler: *A Nyugat alkonya. A világtörténelem morfológiájának körvonalai.* II. kötet (Világtörténeti perspektívák). Ford. Simon Ferenc. Budapest, Európa, 1995. 125.; Ferdinand Tönnies: *Közösség és társadalom.* Ford. Berényi Gábor – Tatár György. Budapest, Gondolat, 2004. 10.

[19] Bővebben lásd: Spengler i. m. (19. lj.) II. köt. 125–126. Spengler *A Nyugat alkonya* első kötetében az antik lélek elemzésére is vállalkozott, kifejtve, hogy az antik ember Prótagorasz gondolatának akceptálásával (az ember csak mértéke, nem alkotója a dolgoknak) „öntudatlanul is lemondott a természet feletti uralom megszerzéséről, amely törvények felfedezése és alkalmazása révén megy végbe". Oswald Spengler: *A Nyugat alkonya. A világtörténelem morfológiájának körvonalai.* I. kötet (Alak és valóság). Ford. Juhász Anikó – Csejtei Dezső. Budapest, Európa, 1995. 614. Hasonló következtetésre jutott egyébként a fentebb már idézett Strauss is.

[20] Carl Schmitt: *Römischer Katholizismus und politische Form.* München, Theatiner, 1925. 14.

használták el, amit egyébként maguk termeltek (önellátás, *oikosz*-gazdálkodás), addig a modern társadalom embere mindent a piacon, a boltban és az áruházakban vásárol meg, piedesztálra emelve a kereskedőt, e „társadalomformáló nagyhatalmat”. A kereskedő valóságos művésznek bizonyult a „megkívánás előmozdításában”, egész tömegeket fertőzve meg a kommerciális felfogással, miszerint „mindent meg lehet és meg kell venni, amire képesek vagyunk anyagi erőnkkel”. Dékány meglátása szerint e habitus dominánssá válása vezetett „a társadalom hipermerkantilizálódásához”.[21] Az ipari társadalmak, Carl Schmitt észrevétele szerint, sikerrel iktatták ki az erény korábban központinak számító államelméleti fogalmát, létrehozva egy olyan valóságot, amelyben minden érték – még a fennkölt, gazdaságon kívüli értékek is! – csak a gazdasági „alaphoz” *(Boden)* kapcsolódó felépítményként érvényesek. „*Superficies solo cedit.* Ez nem »marxizmus«, hanem csak a valóság, amelyhez a marxizmus sikerrel kapcsolódik.”[22]

Summa summarum: azáltal, hogy az ember végül „meg tudta zabolázni” az emberi behatásoktól korábban lényegében mentes természetet, kiszolgáltatottá tette magát azzal a mesterséges, művi környezettel szemben, amelyet a technológiai fejlesztések folyamán hívott életre.

> „A mai embert csakugyan fenyegeti az a veszély, hogy saját keze műve frankensteini szörnyetegként fogja elpusztítani. Olyan méreteket, mennyiségeket és sebességeket vállalt magára az emberiség, amelyek túlerőben lehetnek az emberi természettel szemben; ezt ugyanis az ember még nem tudta úgy módosítani, hogy a természet nem-emberi részének ember létrehozta forradalmi módosulásait ki tudná egyenlíteni”

– summázta véleményét 1969-ben Arnold J. Toynbee, előrevetítve, hogy a világ falusi népességének ritkulása és a népességgrobbanás miatt az Ecumenopolis (az eggyé olvadt metropoliszok) „mindig zsúfolásig lesz emberekkel, akár a méhkas méhekkel vagy a termeszboly termeszhangyákkal”.[23]

Az emberi cselekvés természete a fentebb ismertetett fejleményeknek köszönhetően alapvetően megváltozott. E változás léptékének illusztrálására legyen elég annyit felidézni, hogy az ember a természetet károsító tevékenysége nyomán még egy róla elnevezett korszakkal is „megajándékozta” a földtörténetet: az ezredfordulón vezette be ugyanis az amerikai Stoermer és a holland Crutzen

[21] Dékány István: *A mai társadalom. Bevezetés a társadalomtudományokba.* Budapest, Pantheon, 1943. 224.

[22] A *Tyrannei der Werte* című munka (1959) megállapítását idézi Cs. Kiss Lajos: Az értékek logikája: zsarnokság vagy szabadság? *Államtudományi Műhelytanulmányok,* (2016), 36. 5.

[23] Arnold J. Toynbee: Hogyan válik az emberiség az általa létrehozott mesterséges környezet rabjává? Ford. Mesterházi Márton. In Arnold J. Toynbee: *Válogatott tanulmányok.* Budapest, Gondolat, 1971. 376–377.

az antropocén kifejezését.[24] A technológia kultusza, a gazdasági szabadság korlátlanságába vetett hit, az egyéni önzésből kiinduló versenyelv normatív rangra emelése, a *homo oeconomicus* eszményítése, a „feltétlen felé való mohó törekvés", a „hivalkodó fogyasztás",[25] a túlzsúfoltság, a globalizáció, valamint a bolygó népességének nagyarányú növekedése okán (is) megnövekedett fogyasztói igények miatt a klíma- és ökológiai katasztrófa fenyegető veszéllyé válhatott.

Evidens lenne tehát, hogy miután az emberi cselekvés hatóköre már a bioszféra egészére kiterjed, az emberi felelősség mértékének is drasztikus mértékben meg kellene növekednie[26] – legalábbis elviekben. Aldo Leopold szerint e téren csak az kecsegtetne eredményekkel, ha az etika közösségi tartományát és határait végre sikerülne kiterjeszteni a termőföldre, a vizekre, a növényekre és az állatokra is (ez egyet jelentene a földetika intézményesítésével). Leopold világosan deklarálja a földetika misszióját: az „természetesen nem akadályozhatja meg ezeknek az »erőforrásoknak« a megváltoztatását, kezelését és használatát, de megalapozza a továbbélésük jogát és, legalábbis néhány helyen, a természeti állapot folyamatos megőrzését. Másként megfogalmazva: a földetika megváltoztatja a *homo sapiens* szerepét, aki hódítóból a föld egyszerű tagjává és állampolgárává válik."[27]

Hans Jonas is úgy látta, hogy az „emberi hatalomnak alávetett" bioszféra „valamiféle erkölcsi igényt formál velünk szemben – nemcsak értünk, hanem önmagáért is, önjogon. Ha erről van szó, ez azt kívánná, hogy nem kis mértékben újragondoljuk az etika alapjait." Az ember a jonasi felfogás értelmében az etikai „finomhangolást" követően egyfajta „vagyonügynökségi" szerepkörrel lenne felruházva: „ne csak az emberi jót keressük, hanem az emberen kívüli dolgok javát is, vagyis az »önmagukért való célok« elismerését ki kellene terjeszteni az ember

[24] Lásd: Paul J. Crutzen – Eugene E. Stoermer: *The „Anthropocene". Global Change Newsletter,* 41. (2000). 17–18. Büszkeséggel tölthet el minket, hogy Mendöl Tibor a *Táj és ember* című munkájában már jóval a klímaválság tudatosulása előtt élénken látta mindennek előjeleit: „Korunk világszemléletében a naiv anthropomorfizmus helyét sokszor kissé túlzó anthropocentrizmus foglalta el. Nagyon is a világmindenség közepének érezzük magunkat, talán túlságosan is büszkék vagyunk öntudatunkra és akaratunkra, szellemi képességeinkre és kultúránkra, a természet vad erőinek megfékezésére." Mendöl Tibor: *Táj és ember. Az emberföldrajz áttekintése.* Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1932. 3.

[25] Thorstein Veblen szerint az egyén már korántsem a pillanatnyi hasznon maximumára törekedve, másoktól elszigetelten hozza meg a fogyasztással kapcsolatos döntéseit, hanem a másokkal való versengésben fellelhető vágyakra alapozva teszi azt. A szükségletkielégítés helyett tehát az válik fontossá, hogy mások azt gondolják, nagyon sokat fizettünk egy adott vagyontárgyért. A hivalkodó fogyasztás normája ezáltal – úgy tűnik – mindinkább kikezdhetetlenné válik. Lásd: Thorstein Veblen: *A dologtalan osztály elmélete.* Ford. Berényi Gábor. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1975. 99.

[26] Jonas i. m. (10. lj.) 31–32.

[27] Leopold i. m. (11. lj.) 131.

szféráján túlra, és a róluk való gondoskodást be kellene vonni az emberi jó körébe.”[28] E finomhangolás nem teszi teljesen zárójelbe az ember részéről óhatatlanul felmerülő gazdasági aspektusokat sem; Leopold olvasatában sokkal inkább arról van szó, hogy „[m]inden kérdést annak fényében kell megvizsgálni, hogy mi az, ami etikai és esztétikai értelemben helyes, gazdasági értelemben pedig célszerű. A dolgok akkor helyénvalók, ha segítenek megőrizni a természetes környezet integritását, stabilitását és szépségét. Helytelennek pedig akkor minősülnek, ha más egyéb hatásai vannak.”[29]

Meglátásunk szerint Leopold és Jonas az előző évszázad derekán ugyanazon problémára kívánt reflektálni: abban a korban, amelyben a technológia etikai jelentőségre kezdett szert tenni, és korábban felfoghatatlan mértékben tolta ki a mesterséges környezet határait, gyakorlatilag elnyelve a természetes szféráját,[30] erkölcsi értelemben (is) vett teljes paradigmaváltásra van szükségünk. A 21. századba lépve persze látjuk e felfogás fundamentalizálódásának veszélyeit is. Christopher D. Stone 1972-ben a „természeti tárgyak jogainak törvényesítése” kapcsán arról értekezett, hogy a fákat, az erdőket, az óceánokat, a folyókat és minden „természeti tárgyat” is megilleti a jogi státusz.[31] E megállapítások talán még Leopold kívánalmaival is párhuzamba állíthatók; jóval nagyobb veszélyforrást jelent ugyanakkor az *animal studies,* amely a poszthumanizmus irányzatának egyik ágazataként nem pusztán az állati jogokat intézményesítené, de az antropocentrikus, emberközpontú felfogás meghaladására, „dekonstrukciójára” is vállalkozni kíván, kifejezésre juttatva, hogy „minden élőlény rendelkezik saját célokkal, perspektívákkal, funkciókkal és életvilágokkal, amelyek csak részben fedik az emberi pragmatizmus szféráját”.[32]

Egyesek még ennél is drasztikusabban fogalmaznak, arra biztatva az embert, hogy az általuk kifundált „szép új világban” hagyjon fel „Übermensch” mivoltával, és „Untermenschsé degenerálódva” csússzon vissza „az animalitásba, a föld radikális alantasságába” (D. H. Lawrence).[33] A radikális újbaloldali kánon meghökkentő retorikai fordulatokkal próbál az emberiség egészében bűntudatot kelteni: Jacques Derrida az állatok tömeges kiirtását és az ipari állattartást a holokauszthoz fogható civilizációs tragédiaként határozta meg,[34] Giorgio Agamben pedig hisztérikusan fakadt ki amiatt, hogy az állatok védelme érdekében

[28] Jonas i. m. (10. lj.) 33.
[29] Leopold i. m. (11. lj.) 141.
[30] Jonas i. m. (10. lj.) 34.
[31] Luc Ferry: *Új rend: Az ökológia*. Ford. V. Tóth László. Budapest, Európa, 1994. 21–22.
[32] Horváth Márk – Lovász Ádám – Nemes Z. Márió: *A poszthumanizmus változatai. Ember, embertelen és ember utáni.* Budakeszi, Prae, 2019. 42.
[33] Horváth et alii i. m. (32. lj.) 102.
[34] Jacques Derrida: *The Animal that Therefore I Am*. New York, Fordham University Press, 2008.

tevékenykedő bizonyos szervezetek csak „az emberi szempontból esztétikailag vonzó állatfajokat" célozzák meg, negligálva azokat az állatokat, akik „nem kellően aranyosak" a lehetséges adakozók számára.[35] A legextrémebb pozíciót azonban feltehetően Donna Haraway, a *Társfajok kiáltványa*nak szerzője foglalta el, aki az emberi és a nem emberi fajok közötti kölcsönösséget és egyenrangúságot hangsúlyozva egy „fajközi társadalmiság" kontúrjait rajzolta meg. Ezt követően az ember és a kutya közötti reláció alapján arra a megállapításra jutott, hogy az embernek szükségtelen a kutyáját nevelnie, hiszen az ember és a kutya kölcsönösen alakítják egymást, megnyílva egymás felé „akár testi értelemben is", egy „majdnem erotikus szenzuális viszonyt" hozva létre.[36] Akármit is jelentsen ez a Haraway-féle „újbeszél" narratívájában, egy ilyen perverz gondolat felvetése finoman szólva is jócskán túlmutat az egészséges és tolerálható határon, ráadásul garantáltan nem szolgálja a kutya fejlődését és érdekeit sem.

Az újbaloldali narratíva tehát meglehetősen extrém konzekvenciákat von le, amikor a természettel kapcsolatos kérdésekről nyilvánít véleményt. A másik póluson, a konzervatív véleményformálók táborában ugyanakkor – némiképp talán meglepő módon – meglehetősen ambivalens következtetésekre jutnak a természet védelmével kapcsolatos vitákban. Miközben Russell Kirk meglátása szerint „semmi sem annyira konzervatív dolog, mint a természet megőrzése",[37] a mindennapok polémiáit vizsgálva számos olyan verdikttel találkozhatunk, amely a konzervatív értelmiség holdudvarából származik, és a klíma- és ökológiai válság valamilyen szempontú relativizálását tartja szükségesnek. E kakofónia hangosságát némileg tompítja, hogy egyre több konzervatív értelmiségi nyilvánítja ki a természet védelmének fontosságát, hangsúlyozva, hogy a konzervativizmus alapvetően „a megőrzés politikai gondolatára épül", így „nyilvánvaló, hogy ehhez kapcsolódna a természeti értékek, a környezet védelme is".[38]

Lányi megközelítésében a konzervatívokat érdekeltté kell tenni abban, hogy felismerjék a konzervatív és a *conservationist* szemlélet rokonságát, „többek között a végtelen fejlődésbe vetett hit, a technofilia és a konzumerizmus (»a függőség kultúrája« Roger Scruton szerint) elutasításában".[39] Nem véletlenül állapíthatta

[35] Girogio Agamben: *The Open. Man and Animal.* Stanford, California, Stanford University Press, 2004. Idézi Horváth i. m. (33. lj.) 123.

[36] Donna Haraway: *The Companion Species Manifesto. Dogs, People, and Significant Otherness.* Chicago, Prickly Paradigm Press, 2003. 4.

[37] Russell Kirk: Conservation Activism Is a Healthy Sign. *The Sun,* 1970. május 4. 17.

[38] Hörcher Ferenc: Scruton a konzervativizmus természetszemléletéről. In Wesselényi-Garay Andor – Smid Róbert (szerk.): *Méregzöld. A természet mint művészet(elmélet)i probléma.* Budapest, Magyar Művészeti Akadémia MMKI, 2021. 89.

[39] Lányi András: *Bevezetés az ökofilozófiába kezdő haladóknak.* Budapest, L'Harmattan – Könyvpont, 2020. 89.

meg tehát Bruce Pilbeam, hogy „a zöldek és a konzervatívok között sokkal több a közös nevező, mint általában észreveszik”.[40] Amint az ismert, a közelmúltban a brit konzervatív gondolkodás ikonja, Roger Scruton, egy önálló zöld politikai filozófia kidolgozására is vállalkozott.[41] Scruton interpretációjában egy valóban konzervatív környezetpolitika az *oikophiliá*ra alapozva olyan körülményeket igyekszik teremteni, „amelyekben az emberek viselik gondját a saját környezetüknek – a jó gazda gondosságával történő, felelős gazdálkodás szellemében”.[42] A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva Scruton amellett érvelt, hogy az államok egész egyszerűen nem vállalkozhatnak olyan feladatokra, amelyeket a polgárok a saját hatáskörükben eljárva jobban meg tudnak oldani. Scruton válasza tehát az volt, hogy főszabály szerint a lokalitásban, a helyi szempontok érvényre juttatásában és az otthonnal történő törődésünkben kell keresni a megoldást, természetesen nem tévesztve szem elől, hogy a globális problémák kezelésében az államok közössége érdekelt.[43]

Érdekes – ugyanakkor a fenti trendekhez igazodó – történésként említhetjük meg azt is, hogy a közelmúltban Paolo Becchi egyenesen arra szólította fel a nemzetállami feladat- és hatáskörök megőrzésében érdekelt szuverenista kánont, hogy vegye fel a napirendjére a környezetvédelem kérdését, hiszen „a biodiverzitás és a környezet oltalma épp oly fontos, mint [a] hagyományos életformák és kulturális sajátosságok védelme”.[44] E figyelmeztetés is rávilágít arra, hogy napjainkban egyfajta „koreszmévé” magasztosul a természet védelmét pajzsára emelő és elsődleges célként érvényesíteni kívánó ökológiai gondolat – amely akár radikálisan újra is strukturálhatja a hagyományosnak, ám egyúttal megcsontosodottnak tekinthető európai pártrendszert és korszellemet.

A napjainkban is több fronton zajló polémia vázlatos áttekintését követően úgy véljük, hogy az igazság – ezúttal is – az „arany középúton” lelhető fel. Meglátásunk szerint ugyanis teljes mértékben elfogadható és támogatható, hogy gyökeresen változtatni szükséges a természeti környezettel szembeni viselkedésünket

[40] Bruce Pilbeam: Természetes szövetséges? A konzervativizmus és a környezetelvűség viszonyának áttekintése. Ford. Mezei Christoph. In Scheiring Gábor – Jávor Benedek (szerk.): *Oikosz és polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény.* Budapest, L’Harmattan – BCE Társadalomelméleti Kollégium – PPKE JÁK – Védegylet, 2009. 216.

[41] Roger Scruton: *Zöld filozófia. Hogyan gondolkozzunk felelősen bolygónkról?* Ford. Szilágyi-Gál Mihály – Zsélyi Ferenc. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018.

[42] Uo., 357.

[43] A lokalitás *versus* globalitás, állami *versus* nem állami válságkezelés vitájához lásd: Pongrácz Alex: Valahol utat nyerhetnénk, avagy az állami szuverenitás kizöldítésének esélyei. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 349–356.

[44] Paolo Becchi: Szuverenista kihívás. Ford. Betlen János. In Karácsony András (szerk.): *Szuverenitáskérdések. Elméletek, történetek.* Budapest, Gondolat, 2020. 184.

szabályozó normákon: szakítani kell a materialista felfogás piedesztálra emelésével, valamint a fogyasztói kultúra fetisizálásával; fel kell hagyni azzal a szemlélettel, amely folyton-folyvást azt szajkózza, hogy az embernek uralkodnia kell a természeten – hiszen az ember nem lehet a természet ura, legfeljebb csak annak polgára. Ahogyan Strausshoz kapcsolódva Lánczi fogalmazott: tudomásul kell vennünk, hogy „a világ, a természet és benne az ember ontológiailag meghatározott struktúrákban van elrendezve, és ezt semmilyen, a természet legyőzésére irányuló emberi kísérlet sem képes megszüntetni".[45] Meg kell fontolni ugyanakkor, hogy korlátozott mértékben elfogadható-e a természet ember által történő felhasználása, és kifejezetten károsnak titulálhatók-e a poszthumanista felfogás bizonyos irányzatai.

Lehet és kell is tehát azon vitatkozni, hogy miként próbáljuk Gaia istennő kegyeit (újból) elnyerni, az viszont vitán felül áll, hogy a hódolat kifejezését immáron nem odázhatjuk el. A természet ugyanis nemcsak jóságos Gaia-, hanem gonosz Khaosz-arcát is felénk fordíthatja, amennyiben nem hiszünk a természeti rendben, és úgy tekintünk a természeti erőforrásokra, „mint egy raktárra, amelyből szabadon garázdálkodhatunk, kedvünkre vehetünk el dolgokat".[46] Jó hír, hogy a szabad akarat szabadságából kifolyólag minket illet annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a természet melyik arcával is kívánunk szembenézni.

[45] Lánczi András: *Modernség és válság. Leo Strauss politikai filozófiája*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 1999. 20.

[46] Donald Worster: *Nature's Economy: A History of Ecological Ideas*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994. 406–407.; Giubilei i. m. (7. lj.) 196.

Sántha Ferenc*

Szervezeti felelősség a nemzetközi büntetőjogban?

„A tégla magától sose esik senkinek a fejére."[1] Mindennek oka van, így nem véletlen e rövid tanulmány címe, illetve témája sem. Egyrészt abban a szerencsében volt részem, hogy az Ünnepelt opponálta a szervezeti felelősség témakörében írt disszertációmat, másrészt ő az – és ez talán kevéssé ismert –, aki a nemzetközi büntetőjog tudományának is kiemelkedő képviselője. Tisztelt Professzor Úr, kedves Norbi, ha olvasod e sorokat, talán eszedbe jutnak a Trierben töltött „munkás" napok is. Boldog születésnapot!

Bevezetés

Jelenleg az államok többségének jogi szabályozása lehetővé teszi a jogi személyekkel, egyéb szervezetekkel szemben büntetőjogi szankció alkalmazását a szervezeti keretek között elkövetett nemzetközi bűncselekmények esetén,[2] azonban magát a szervezetet elmarasztaló nemzeti büntetőbírósági ítélet ez idáig nem született. Ezzel szemben polgári jogi szankciók (kártérítés) alkalmazására számos példa említhető, különösen az USA-ban, illetve az Egyesült Királyságban és Hollandiában is. Az USA-ban az Alien Tort Claims Act alapján a polgári bíróságok joghatósággal rendelkeznek a külföldiek által a nemzetek jogának vagy az USA által kötött nemzetközi szerződések megsértésére hivatkozó keresetek elbírálására abban az esetben is, ha a jogsértést külföldön követték el. Az utóbbi évtizedekben számos per indult emberi jogi jogsértések, illetve nemzetközi bűncselekmények elkövetése alapján kártérítési igények érvényesítésére nagy multinacionális cégekkel szemben, amelyek jellemzően fejlődő országok elnyomó, diktatórikus

* Egyetemi docens (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

[1] Mihail Bulgakov: *A Mester és Margarita*. Budapest, Európa, 1998. 17.

[2] Így például a hazai szabályozás alapján (2001. évi CIV. törvény) nincs akadálya egy gazdasági társaság büntetőjogi szankcionálásának a Btk.-ban szabályozott népirtás, emberiesség elleni bűncselekmények, illetve háborús bűncselekmények elkövetése esetén.

rendszereit támogatták, cserébe pedig extraprofitra tettek szert az országok területén folytatott gazdasági tevékenységekből.[3]

A jelen tanulmány tárgya azonban nem a polgári jogi felelősség lehetséges mechanizmusai, hanem a szervezetek legsúlyosabb nemzetközi jogi bűncselekmények – népirtás, emberiesség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények – elkövetése esetén felmerülő nemzetközi büntetőjogi felelőssége. Ezek a deliktumok nevezhetők szűkebb értelemben vett *ius cogens* nemzetközi bűncselekményeknek, amelyek védett jogi tárgya az emberiség közös értékei, békéje és biztonsága, és amelyek elkövetése esetén a felelősség közvetlenül a nemzetközi jogon alapul.[4]

A munka első részében szeretném felvázolni a kriminológiai hátteret, vagyis a szervezetek kriminalitásának jellemző vonásait az említett kiemelkedő tárgyi súlyú nemzetközi bűncselekmények területén. Ezt követően röviden utalok a jogi személyek nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának bevezetése mellett szóló további érvekre, majd bemutatom a jogtörténeti előzményeket elsősorban a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék, illetve az úgynevezett nürnbergi utóperek kapcsolódó esetjogára koncentrálva. Végül az utolsó részben a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának a téma szempontjából releváns kodifikációs folyamatát vizsgálom annak érdekében, hogy választ adjak a kérdésekre: volt-e, illetve jelenleg létezik-e olyan nemzetközi (büntető)bíróság, amelynek személyi joghatósága kiterjedt, illetve kiterjed a gazdasági társaságokra (egyéb szervezetekre), születtek-e már olyan bírósági döntések, amelyekben nem csupán az egyének, hanem a jogi személyek nemzetközi büntetőjogi felelősségét is megállapították?

A szervezetek kriminalitása a nemzetközi jogi bűncselekmények területén

A jogi személyek, egyéb szervezetek büntetőjogi felelőssége mára általánosan elismert jogintézmény, felelősségi alakzat a nemzeti jogrendszerekben mind

[3] Menyhárd Attila: A magánélethez való jog elméleti alapjai. *In Medias Res,* 3. (2014), 2. 384–406., 395. Az utóbbi években ugyanakkor az amerikai legfelsőbb bíróság folyamatosan szűkítette a törvény alkalmazhatóságát. Így a Kiobel v. Royal Dutch Petroleum ügyben [569 US 108 (2013)] tett megállapítása szerint külföldi felperes nem érvényesítheti igényét külföldi székhelyű alperessel szemben, ha a nemzetközi jogot sértő bűncselekményt nem az USA joghatósága alá tartozó területen követték el. A Jesner v. Arab Bank PLC ügyben [584 US ____ (2018)], született döntés szerint pedig a külföldi székhelyű gazdasági társaságok egyáltalán nem perelhetők. Lásd Sándor Lénárd Gergely: *A gazdasági társaságok helye az emberi jogok nemzetközi védelmének rendszerében.* Doktori értekezés, Budapest, PPKE, 2021. 231.

[4] Kis Norbert – Gellér Balázs: A nemzetközi bűncselekmények hazai kodifikációja *de lege ferenda.* In Ligeti Katalin (szerk.): *Wiener A. Imre ünnepi kötet.* Budapest, KJK, 2005. 365.

a *common law,* mind a kontinentális jogcsaládokba tartozó országokban.[5] Ezen túlmenően számos nemzetközi jogi instrumentum – ideértve az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) keretei között született egyezményeket és az Európai Unió (EU) irányelveit – előírja a jogi személyek felelősségének megteremtését az úgynevezett transznacionális bűncselekmények elkövetése esetén,[6] és egyes álláspontok szerint *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* nem csupán a természetes, hanem a jogi személyekre is alkalmazandó, lehetővé téve ezzel a szervezetek felelősségre vonását az emberi jogi jogsértésekért.[7] Fel kell tenni a kérdést, hogy ha a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekmények miatt a jogi személyek az egyes nemzeti jogok szabályai szerint büntetőjogilag szankcionálhatók, és a természetes személyek mind a belső jogi, mind a nemzetközi büntetőjogi szabályok szerint szintén felelősségre vonhatók, akkor miért zárnánk ki a szervezeteket a felelősségre vonható jogalanyok közül a nemzetközi büntetőbíróságok előtt folyó eljárásokban.

Az elmúlt évtizedekben a gazdasági társaságok, különösen a transznacionális vállalatok – amelyek tevékenységi köre már nem csupán egy országra korlátozódik – a nemzetközi kereskedelem és a globalizáció motorjává váltak.[8] Ezek a cégek óriási pénzügyi és sokszor politikai hatalommal rendelkeznek,[9] amelyet nem mindig nemes célokra használnak fel, és tevékenységük negatív következményei között ott szerepel a bűncselekményi tényállások megvalósítása is. Az első és legfontosabb kérdés, hogy elképzelhető-e olyan szituáció, amikor az említett kiemelkedő súlyú nemzetközi bűncselekményeket gazdasági társaságok, egyéb szervezetek keretei között követik el, így például egy háborús bűncselekményt egy gazdasági társaság vezetője (vagy tagja, illetve alkalmazottja) valósít meg, és ebből a bűncselekményből a társaságnak vagyoni előnye, profitja származik.

[5] Megjegyzést érdemel, hogy az európai országok többségével szemben Németország jelenleg is csupán a szabálysértési jogában teszi lehetővé a szervezetek bűncselekmények miatti szankcionálását.

[6] Az Európai Unió, illetve egyéb nemzetközi szervezetek keretei között született jogforrások számos bűncselekmény vonatkozásában előírják a tagállamok, illetve a részes államok részére a jogi személyek szankcionálását, amennyiben a bűncselekményt a szervezet keretei között valósítják meg. Lásd például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelvét (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról.

[7] Andrew Clapham: *Human Rights Obligations of Non-State Actors.* Oxford, Oxford University Press, 2006. 61.

[8] Larissa van den Herik – Jernej Letnar Černic: Regulating Corporations under International Law. *Journal of International Criminal Justice,* 8. (2010), 3. 725–743., 725.

[9] Desislava Stoitchkova: *Towards Corporate Liability in International Ciminal Law.* Portland, Intersentia, 2010. 1.

A történelmi tapasztalatok és a nemzetközi (büntető)bírósági gyakorlat szerint a válasz határozott igen. A nemzetközi jogi bűncselekmények nevezhetők úgynevezett szervezeti bűncselekményeknek, amelyek egyfajta kollektív kriminalitást testesítenek meg. Így például az emberiesség elleni bűncselekmények egyik lényeges tényállási eleme a lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás, illetve a támadás hátterében kimutatható állami vagy szervezeti politika. A lakosság elleni támadás szükségszerűen feltételez egyfajta tervszerűséget,[10] az emberiesség elleni bűncselekmények olyan embertelen cselekményeket jelentenek, amelyeket „a kormányzat vagy bármely más szervezet vagy csoport irányít, illetve ezek elkövetését elősegíti, ösztönzi".[11] Ez a jellemző vonás a népirtás kapcsán is kimutatható, amely általában egy jól előkészített bűncselekmény, és amelyhez összehangolt tervezés és végrehajtás szükséges,[12] a népirtás elkövetése bizonyos fokú szervezettséget és tervszerűséget feltételez. Végül ugyanez a helyzet a háborús bűncselekmények elkövetése esetén is, amelyeket gyakran tervszerűen vagy valamely politika részeként követnek el.[13]

A nemzetközi jogi bűncselekmények elkövetése nagyobb számú szereplő részvételét és bizonyos fokú logisztikát feltételez: „a bűncselekményt meg kell tervezni, szervezni, finanszírozni és végrehajtani; fegyvereket és egyéb felszerelést kell biztosítani, összetett logisztikai intézkedéseket kell végrehajtani."[14] Ezen túlmenően számos nemzetközi bűncselekménynek gazdasági dimenziói is vannak,[15] ilyen például a kényszermunkával, illetve a rabszolgaságba taszítással megvalósított emberiesség elleni bűncselekmény, az ellenség vagyontárgyainak elvételével, illetve a fosztogatással vagy a gyermekkatonasággal megvalósított háborús bűncselekmény. Egy fegyveres összeütközés során egy gazdasági társaság biztosíthatja a szükséges fegyvereket vagy a szükséges alapanyagot például a vegyi fegyverek gyártásához.

Wolfgang Kaleck és Miriam Saage-Maaβ szinte a teljesség igényével vázolja fel azokat a lehetséges szituációkat, amelyekben a cégek nemzetközi bűncselek-

[10] A Clément Kayishema és társai elleni perben hozott ítélet (Trial Chamber ICTR-95-1), 125.

[11] Az emberiség békéje és biztonsága elleni bűncselekmények tervezetének 18. cikk 5. pontjához fűzött kommentár, https://legal.un.org/ilc/texts/7_4.shtml

[12] Kristian Fauchald – Jo Stingen: Corporate Responsibility before International Institutions. *The George Washington International Law Review,* 40. (2009), 4. 1033.

[13] Lásd a Nemzetközi Bíróság Statútuma 8. cikk 1. pontját, amely szerint „A Bíróság joghatósággal rendelkezik a háborús bűntettek vonatkozásában, különösen akkor, amikor ezeket a bűntetteket tervszerűen vagy valamely politika részeként követik el, illetőleg ilyen bűntettek tömeges elkövetésének részei."

[14] Fauchald–Stingen i. m. (12. lj.) 1033.

[15] Volker Nerlich: Core Crimes and Transnational Business Corporations. *Journal of International Criminal Justice,* 8. (2010), 3. 895–908., 900.

mények közreműködői lehetnek. Kutatásaik szerint két fő terület, ezeken belül pedig további részterületek különböztethetők meg:

a) a cégek együttműködése diktatúrákkal és katonai rezsimekkel, ezen belül

– *az állam által alkalmazott erőszakból történő haszonszerzés:* a diktatórikus rendszerek egyik jellemző vonása a saját polgáraival, különösen az ellenzék tagjaival szemben alkalmazott erőszak, amelyből a multinacionális cégek – együttműködve az erőszakot alkalmazó rendőri és más hatóságokkal – gyakran profitálnak; példaként említhető az alperes kártérítés megfizetésére kötelezésével lezárult Doe v. Unocal ügy,[16] amelynek tényállása szerint az amerikai olajtársaság Mianmarban a katonaság által kényszerített helyi lakosok munkáját használta fel az építkezései során, és a kényszermunkaprogram során emberölést, kínzást, illetve nemi erőszakot is elkövettek;[17]

– *az állam által irányított súlyos emberi jogi jogsértések támogatása a szükséges eszközök biztosításával:* a holland büntetőbíróság 2005-ben 15 év börtönre ítélte Frans von Anrat holland üzletembert bűnsegédként elkövetett háborús bűncselekmények miatt; a tényállás szerint a vádlott mustár- és ideggáz előállításához szükséges anyagokat szállított a Szaddám Huszein által irányított iraki rezsimnek, amelyekből vegyi fegyvereket állítottak elő és vetettek be a kurdok ellen;[18]

– *a diktatórikus rezsimek megtorló intézkedéseinek közvetlen támogatása:* ebben a körben említhetők azok az esetek, amelyekben a cégek vezetői olyan szakszervezeti tag alkalmazottak, illetve egyéb ellenzéki személyek lakcímeit, egyéb személyes adatait bocsátották a rendőrség, illetve a katonaság rendelkezésére, akiket később megkínoztak, illetve „eltüntettek";[19]

b) a cégek részvétele a (polgár)háborúkban és más konfliktuszónákban, ezen belül:

– *a konfliktusok támogatása, „táplálása" áruk és illegális pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával:* ebben a körben tipikus a fegyver-, a gyémánt-,

[16] Doe v. Unocal Corp., 963 F. Supp. 880 (C.D. Cal. 1997).

[17] Hasonlóan kártérítést – mintegy 15,5 millió dollárt – megállapító egyezséggel zárult a Wiwa v. Royal Dutch Petroleum et alii ügy (96 Civ. 8386), amelyben az alperes cégek pénzügyi és logisztikai támogatást nyújtottak a nigériai kormánynak a cégek által okozott környezeti károk ellen protestáló aktivisták kínzásához, illetve megöléséhez. Wolfgang Kaleck – Miriam Saage-Maaβ: Corporate Accountability for Human Rights Violations Amounting to International Crimes. *Journal of International Criminal Justice,* 8. (2010), 3. 703–709.

[18] Public Prosecutor v. Frans Cornelis Adrianus van Anrat, 09/751003-04, 2005. december 23., www.internationalcrimesdatabase.org/Case/178/Van-Anraat

[19] Kaleck – Saage-Maaβ i. m. (17. lj.) 707.

illetve a fakereskedelemmel foglalkozó cégek illegális tevékenysége, a legjellemzőbb példa pedig Guus Kouwenhoven holland üzletember büntetőügye; a terhelt egy holland fakitermelő vállalat vezetőjeként a 2000-es évek elején az ENSZ-embargó megszegésével – üzleti koncesszióért cserébe – fegyvereket szállított Charles Taylor libériai elnöknek, amelyeket aztán a polgárháborúban használtak fel;[20]

– *katonai és hírszerző szolgáltatások biztosítása* útján történő közreműködés nemzetközi bűncselekmények elkövetésében: a szervezeti kriminalitás e típusára példaként említhető a Saleh v. Titan ügy,[21] amelyben a felperesek szerint az amerikai kormányzattal szerződött cégek alkalmazottai a hírhedt Abu Ghraib iraki börtön fogvatartottjainak kihallgatása során végeztek fordítási és egyéb feladatokat; a kihallgatások során rendszeres gyakorlat volt a kínzás, illetve a kegyetlen, embertelen bánásmód.[22]

A fentieket összefoglalva kijelenthető, hogy a nemzetközi bűncselekmények területén a szervezeti kriminalitás kézzelfogható valóságként jelenik meg, és ez egyben a legfontosabb érv a jogi személyek büntethetősége mellett. Ezen túlmenően számos egyéb körülmény is amellett szól, hogy a vázolt esetekben nem vagy nem csupán a természetes személy elkövető felelősségre vonása indokolt. Így például a társaságok felelősségre vonása elősegíti a hatékonyabb sértetti kártérítést; a társaságok „kollektív cselekményei" sokkal jelentősebb károkat képesek okozni, mint az egyéni jogsértések; az említett bűncselekményeket gyakran oly módon, illetve olyan súlyos következményt okozva követik el, hogy az egyéni felelősség megállapítása lehetetlen, még akkor is, ha egyébként a bűncselekmény megvalósulása nyilvánvaló; a szervezeti keretek között elkövetett bűncselekmények hatékonyabb megelőzéséhez magának a szervezetnek a szankcionálása szükséges.[23]

Az is elképzelhető, hogy a belső büntetőjogi szabályok alapján elvileg nem lenne akadálya a szervezet felelősségre vonásának az adott államban elkövetett súlyos nemzetközi jogsértésekért, de vagy az állam – igazságszolgáltatásának összeomlása, illetve hatékony működésének hiánya miatt – képtelen arra, hogy

[20] Public Prosecutor v. Guus Kouwenhoven, AX7098, 2006. június 7., www.internationalcrimesdatabase.org/Case/887/Kouwenhoven. Az első fokon eljáró bíróság 2006-ban a vádlottat nyolc év börtönre ítélte az ENSZ-embargó megszegése miatt, ugyanakkor bizonyítottság hiányában felmentette őt a libériai milicisták által elkövetett háborús bűncselekményekhez nyújtott bűnsegély vádja alól. Miután a vádlott 2016-ban Dél-Afrikába szökött, a holland fellebbviteli bíróság megismételt eljárásban távollétében a háborús bűncselekmények miatt is megállapította a felelősségét, és büntetését 19 év börtönre súlyosbította.

[21] Saleh et al. v. Titan Corporation & CACI International, 436 F. Supp. 2d 55 (D.D.C. 2006).

[22] Kaleck – Saage-Maaβ i. m. (17. lj.) 709.

[23] Ronald C. Slye: Corporations, Veils, and International Liability. *Brooklyn Journal of International Law,* 33. (2008), 3. 955–973., 960.

a bűncselekmény felelőseivel szemben fellépjen, vagy hiányzik a valós szándék a felelősök megbüntetésére. Az utóbbi eset a gazdasági társaságok vonatkozásában életszerű lehet, amennyiben a kormányzat által elkövetett jogsértő cselekmények elkövetése – a korábban említettek szerint – a gazdasági társaság közreműködésével valósul meg.

A hazai szakirodalomban Kis Norbert foglalta össze azokat a jelenségeket, amelyek a szervezeti bűncselekmények elkövetése esetén megingatták az egyéncentrú felelősségi rendszert, és a jogi személy büntethetőségét indukálták. Ezek:

– igazságosságelméleti problémák (a gondatlan bűncselekményeknél nem igazságos a közvetlen elkövető felelősségre vonása);
– a büntetőjogon belüli aspektusként egy hatékonyabb társadalomvédelem képzete (nem hatékony a közvetlen elkövető kizárólagos felelősségre vonása és a bűncselekménnyel összefüggő érdekközpont figyelmen kívül hagyása;
– a büntetőjogon kívüli aspektusként egy hatékonyabb társadalomvédelem képzete (a nem büntetőjogi – polgári jogi vagy közigazgatási – szankciók elégtelensége);
– bizonyítási nehézségek a szervezeti bűncselekmények körében.[24]

Jogtörténeti előzmények

Noha már a 19. században találunk példát a gazdasági társaságok keretei között elkövetett, mai fogalmaink szerinti nemzetközi bűncselekményekre,[25] a jogi személyek kriminalitása, illetve a jogi személyek felelősségre vonásának gondolata csupán a II. világháborút követően merült fel a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányának egyik rendelkezésével, illetve az úgynevezett nürnbergi utóperek esetjogával összefüggésben.

A nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék

A törvényszék alapokmánya az egyéni büntetőjogi felelősség elvét követi, a 9. cikk sokat idézett rendelkezése azonban felvetette a jogi személy járulékos büntetőjogi felelősségének gondolatát is. A 9. cikk szerint „[e]gy csoport vagy szervezet

[24] Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Budapest, Unió, 2005. 222–223.

[25] Így például a Holland Kelet-indiai Társaság, illetve Brit Kelet-indiai Társaság működése során a gyarmatokon elkövetett – a mai fogalmaink szerinti – népirtás, rabszolgaságba taszítás bűntetteket, illetve egyéb súlyos jogsértéseket. Lásd Michael J. Kelly: *Prosecuting Corporations for Genocide.* Oxford, Oxford University Press, 2016. 17–26.

egyik tagja elleni eljárásban a Törvényszék – olyan cselekménnyel kapcsolatban, amely miatt a vádlottat elítélték – kimondhatja, hogy az a csoport vagy szervezet, amelynek a vádlott tagja volt, bűnszervezetnek minősül." A 10. cikk szerint ebben az esetben a nemzeti bíróságok jogosultak voltak az ilyen szervezetek tagjait bíróság elé állítani, és e bíróságok előtt folyó eljárásban a szervezet bűnszervezet voltát már bizonyítottnak kellett tekinteni.[26]

A bűnszervezetek (a Német Birodalom kormánya, a Gestapo, az SS, az SA, az SD, a vezérkar, a hadsereg-főparancsnokság, a náci párt politikai vezető testülete) felelősségének megállapítására irányuló indítványt a vádirat is tartalmazta. A törvényszék ezek közül csak SS-t, az SD-t, a Gestapót és a náci párt politikai vezető testületét nyilvánította bűnszervezetnek, az ezzel kapcsolatos óvatos álláspont elsősorban azzal magyarázható, hogy a jogintézményben az egyéni felelősség feloldódásának a veszélyét látták. Említést érdemel, hogy a Szövetséges Ellenőrző Tanács 10. sz. rendelete (Control Council Law No. 10.) szintén büntetendővé nyilvánította a törvényszék által bűnszervezetnek nyilvánított csoportokban való részvételt.[27]

A kérdés az, hogy a vázolt megoldás tekinthető-e a jogi személyek büntetőjogi felelőssége egy sajátos, korai példájának. A válasz nemleges, mert bár a törvényszék által bűnszervezetnek minősített szervezetek jogi személyek (igaz, nem gazdasági társaságok, hanem politikai, illetve katonai szervezetek) voltak, maguknak a szervezeteknek a büntetőjogi felelősségét a törvényszék nem állapította meg, és velük szemben szankciót sem szabott ki, ráadásul a bűnszervezeti minősítés időpontjában az említett jogi személyek már nem is léteztek.[28] Másrészt e megoldás inkább a magyar büntetőjogban is ismert bűnszervezetben történő elkövetéshez hasonlítható, mivel a bűnszervezet tagja sem volt felelősségre vonható, ha ő maga nem követett el bűncselekményt – vagyis a tag elítélésére csak az általa bűnösen megvalósított cselekmény alapján történhetett[29] –, végül a szervezet tevékenységének ismerete hiányában a vádlottat nem lehetett a szervezethez

[26] Lásd a törvényszék alapokmányának 10. cikkét: „In cases where a group or organization is declared criminal by the Tribunal, the competent national authority of any Signatory shall have the right to bring individual to trial for membership therein before national, military or occupation courts. In any such case the criminal nature of the group or organization is considered proved and shall not be questioned." https://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp#

[27] Kirs Eszter: *Tettesek és bűnrészesek a délszláv háborúban.* Budapest, L'Harmattan, 2018. 12–13.

[28] Larissa van den Herik: Subjecting Corporations to the ICC Regime: Analyzing the Legal Counterarguments. In Christoph Burchard – Otto Triffterer – Joachim Vogel (szerk.): *The Review Conference and the Future of the International Criminal Court.* Alpheen an den Rijn, Wolters Kluwer, 2010. 155–174. 4., https://ssrn.com/abstract=1989849

[29] Henning Bigalke: *Criminal Responsibility of Corporations in International Law.* Cape Town, University of Cape Town, 2013. 37.

tartozónak tekinteni.[30] Összefoglalva, a bűnszervezeti minőség megállapítása inkább olyan morális ítéletnek tekinthető, amelynek gyakorlati következménye a bizonyítási nehézségek csökkentésével a bűnszervezetek tagjainak hatékonyabb felelősségre vonása volt.

A nürnbergi utóperek

Az utóperek közül témánk szempontjából három büntetőügy érdemel említést;[31] ezek közös jellemzője a kiemelkedően súlyos nemzetközi bűncselekmények nagyvállalatok keretei között történő elkövetése és a bűncselekményekből származó óriási profit, amellyel a cégek gazdagodtak. A Flick-ügyben a vállalatbirodalom nevét viselő tulajdonost és cégvezetőt, Friedrich Flicket és további két gazdasági vezetőt fosztogatással, illetve kényszermunkával megvalósított háborús és emberiesség elleni bűncselekmények miatt ítélte el a bíróság, mert a cégek tulajdonában lévő üzemekben, illetve bányákban kényszermunkásokat alkalmaztak, illetve a megszállt területekről ipari berendezéseket és egyéb javakat tulajdonítottak el. Az I. G. Farben-ügyben a náci Németország legnagyobb vegyipari konszernjének öt felső vezetőjét vonták felelősségre kényszermunkával megvalósított háborús és emberiesség elleni bűncselekmények miatt: a cég üzemeiben több tízezer hadifogoly és koncentrációs táborban fogva tartott dolgozott különösen embertelen körülmények között. A Krupp-ügyben hasonló vádak alapján ítélték el a tulajdonos Alfried Kruppot és az acélgyáróriás további tíz vezetőjét. Végezetül a brit katonai törvényszék előtt lefolytatott hírhedt Zyklon–B-ügyben a bíróság bűnsegédként, emberöléssel megvalósított háborús bűncselekmények miatt találta bűnösnek a Tesch & Stabenow cég tulajdonosát és igazgatóját. A cég szállította a nácik által a zsidók legyilkolásához használt készítményt a koncentrációs táborokba, és bár a vádlottak a bűncselekmények időpontjában a helyszínen nem voltak jelen, tisztában voltak a készítmény felhasználásának céljával.[32]

Milyen következtetéseket tudunk levonni a fenti büntetőügyekből? Nyilvánvaló, hogy az eljárások vádlottjai természetes személyek és nem gazdasági társaságok voltak, mivel a törvényszékek személyi joghatósága szervezetekre nem terjedt ki, ennek ellenére a döntések nagy jelentőségűek. A bírósági döntések szerint a vád tárgyát képező háborús és emberiesség elleni bűncselekményeket

[30] Ezzel szemben az említett 10. sz. rendelet szövege szerint a tag büntethetősége független volt a szervezet tevékenységének ismeretétől, ugyanakkor a rendelet alapján lefolytatott eljárásokban a bíróságok ezzel ellentétes gyakorlatot követtek. Kirs i. m. (26. lj.) 13.

[31] A perek anyaga elérhető: https://phdn.org/archives/www.mazal.org/NMT-HOME.htm

[32] Kaleck – Saage-Maaβ i. m. (17. lj.) 701.

gazdasági társaságok követték el.[33] Az I. G. Farben-ügyben a törvényszék kifejezetten rögzítette, hogy a Farben mint jogi személy megsértette a nemzetközi jog szabályait.[34] A fenti megállapítás alapján levonható az a következtetés, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek a jogi személyeket is terhelik, és a háborús és emberiesség elleni bűncselekmények elkövetésének tilalma nem csupán a természetes személyekre, hanem a szervezetekre is vonatkozik. Noha a cégekkel szemben nem emeltek vádat, az ismertetett ügyek nem csupán a gazdasági vezetők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának első példái, hanem megerősítették a jogi személyekkel szembeni nemzetközi fellépés szükségességét azokban az esetekben, amikor a legsúlyosabb nemzetközi jogsértéseket szervezeti keretek között követik el.

A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma

A II. világháborút követően a várva várt általános béke nem következett be, a világ számos pontján robbantak ki nemzetközi és belső fegyveres konfliktusok, amelyek során nem volt ritka a súlyos nemzetközi jogsértések elkövetése sem. E bűncselekmények elkövetőinek megbüntetésére csak ritkán került sor, és mindez szinte tárgytalanná tette a cselekményekben egyéb módon közreműködők, így a szervezetek felelősségének kérdését is.[35] 1993-ban és 1994-ben azonban az ENSZ Biztonsági Tanácsa két *ad hoc* nemzetközi büntető törvényszéket állított fel a Jugoszlávia felbomlását követően elkövetett nemzetközi bűncselekmények tetteseinek (ICTY), illetve a ruandai népirtás elkövetőinek felelősségre vonása céljából (ICTR). A törvényszékek statútumai azonban az egyéni felelősség elvét rögzítik, joghatóságuk jogi személyekre, egyéb szervezetekre nem terjed ki. Ez nem jelenti azt, hogy a törvényszékek gyakorlatában ne találnánk példát jogi személyek keretei között elkövetett súlyos nemzetközi jogsértésekre. Így például az ICTR előtt lefolytatott Nahimana-ügyben az RTLM rádióállomás két vezetőjét ítélték el népirtásra irányuló nyilvános felhívás miatt, amelyet a vádlottak a rádió mint gazdasági társaság általános politikája keretei között, annak megfelelően követtek el.

A történelmi pillanat 1998-ban érkezett el, amikor a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumtervezetének véglegesítése, illetve megtárgyalása érdekében összehívott diplomáciai konferencia 1998. június 15. napján megkezdte a mun-

[33] Az angolszász jogi felfogás ismeretében ez a megfogalmazás nem meglepő, a magyar dogmatika számára elfogadhatóbb a „gazdasági társaságok keretei között követték el" terminológia használata.

[34] Bigalke i. m. (29. lj.) 39.

[35] Kaleck – Saage-Maaβ i. m. (17. lj.) 702.

káját. A mintegy egy hónapos tárgyalássorozat egyedülálló lehetőséget kínált a szervezetek nemzetközi büntetőjogi felelősségének kodifikálására, amelynek legjelentősebb támogatója és szószólója Franciaország volt. A francia büntetőjogban a szervezetek felelőssége nem rendszeridegen jogintézmény, számos jogtörténeti előzményt követően a francia büntető törvénykönyv 1994-től tartalmazza a jogi személyek felelősségére vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket a gyakorlatban alkalmaznak is. Franciaország – számos más állam támogatásával – már az előkészítő munkálatok során megfogalmazta a vonatkozó normaszöveget, amelynek eredményeként a statútumtervezet (igaz, csupán zárójelben) az alábbi rendelkezést tartalmazta a Bíróság joghatóságával összefüggésben:

> „[23(5) A Bíróság joghatósága az Államok kivételével kiterjed a jogi személyekre is, amennyiben a bűncselekményt a jogi személy nevében követik el, vagy a bűncselekményt a jogi személy megbízottja vagy képviselője követi el.
> 23(6) A jogi személy büntetőjogi felelőssége nem zárja ki a bűncselekményt tettesként megvalósító vagy abban részesként közreműködő természetes személy büntetőjogi felelősségét.]"[36]

Látható, hogy a tervezet megfogalmazása meglehetősen szűkszavú: a nemzetközi büntetőjogi felelősség alanya a „jogi személy", kivéve az államokat, a természetes személy elkövető lehet a jogi személy megbízottja, képviselője vagy külső személy is, amennyiben a bűncselekményt a szervezet nevében követi el. Végül a normaszöveg rögzíti az úgynevezett párhuzamos felelősség elvét is.

Némi meglepetésre 1998. június 16-án, a diplomáciai konferencia második napján, Franciaország egy új, az előzőtől minden tekintetben teljesen eltérő javaslatot terjesztett elő (23. cikk), amely leginkább „nürnbergi utánérzésként" jellemezhető.[37]

> „23(5) Amennyiben a bűncselekményt az elkövető valamely csoport vagy szervezet nevében vagy beleegyezésével követte el, a Bíróság kimondhatja, hogy az említett csoport vagy szervezet bűnszervezetnek minősül.
> 23(6) Amennyiben a Bíróság a csoportot vagy szervezetet bűnszervezetnek minősítette, a csoporttal vagy szervezettel szemben a 76. cikkben szereplő büntetések szabhatók ki, és a 73., illetve a 79. cikk vonatkozó rendelkezései alkalmazandók.
> A fenti esetekben a csoport vagy szervezet bűnszervezeti minőségét bizonyítottnak kell tekinteni, azt vitatni nem lehet, és valamennyi Részes Állam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságai kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni a Bíróság ítéletének elismerése és végrehajtása érdekében."

[36] A statútumtervezet elérhető: https://legal.un.org/icc/docs.htm
[37] Van den Herik i. m. (28. lj.) 6.

A fenti javaslatot ért erőteljes kritikák hatására a franciák ismételten átdolgozták a vonatkozó joganyagot, és az „utolsó pillanatban" (1998. július 3-án) az alábbi normaszöveget fogalmazták meg immár a *végleges* statútumtervezetben:

> „5. A természetes személy elkövetőknek a Statútum alapján fennálló egyéni büntetőjogi felelősségétől függetlenül a Statútumban szabályozott bűncselekmények elkövetése esetén a Bíróság joghatósága a jogi személyekre is kiterjed. A Főügyész a jogi személlyel szemben vádat emelhet, és a Bíróság a vádban szereplő bűncselekmény miatt megállapíthatja a jogi személy felelősségét, ha:
> a) a Főügyész által a természetes személlyel és a jogi személlyel szemben benyújtott vádirat tartalmazza a következő b) és c) alpontban szereplő feltételeket megalapozó tényeket; és
> b) a természetes személy vádlott a bűncselekmény elkövetésének időpontjában a jogi személy nyilvántartásba vétele szerinti állam nemzeti joga szerint a jogi személyen belül ellenőrzési jogkörrel rendelkezett; és
> c) a bűncselekményt a jogi személy tevékenységi körében és a jogi személy nevében, illetve annak kifejezett beleegyezésével követték el; és
> d) a természetes személyt a vádban szereplő bűncselekmény miatt elítélték."

Az utolsó normaszöveg-tervezetben egy külön értelmező rendelkezésben meghatározták a jogi személy fogalmát[38] – a lehetséges természetes személy elkövetők köre jelentősen szűkebb, mivel a rendelkezés a jogi személyen belül ellenőrzési jogkörrel rendelkező személy a szervezet vezetőjére vagy vezetőinek egy részére utal. Szintén a jogi személy felelősségét szűkítő szabály a szervezet kifejezett beleegyezését feltételező bűncselekmény-elkövetés. Végül a jogi személy büntetőjogi felelősségét szabályozó rendelkezés tekintetében idő hiányában, illetve egyéb tényezők miatt nem sikerült a konferencián megegyezésre jutni. Franciaország visszavonta az utolsóként megfogalmazott javaslatát, ily módon a Nemzetközi Bíróság jelenleg hatályos statútuma szerint a bíróság joghatósága kizárólag a természetes személyekre terjed ki.[39]

Zárógondolatok

A bevezetésben feltett kérdésre válaszolva ki kell jelentenünk, hogy olyan büntetőügy, amelyben egy nemzetközi büntetőbíróság egy jogi személy büntetőjogi felelősségét egy nemzetközi bűncselekmény miatt megállapította, nem létezik.

[38] „A Statútum alkalmazásában »jogi személy« az a gazdasági társaság, amelynek konkrét, valóságos vagy domináns célja vagyoni haszon, illetve előny szerzése. A Statútum nem alkalmazható az államokra, a hatósági feladatokat ellátó szervekre, a nemzetközi szervezetekre és a közhasznú szervezetekre."

[39] Lásd a Statútum 25. cikk 1. pontját.

A fenti megállapítás még annak a ténynek az ismeretében is igaz, hogy a Libanoni Különleges Törvényszék 2016-ban „bűnösnek talált" egy médiavállalatot a cég két vezetője által elkövetett bűncselekmény miatt. Noha egyes vélemények szerint az ügy történelmi jelentőségű, az első jogi személyt elmarasztaló nemzetközi büntetőbírósági döntés,[40] e megállapítást árnyalja, hogy az említett törvényszék úgynevezett vegyes vagy hibrid törvényszék, és a szervezet szankcionálására nem egy nemzetközi bűncselekmény miatt, hanem – lényegét tekintve – egy igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény *(offence of contempt)* miatt került sor.[41] Végkövetkeztetésünk az lehet, hogy – ahogyan Volker Nerlich fogalmaz – „a jogi személyek felelőssége a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekmények miatt jelenleg nem a *de lege lata,* hanem a *de lege ferenda* jogintézmények sorába tartozik".[42] Optimista megközelítés alapján talán csak idő kérdése, és a szervezetek nemzetközi büntetőjogi felelőssége lesz a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma következő felülvizsgálati konferenciájának a témája.

[40] Akhbar Beirut S.A.L. Guilty of Contempt, STL Found: One Small Verdict for a Tribunal, a Giant Leap for International Justice? *OpinioJuris,* 2016. augusztus 4., http://opiniojuris.org/2016/08/04/akhbar-beirut-s-a-l-guilty-of-contempt-stl-found-one-small-verdict-for-a-tribunal-a-giant-leap-for-international-justice

[41] Al Akhbar-ügy (STL-14-06.). Az Al Akhbar Beirut médiavállalat újságjában, illetve annak arab és angol nyelvű webes kiadásában két cikket jelentettek meg, amelyek a törvényszék által – az újság rendelkezésre álló információi alapján – tanúként kihallgatott személyek nevét, fényképét és egyéb személyes adatait tartalmazták.

[42] Nerlich i. m. (15. lj.).

Sasvári Péter*

A 2021-ben nyertes Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesültek empirikus vizsgálata

Bevezetés

A versenyképes és fenntartható növekedést biztosító gazdaságok számára alapvető, hogy az oktatási rendszerük is minél eredményesebben működjön. Ezért minden felelős kormányzat érdekelt abban, hogy az oktatási rendszeréről és annak hatékonyságáról tényeket gyűjtsön, az eredményeket visszacsatolja, és ezek tükrében bizonyos területeken fejlesszen.[1] Az eszközök között jelentős súlyúak az országos, az oktatók és a kutatók számára elérhető pályázati lehetőségek. A legjelentősebb hazai pályázatok az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram (OTKA), a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj és a Lendület Program.

Az alapprogram előirányzatából olyan tudományos kutatások, illetve azok végzéséhez és az eredmények nyilvánosságra hozatalához szükséges feltételek létrehozása támogatható nyilvános pályázati rendszerben, amelyektől új tudományos törvényszerűségek felismerése, ismeretek, módszerek, eljárások kidolgozása várható. Az előirányzat felhasználható az ilyen tudományos eredmények létrejöttét elősegítő infrastruktúra-fejlesztésre is.[2] Az 1986-ban létrehozott, 1991 óta független alapként, 1993-tól 2014 végéig törvény alapján működő OTKA volt az egyetlen kifejezetten alapkutatási forrás Magyarországon.[3] Jelentős számban támogatott pályakezdő kutatókat, de stratégiája a kutatói életpálya minden szakaszában lehetőséget biztosított az arra érdemes kutatások megvalósítására.

A kiemelkedő kutatási-fejlesztési teljesítmény ösztönzésére és elismerésére a kormány létrehozza a Bolyai János Kutatási Ösztöndíjat. Az ösztöndíjat

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Lannert Judit: Az oktatáskutatás és -fejlesztés helyzete napjainkban. *Educatio,* 19. (2010), 4. 535–547.

[2] 1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról.

[3] Klaniczay Gábor: Volt egy OTKA. (Klaniczay Gábor beszélget Kertész Jánossal, Váradi Andrással és Zsoldos Attilával). *Budapesti Könyvszemle – BUKSZ,* 26. (2014), 4. 349–359.

független, szakmailag és tudományos szempontból autonóm, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) elnöke által az MTA köztestületi keretei között létrehozott Kuratórium nyilvános pályázati rendszerben ítéli oda.[4] Az MTA által 2009-ben indított Lendület Program célja a hazai fiatal kutatóbázis erősítése nemzetközi szinten is kimagasló teljesítményű kutatók és kiemelkedő fiatal tehetségek külföldről történő hazahívásával, illetve itthon tartásával. A program a kiválóság és a mobilitás együttes támogatására irányul, ennek megfelelően a célja az, hogy a befogadó kutatóhelyeken áttörő eredményeket ígérő kutatásokat végző kutatócsoportok számára biztosítson forrást.[5]

A Bolyai János Kutatási Ösztöndíj

Az ösztöndíjra a 45. életévüket még be nem töltött, tudományos fokozattal rendelkező, de MTA doktora címet még nem szerzett személyek pályázhatnak. Az ösztöndíj célja tudományos munka megírásának vagy azzal egyenértékű kutatási témában létrehozott alkotás elkészítésének, valamint az MTA doktora cím elnyerésére irányuló felkészülésének az elősegítése. A pályázat valamennyi tudományterületen benyújtható. Az ösztöndíjra az a felsőfokú végzettséggel rendelkező személy pályázhat, aki

– magyar állampolgár vagy határon túli magyar kutató;
– a pályázat benyújtásakor PhD- vagy azzal egyenértékű tudományos fokozatot igazoló doktori oklevéllel rendelkezik, illetve ha ekkor még nem rendelkezik azzal, de már az egyetem doktori tanácsának a fokozat odaítéléséről szóló döntése megtörtént, akkor ezt a tényt igazolja;
– a pályázat benyújtásakor még nem szerzett MTA doktora címet;
– a pályázat benyújtási határidejének időpontjáig a 45. életévét még nem töltötte be; valamint
– kutatásait magyarországi tudományos intézményben (felsőoktatási intézményben, kutatóintézetben, egyéb tudományos kutatóhelyen) kívánja végezni, és ehhez az intézmény fogadókészségéről szóló nyilatkozattal rendelkezik.

A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény (Kvtv.) 64. § (3) bekezdése rögzíti az ösztöndíj havi összegét, amely a pályázat

[4] 156/1997. (IX. 19.) Korm. rendelet a posztdoktorként való foglalkoztatásról és a Bolyai János Kutatási Ösztöndíjról.

[5] Fiatal kutatóknak indít támogatási programot az Akadémia. *hvg.hu,* 2009. június 2., https://hvg.hu/tudomany/20090602_program_kutato_tudomanyos_akademia

kihirdetésének napján 124 500 Ft volt. A törvény 1. mellékletének a XXXIII. fejezetében a 2021. évre meghatározott kiadási előirányzatok terhére a 2021-ben elnyerhető új ösztöndíjak várható száma 160 volt.

A pályázatot elnyert kutatók 2021. szeptember 1-jétől az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj Kuratóriumának kedvező döntése alapján részesülnek az ösztöndíjban. A pályázatok benyújtása és elbírálása az MTA osztályainak megfelelő, tizenegy szakértői kollégium közreműködésével történik, ami megkönnyíti az adatoknak az 1. táblázatban definiált tudományterületi analízisét.

1. táblázat. *A tudományterületek definíciója az MTA osztályai alapján*

Tudományterület	*MTA osztályai szerint*
Bölcsész- és társadalomtudományok (*Humanities, Arts, and Social Sciences,* HASS)	I. Nyelv- és irodalomtudományok
	II. Filozófiai és történettudományok
	IX. Gazdaság- és jogtudományok
Élettudományok (*Life Sciences,* LS)	IV. Agrártudományok
	V. Orvosi tudományok
	VIII. Biológiai tudományok
Matematikai, természet- és műszaki tudományok (*Science, technology, engineering, and mathematics,* STEM)	III. Matematikai tudományok
	VI. Műszaki tudományok
	VII. Kémiai tudományok
	X. Földtudományok
	XI. Fizikai tudományok

Forrás: MTA

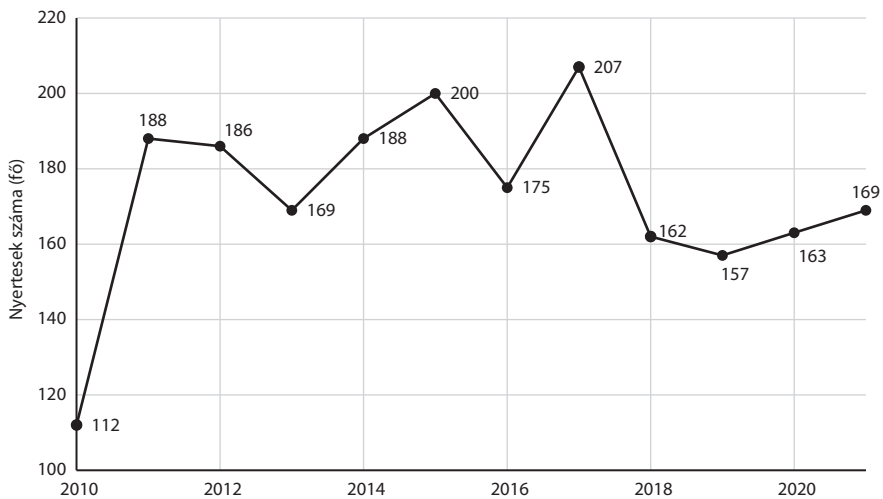
A tanulmány kiterjed a sikeres pályázók publikációs szokásainak vizsgálatára mind a Scopus, mind az MTMT adatai alapján. Mindkét adatbázisnál a teljes tudományos közleményeket vizsgáltam meg. A teljes tudományos közleményfajták felsorolása az alábbiak szerint alakul:[6]

1. Folyóiratban megjelentek: szakcikk/tanulmány, összefoglaló cikk, rövid közlemény, sokszerzős vagy csoportos szerzőségű közlemény, forráskiadás, recenzió/kritika, műkritika, esszé.
2. Könyvek: szakkönyv, monográfia, kézikönyv, forráskiadás, kritikai kiadás, műhelytanulmány, atlasz.
3. Könyvben megjelent: szaktanulmány, könyvfejezet, esszé, forráskiadás, recenzió/kritika, műkritika, műtárgyleírás, térkép, műhelytanulmány része.
4. Konferenciaközlemény: folyóiratban, könyvben, egyéb konferenciakötetben (általában legalább négy oldal).
5. Oltalmi formák: szabadalmak.
6. Alkotás: műszaki pályázatnál.

[6] MTA elnöksége, doktori határozat, 2012.

Az empirikus vizsgálat eredményei

Az 1997 óta működő Bolyai János Kutatási Ösztöndíj nyerteseinek száma 2021-ben 169 fő volt, közülük 168 főnek volt MTMT-s azonosítója. Ha megvizsgáljuk a nyertesek számát az utóbbi 11 évben, akkor jól látható, hogy 2018-tól átlagosan 163 nyertes pályázóról beszélhetünk.



1. ábra. *Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesültek száma 2010 és 2021 között*
Forrás: Bolyai János Kutatási Ösztöndíjat nyertek névsora 2021. https://mta.hu/data/dokumentumok/bolyai_osztondij/Bolyai_-_2021/Bolyai_nyertesek_2021_08.pdf

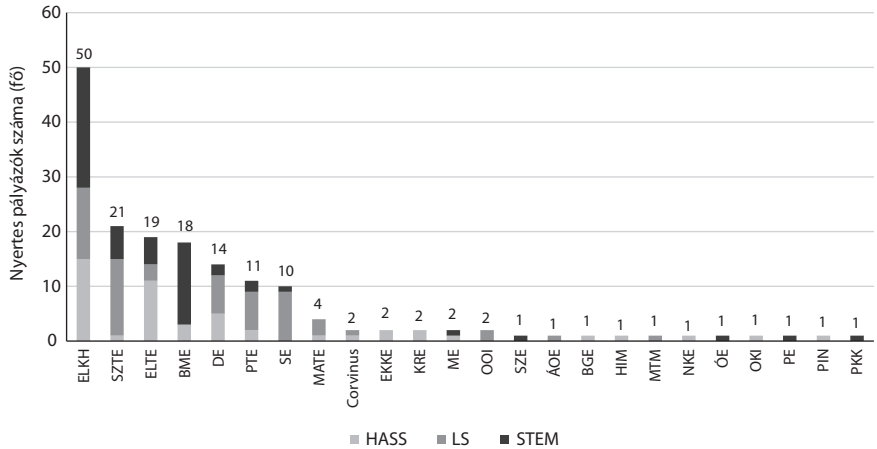
A Bolyai-ösztöndíjra 2021-ben pályázók átlagosan 15 év MTMT-s publikálás után, valamint 8 évvel a PhD-fokozat megszerzését követően nyerték el a pályázatot. Ez az érték a HASS esetén 17 (MTMT) és 10 év (49 fő), az LS-nél 14 és 9 év (61 fő), a STEM-tudományoknál pedig (58 fő) 13 és 8 év volt (2. táblázat).

2. táblázat. *A nyertesek tudományterületi megoszlása, életkoruk és a publikációval eltelt évek számának átlaga*

Tudományterület	*Létszám (fő)*	*Átlagosan első publikáció megjelenése után eltelt évek száma MTMT szerint (év)*	*Átlagosan első publikáció megjelenése után eltelt évek száma Scopus szerint (év)*	*Legkisebb életkor (év)*	*Átlag-életkor (év)*	*Legnagyobb életkor (év)*
HASS	**49**	**17,2**	**10,0**	**33**	**41,0**	**45**
Nyelv- és irodalom-tudományok (MTA I.)	11	18,0	10,4	34	41,5	45
Filozófiai és történet-tudományok (MTA II.)	20	17,7	10,6	33	40,8	45
Gazdaság- és jogtudo-mányok (MTA IX.)	18	16,3	9,3	36	41,1	44
LS	**61**	**14,2**	**12,6**	**32**	**38,6**	**45**
Agrártudományok (MTA IV.)	10	14,3	11,8	32	38,6	44
Orvosi tudományok (MTA V.)	27	12,9	12,1	32	37,5	44
Biológiai tudomá-nyok (MTA VIII.)	24	15,5	13,4	34	39,8	45
STEM	**58**	**12,7**	**11,0**	**31**	**36,8**	**45**
Matematikai tudomá-nyok (MTA III.)	9	10,7	10,1	31	35,4	44
Műszaki tudományok (MTA VI.)	16	12,9	10,3	32	37,6	43
Kémiai tudományok (MTA VII.)	16	12,7	11,3	31	36,2	45
Földtudományok (MTA X.)	5	14,2	8,6	34	37,4	44
Fizikai tudományok (MTA XI.)	12	13,3	13,0	33	37,3	45
Összesen	**168**	**14,5**	**11,4**	**31**	**38,7**	**45**

Forrás: MTMT, Scopus

Az ösztöndíjasok átlagéletkora 38,7 év, a legfiatalabb 31 éves volt, a legidősebb pedig 45.



2. ábra. *2021-ben Bolyai János Kutatási Ösztöndíjat nyert pályázók intézményi megoszlása*
Rövidítések: Állatorvosi Egyetem: ÁOE; Budapesti Corvinus Egyetem: Corvinus; Budapesti Gazdasági Egyetem: BGE; Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem: BME; Debreceni Egyetem: DE; Eötvös Loránd Kutatási Hálózat: ELKH; Eötvös Loránd Tudományegyetem: ELTE; Eszterházy Károly Katolikus Egyetem: EKKE; Hadtörténeti Intézet és Múzeum: HIM; Károli Gáspár Református Egyetem: KRE; Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem: MATE; Magyar Természettudományi Múzeum: MTM; Miskolci Egyetem: ME; Nemzeti Közszolgálati Egyetem: NKE; Óbudai Egyetem: ÓE; Országos Kriminológiai Intézet: OKI; Országos Onkológiai Intézet: OOI; Pannon Egyetem: PE; Pécsi Tudományegyetem: PTE; Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont Kft.: PKK; Politikatörténeti Intézet Nonprofit Kft.: PIN; Semmelweis Egyetem: SE; Széchenyi István Egyetem: SZE; Szegedi Tudományegyetem: SZTE
Forrás: MTA

A legtöbb nyertes az ELKH-ból (50 fő, 30%), az SZTE-ről (21 fő, 12%), az ELTE-ről (19 fő, 11%) és a BME-ről (18 fő, 11%) került ki (2. ábra). Jelentős létszámúak még a DE (14 fő), a PTE (11 fő) és az SE (10 fő) kutatói. A nyertes pályázók közel háromnegyede (73%) férfi volt. A HASS esetében a férfiak aránya 61%, az LS-ében 75%, végül a STEM-tudományoknál 81% volt a vizsgált ösztöndíjasoknál. A Scopus-azonosítóval rendelkezők átlagosan 30 teljes tudományos közleménnyel, 420 hivatkozással és 9-es h-indexszel rendelkeznek a Scopus adatbázis szerint (3. táblázat).

Scopus-azonosítóval – vagyis legalább egy Scopus által indexált folyóiratcikkel, könyvvel, konferenciaközleménnyel – a nyertes pályázók 93%-a (156 fő) rendelkezik. A STEM és az LS (itt egyvalakinek hibás az azonosítója) tudományterületeken mindenki, a HASS-területen az ösztöndíjasok 78%-a (38 fő a 49-ből) szerepel a Scopus adatbázisában. A HASS-tudománnyal foglalkozók Scopus által indexált publikációinak a száma közel harmada, hivatkozásainak a száma közel

negyede, illetve hatoda a STEM- és az LS-tudománnyal foglalkozók adatainak. A STEM- és az LS-ösztöndíjasok fajlagos többletpublikációi részben a több társszerzőséggel magyarázhatók. A HASS esetén 4, a STEM-területen 6, az LS-nél pedig átlagosan 15 társszerzői publikációval találkozhatunk.

3. táblázat. *Teljes tudományos közlemények és h-index átlaga tudományterületenként a Scopus adatbázisa szerint*

Tudományterület MTA-osztály	*Teljes tudományos közlemények átlaga (db/fő)*	*Hivatkozások átlaga (db/fő)*	*Hirsch-index átlaga*	*Közlemények átlagos szerzőinek a száma (fő/közlemény)*
HASS	**11**	**115**	**4**	**4**
Nyelv- és irodalomtud. (MTA I.)	10	53	3	2
Filozófiai és történettud. (MTA II.)	13	210	5	6
Gazdaság- és jogtud. (MTA IX.)	10	54	4	2
LS	**36**	**621**	**12**	**15**
Agrártud. (MTA IV.)	34	363	10	11
Orvosi tud. (MTA V.)	35	559	12	10
Biológiai tud. (MTA VIII.)	37	796	14	22
STEM	**36**	**412**	**10**	**6**
Matematikai tud. (MTA III.)	26	120	5	3
Műszaki tud. (MTA VI.)	42	345	9	4
Kémiai tud. (MTA VII.)	37	583	13	7
Földtud. (MTA X.)	11	123	4	7
Fizikai tud. (MTA XI.)	46	611	12	8
Átlag	**30**	**420**	**9**	**9**

Forrás: Scopus

A nyertes pályázók 2000-től – az első közlemény megjelenése óta – 4698 közleményt írtak a Scopus szerint, amelynek 10%-a a HASS-hoz, 45–45%-a az LS- és a STEM-tudományokhoz köthető. Átlagosan 11 év aktív publikálás után nyerték meg a pályázatot, de van olyan ösztöndíjas, aki 22 éve ír scopusos közleményeket. A HASS esetén átlagosan 10 év, az LS-tudományoknál 13, a STEM-nél pedig 13 év aktív publikálási időszakon vannak túl a nyertes pályázók.

A SCImago Journal & Country Rank (SCImago folyóirat- és országrangsor, SJR) ingyenesen elérhető portál, amely az Elsevier Scopus adatbázisára épülve folyóiratok és országok tudományos mutatóival áll rendelkezésünkre. Az SJR elsősorban arra alkalmas, hogy megmutassa azt, hogy egy folyóirat az adott szakterületi rangsorban melyik negyedbe esik: az első negyedbe (0–25%, Q1, az élről számított első negyed, ahol a Q a kvartilist jelöli) vagy a második (Q2), a harmadik (Q3), vagy az utolsó negyedbe (Q4). A sikeres pályázók – a pályázat előtti 10 évben – scopusos folyóiratcikkeik 62%-a Q1-es, 23%-a Q2-es, 10%-a Q3-as és 5%-a Q4-es besorolású volt (4. táblázat). Magasabb Q-s besorolás (például Q1) az LS és a STEM, alacsonyabb (például Q4) arány a HASS-tudományoknál figyelhető meg. Az ösztöndíjasok átlagosan 15 folyóiratcikket írtak a Scopus szerint. A STEM kutatóinál közel 20, az LS-énél 19, illetve a HASS-énél 6 cikkes átlagot mérhetünk.

4. táblázat. *Kvartilisek fajlagos száma és aránya folyóiratcikkeknél tudományterületenként*

Tudományterület, 2011–2020		*Q1*		*Q2*		*Q3*		*Q4*
MTA-osztály	*db/fő*	*%*	*db/fő*	*%*	*db/fő*	*%*	*db/fő*	*%*
HASS	**2,9**	**50,0%**	**1,5**	**26,8%**	**0,8**	**14,3%**	**0,5**	**8,9%**
Nyelv- és irodalomtud. (MTA I.)	0,8	32,1%	0,8	32,1%	0,4	14,3%	0,5	21,4%
Filozófiai és történettud. (MTA II.)	4,6	61,9%	1,4	18,4%	0,9	12,2%	0,6	7,5%
Gazdaság- és jogtud. (MTA IX.)	2,2	38,1%	2,2	37,1%	1,0	17,1%	0,4	7,6%
LS	**12,5**	**67,0%**	**3,8**	**20,2%**	**1,5**	**8,0%**	**0,9**	**4,8%**
Agrártud. (MTA IV.)	12,1	49,8%	5,3	21,8%	3,3	13,6%	3,6	14,8%
Orvosi tud. (MTA V.)	12,9	72,0%	3,9	21,7%	0,7	4,1%	0,4	2,1%
Biológiai tud. (MTA VIII.)	12,8	71,8%	3,0	17,0%	1,7	9,3%	0,3	1,9%
STEM	**11,9**	**59,9%**	**4,8**	**23,9%**	**2,3**	**11,8%**	**0,9**	**4,5%**
Matematikai tud. (MTA III.)	5,9	43,8%	5,6	41,3%	1,3	9,9%	0,7	5,0%
Műszaki tud. (MTA VI.)	6,7	41,8%	5,6	35,2%	2,7	16,8%	1,0	6,3%
Kémiai tud. (MTA VII.)	17,6	70,7%	4,7	18,8%	2,0	8,0%	0,6	2,5%
Földtud. (MTA X.)	2,6	38,2%	2,6	38,2%	1,6	23,5%	0,0	0,0%
Fizikai tud. (MTA XI.)	19,9	68,7%	4,0	13,8%	3,4	11,8%	1,7	5,7%
Átlag	**9,5**	**61,9%**	**3,5**	**22,6%**	**1,6**	**10,4%**	**0,8**	**5,1%**

Forrás: SciVal

A tudományos publikálás elsődleges célja az új tudományos eredmények ismertetése a tudományos közösségben.[7] A társszerzős publikációk együttműködésekben jönnek létre, így – másodlagos célként – elősegítik az információáramlást, a produktivitást, az informális szakmai diskurzusokat, a tudományos szocializációt,[8] valamint fontosak lehetnek az ismertség, az elismertség és a források megszerzése szempontjából is.[9] A tudományos együttműködések vizsgálatának egyik széles körben alkalmazott eljárása a társszerzőség vizsgálata,[10] noha ezáltal az együttműködéseknek csak a formális része tárható fel.[11] Vizsgálatunkban az alábbi társszerzőségeket különböztetjük meg:

– nemzetközi együttműködéssel készült közlemények (legalább egy szerző más országból származik);
– csak nemzeti összefogás (legalább egy szerző más magyar intézményből való);
– csak intézményi együttműködés (minden szerző egy adott intézményben dolgozik);
– egyszerzős közlemények.

Az ösztöndíjasok scopusos közleményeinek 5%-a egyedüli szerzős, több mint az ötöde (22%) intézményi, 30%-a nemzeti összefogással és 42%-a nemzetközi együttműködéssel született (5. táblázat). A HASS területén az egyedüli szerzőség aránya eléri a 26%-ot, miközben az LS-én 2%-ot sikerült mérni. A legmagasabb százalékos értékű nemzetközi együttműködés 46% – azon belül a fizikai tudományoknál 62% – a STEM-tudományok esetén volt tapasztalható, a legalacsonyabb pedig a HASS-tudományok művelői körében (30%).

[7] Molnár Pál – Tóth Edit – Pintér Henriett: A neveléstudomány társszerzői együttműködéseinek hálózatai hazai és nemzetközi folyóiratokban. *Jel–Kép,* (2018), 4. 18–33.

[8] J. Sylvan Katz – Ben R. Martin: What is Research Collaboration? *Research Policy,* 26. (1997), 1. 1–18.; Eldon Y. Li – Chien H. Liao – Hsiuju R. Yen: Co-Authorship Networks and Research Impact: A Social Capital Perspective. *Research Policy,* 42. (2013), 9. 1515–1530.; Vinkler Péter: Tudománymetriai értékelés a leghatásosabb közlemények mutatószámaival. *Magyar Tudomány,* 176. (2015), 11. 1355–1364.; David Godfrey: Leadership of Schools as Research-Led Organisations in the English Educational Environment. *Educational Management Administration & Leadership,* 44. (2016), 2. 301–321.

[9] Keith Pavitt – William Walker: Government Policies towards Industrial Innovation: A Review. *Research Policy,* 5. (1976), 1. 11–97.; Therese Kennelly Okraku et alii: Identity and Publication in non-University Settings: Academic Co-Authorship and Collaboration. *Scientometrics,* 111. (2017), 1. 401–416.

[10] Domenico de Stefano et alii: The Use of Different Data Sources in the Analysis of Co-Authorship Networks and Scientific Performance. *Social Networks,* 35. (2013), 3. 370–381.

[11] Göran Melin – Olle Persson: Studying Research Collaboration Using Co-Authorships. *Scientometrics,* 36. (1996), 3. 363–377.

5. táblázat. *Társszerzők típusai szerinti közlemény- és hivatkozási számok nyertes pályázóknál a Scopus adatbázisa szerint 2016 és 2020 között*

Tudomány-terület	*Nemzetközi együttműködés*			*Csak nemzeti összefogás*			*Csak intézményi együttműködés*			*Egyszerzős*		
MTA-osztály	*Arány (%)*	*Közl. (db)*	*Hiv./ Közl.*	*Arány (%)*	*Közl. (db)*	*Hiv./ Közl.*	*Arány (%)*	*Közl. (db)*	*Hiv./ Közl.*	*Arány (%)*	*Közl. (db)*	*Hiv./ Közl.*
HASS	**29,9**	**69**	**11,5**	**28,6**	**66**	**5,8**	**15,1**	**35**	**6,6**	**26,4**	**61**	**2,9**
Nyelv- és irodalomtud. (MTA I.)	12,5	4	3,2	9,4	3	2,0	34,4	11	9,7	43,8	14	1,6
Filozófiai és történettud. (MTA II.)	46,3	44	12,7	40,0	38	6,3	3,2	3	20,3	10,5	10	1,1
Gazdaság- és jogtud. (MTA IX.)	20,2	21	10,5	24,0	25	5,4	20,2	21	3,0	35,6	37	3,8
LS	**40,8**	**324**	**28,7**	**36,0**	**286**	**9,7**	**21,6**	**172**	**8,5**	**1,6**	**13**	**1,7**
Agrártud. (MTA IV.)	36,7	66	19,7	41,1	74	6,6	21,7	39	6,5	0,6	1	0,0
Orvosi tud. (MTA V.)	37,5	136	15,0	38,8	141	11,3	22,6	82	11,0	1,1	4	0,5
Biológiai tud. (MTA VIII.)	47,3	125	48,2	27,3	72	10,2	22,4	59	6,8	3,0	8	2,5
STEM	**46,3**	**464**	**12,8**	**26,6**	**267**	**9,2**	**23,5**	**235**	**7,0**	**3,6**	**36**	**2,9**
Matematikai tud. (MTA III.)	48,8	39	2,0	18,8	15	3,0	8,8	7	1,4	23,8	19	3,2
Műszaki tud. (MTA VI.)	35,8	126	11,6	28,4	100	8,0	32,7	115	5,4	3,1	11	1,7
Kémiai tud. (MTA VII.)	45,8	131	16,9	26,2	75	11,0	28,0	80	11,4	0,0	0	0,0
Földtud. (MTA X.)	33,3	9	13,1	48,2	13	8,3	11,1	3	5,3	7,4	2	1,5
Fizikai tud. (MTA XI.)	62,0	160	12,9	24,8	64	10,6	11,6	30	2,4	1,5	4	5,2
Átlag	**42,3**	**857**	**18,7**	**30,5**	**618**	**9,1**	**21,7**	**440**	**7,5**	**5,4**	**110**	**2,7**

Forrás: Scopus

Nemzetközi együttműködés esetén magas fajlagos hivatkozási számot mérhetünk minden tudományterületen. 2016 és 2020 között az egy közleményre jutó hivatkozási szám a nemzetközi együttműködésnél 19, a nemzeti összefogásnál 9, az intézményi együttműködésnél 7,5, míg az egyszerzős közleményeknél 3 volt.

A tudományos kiadói ágazat működése a tudományos közösségen belül és kívül is nagy vita tárgyát képezte, különösen a nagy kiadók magas haszonkulcsaival kapcsolatban. Az egyik legnagyobb tudománymetriai adatbázisban, a *Clarivate Analytics Web of Science*-ben (WoS), 1973–2013 között 45 millió dokumentumot indexeltek. A közlemények vizsgálata azt mutatja, hogy a természet-, az orvos-, a társadalom-, valamint a humán tudományokban egyaránt az Elsevier, a Wiley-Blackwell, a Springer, a Taylor & Francis és a SAGE növelte a legnagyobb mértékben a részesedését a kiadott közlemények területén, különösen a digitalizáció elterjedése óta (1990 után).[12] Ez az öt kiadó a 2013-ban megjelent összes folyóirat-közlemény több mint 50%-át jelentette meg. A társadalomtudományok szakterületein a legmagasabb a koncentrációjuk (a közlemények 70%-a náluk jelenik meg), míg a humán tudományok viszonylag független, fragmentáltabb képet mutatnak (20%-uk jelent meg az öt legnagyobb kiadónál).

Azonban 2016-tól egy új kiadó piaci részesedése kezdett rohamosan növekedni: a svájci központú Multidisciplinary Digital Publishing Institute-é (MDPI). Az MDPI nyílt hozzáférésű *(gold open access)* tudományos folyóiratok kiadója, amely 2021 októberéig 365 tudományos folyóiratot jelentetett meg, ezekből 159 (44%) Scopus által indexelt. A kiadó üzleti modellje teljesen nyílt hozzáférésű, több tudományterületet lefedő folyóiratok létrehozásán alapul, gyors feldolgozási idővel (6. táblázat) a benyújtástól a publikálásig, a cikkfeldolgozási díjakat pedig (500–2400 svájci frank) a szerző fizeti.

[12] Joshua A. Krisch: These Five Corporations Control Academic Publishing. *Vocativ,* 2015. június 10., www.vocativ.com/culture/science/five-corporations-control-academic-publishing/index.html

6. táblázat. *MDPI-s folyóiratok feldolgozásiidő-szükséglete folyóiratonként (n=365)*

	Benyújtás után az első döntés megszületésének várható időpontja (nap)	*Tanulmány elfogadása után átlagosan hány nappal jelenik meg a közlemény (nap)*
Átlag	17	4
Minimum	8	2
Maximum	56	19

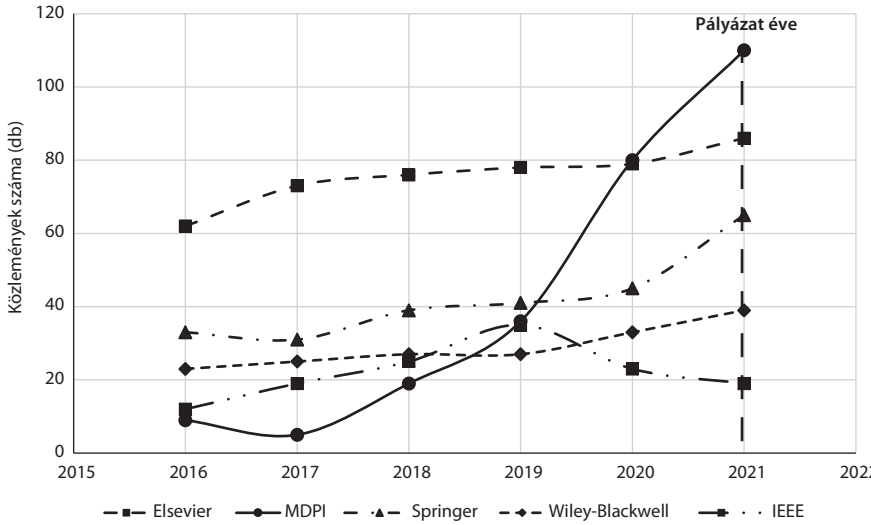
Forrás: MDPI

Az MDPI stratégiája jelentős növekedést eredményezett, de kritikát is kiváltott a szakmai berkekben a közlemények minőségével és az akadémiai funkciók üzleti érdekeknek való alárendelésével kapcsolatos vádak mellett.[13] Az MDPI szerepelt Jeffrey Beall listáján 2014-ben[14] – amely a ragadozó, nyílt hozzáférésű kiadóvállalatokat tartalmazta –, de a következő évben törölték onnan. Ha megvizsgáljuk a scopusos közleményeket a nyertes pályázók körében, akkor kiderül, hogy a leggyakoribb kiadók (3. ábra) az Elsevier, az MDPI, a Springer, a Wiley-Blackwell és az IEEE *(Institute of Electrical and Electronics Engineers).* Az utóbbi öt év alatt az MDPI első lett a kiadók között.

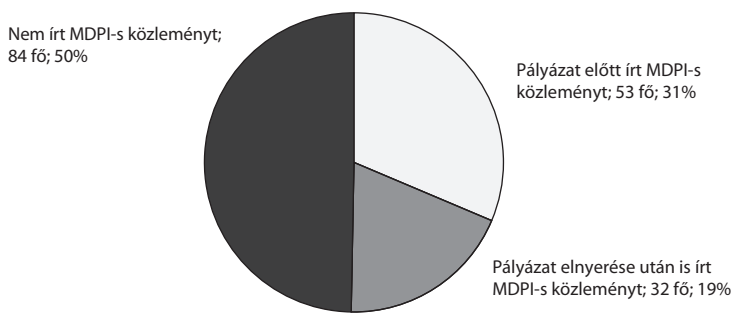
Megvizsgáltuk, hogy a nyertes pályázók hány százaléka írt a pályázat előtt, a pályázat elnyerése után, és nem írt MDPI-s közleményt. A sikeres pályázók 31%-a írt a pályázat előtt is MDPI-s közleményt (4. ábra). Ezek együttes száma 322 volt a teljes életpályájukon. 2021 szeptemberében hirdettek eredményt a Bolyai-pályázattal kapcsolatban: alig telt el két hónap, és 32 fő megjelentetett egy-egy MDPI-s közleményt. A cikk beadása és megjelenése között átlagosan 40 nap telt el.

[13] Kyle Siler: There Is no Black and White Definition of Predatory Publishing. *LSE,* 2020. május 13., https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/05/13/there-is-no-black-and-white-definition-of-predatory-publishing/; Jop de Vrieze: Open-Access Journal Editors Resign after Alleged Pressure to Publish Mediocre Papers. *Science Insider,* 2018. szeptember 4., www.science.org/content/article/open-access-editors-resign-after-alleged-pressure-publish-mediocre-papers; Alex Gillis: Beware! Academics are Getting Reeled in by Scam Journals. *University Affairs,* 2017. január 12., www.universityaffairs.ca/features/feature-article/beware-academics-getting-reeled-scam-journals; Shalmali Pal: Predatory Publishing: The Dark Side of the Open-Access Movement. *ASH Clinical News,* 2017, https://ashpublications.org/ashclinicalnews/news/1882/Predatory-Publishing-The-Dark-Side-of-the-Open; M. Ángeles Oviedo-García: Journal Citation Reports and the Definition of a Predatory Journal: The Case of the Multidisciplinary Digital Publishing Institute (MDPI). *Research Evaluation,* 30. (2021), 3. 405–419.

[14] Beall's List of Potential Predatory Journals and Publishers, 2015, https://beallslist.net



3. ábra. *Közlemények száma és időbeli eloszlása a leggyakoribb kiadók esetén 2016 és 2021 között*
Forrás: Scopus



4. ábra. *Nyertes pályázók és az MDPI kapcsolata*
Forrás: MDPI

A nyertes pályázók fele (84 fő) korábban nem írt MDPI-s közleményt – ők túlnyomórészt a HASS területéről kerültek ki. A teljes pályafutás vizsgálatakor a legnépszerűbb kiadónak az Elsevier, a Springer és az MDPI bizonyult (7. táblázat).

7. táblázat. *Legjelentősebb kiadók különböző tudományterületeken az ösztöndíjasok teljes tudományos munkássága alapján*

Tudományterület, osztály	*Helyezés*	*Kiadó neve*	*Közlemények száma (db)*	*Aránya az összes folyóiratcikkhez képest (%)*
HASS	**1**	**Elsevier**	**42**	**13%**
	2	**Wiley-Blackwell**	**24**	**7%**
	3	**Springer**	**21**	**6%**
	6	**MDPI**	**13**	**4%**
Nyelv- és irodalomtudományok (MTA I.)	1	Magyar Néprajzi Társaság	4	13%
	2	Budapest Tech Polytechnical Institution	3	10%
	3	Springer	2	7%
Filozófiai és történettudományok (MTA II.)	1	Elsevier	27	17%
	2	Wiley-Blackwell	20	12%
	3	Frontiers Media S.A.	11	7%
	9	MDPI	5	3%
Gazdaság- és jogtudományok (MTA IX.)	1	Elsevier	15	11%
	2	Hungarian Central Statistical Office	10	7%
	3	Springer	10	7%
	7	MDPI	7	5%
LS	**1**	**Elsevier**	**160**	**11%**
	2	**Springer**	**133**	**10%**
	3	**MDPI**	**131**	**9%**
Agrártudományok (MTA IV.)	1	Elsevier	30	10%
	2	MDPI	30	10%
	3	Springer	27	9%
Orvosi tudományok (MTA V.)	1	Elsevier	83	15%
	2	MDPI	72	13%
	3	Springer	54	10%
Biológiai tudományok (MTA VIII.)	1	Springer	52	10%
	2	Elsevier	47	9%
	3	Wiley-Blackwell	47	9%
	4	MDPI	29	5%
STEM	**1**	**Elsevier**	**271**	**19%**
	2	**Springer**	**98**	**7%**
	3	**MDPI**	**98**	**7%**

Tudományterület, osztály	*Helyezés*	*Kiadó neve*	*Közlemények száma (db)*	*Aránya az összes folyóiratcikkhez képest (%)*
Matematikai tudományok (MTA III.)	1	Springer	27	19%
	2	Elsevier	26	18%
	3	Academic Press	10	7%
Műszaki tudományok (MTA VI.)	1	Elsevier	56	18%
	2	MDPI	37	12%
	3	Springer	26	8%
Kémiai tudományok (MTA VII.)	1	Elsevier	126	24%
	2	American Chemical Society	72	13%
	3	MDPI	40	7%
Földtudományok (MTA X.)	1	Elsevier	8	16%
	2	Copernicus GmbH	4	8%
	3	Hungarian Central Statistical Office	4	8%
	4	MDPI	4	8%
Fizikai tudományok (MTA XI.)	1	Elsevier	55	14%
	2	Institute of Physics Publishing	33	8%
	3	Springer	26	6%
	7	MDPI	17	4%
Összesen	**1**	**Elsevier**	**473**	**15%**
	2	**Springer**	**252**	**8%**
	3	**MDPI**	**242**	**8%**

Forrás: Scopus

A legtöbb teljes tudományos közleménnyel (átlagosan 59) a HASS területén tevékenykedő nyertes pályázók rendelkeznek az MTMT szerint (8. táblázat). Itt a közlemények 30%-a (18 db/fő) hazai kiadású szakfolyóiratban megjelent, magyar nyelvű folyóiratcikk; 10%-a (6 db/fő) írt vagy szerkesztett könyv; 30%-a (18 db/fő) folyóiratban vagy könyvben megjelent konferenciaközlemény. A STEM-tudományoknál a konferenciaközlemények aránya eléri a 27%-ot, azon belül a műszaki tudományoknál meghaladja az 50%-ot a teljes tudományos közleményekhez viszonyítva.

8. táblázat. *Teljes tudományos közlemények és h-index átlaga tudományterületenként az MTMT szerint*

Tudományterület MTA-osztály	*Teljes tudományos közlemények átlaga (db)*	*I. Folyóiratcikkek átlaga (db)*	*II. Könyvek számának átlaga (db)*	*III. Könyvrészletek számának átlaga (db)*	*IV. Konferenciaközlemények számának átlaga (db)*	*Hirsch-index átlaga*
HASS	**59**	**30**	**6**	**18**	**5**	**7**
Nyelv- és irodalomtud. (MTA I.)	66	32	8	22	5	7
Filozófiai és történettud. (MTA II.)	47	26	3	16	3	7
Gazdaság- és jogtud. (MTA IX.)	69	33	8	19	9	8
LS	**46**	**39**	**1**	**2**	**4**	**13**
Agrártud. (MTA IV.)	72	47	1	4	19	11
Orvosi tud. (MTA V.)	36	35	0	1	0	13
Biológiai tud. (MTA VIII.)	45	40	1	2	2	14
STEM	**48**	**32**	**1**	**2**	**13**	**10**
Matematikai tud. (MTA III.)	29	22	2	1	5	6
Műszaki tud. (MTA VI.)	63	29	1	1	32	9
Kémiai tud. (MTA VII.)	41	38	0	1	2	13
Földtud. (MTA X.)	54	27	2	14	11	8
Fizikai tud. (MTA XI.)	50	39	0	1	10	12
Átlag	**50**	**34**	**2**	**7**	**8**	**10**

Forrás: MTMT

Összefoglalás

A Bolyai János Kutatási Ösztöndíjat első ízben 1998-ban ítélte oda az ösztöndíj kuratóriuma, azóta mintegy 3400 fő nyerte el egy, két vagy három évre. A 2021-es ösztöndíjasok átlagosan 15 év MTMT-s és 11 év scopusos publikálást tudtak felmutatni. A nyertesek átlagosan 30 scopusos, 50 MTMT-s tudományos közleménnyel rendelkeztek, háromnegyedük férfi volt. A legnépszerűbb

kiadójuk az Elsevier volt, de rohamosan nőtt az MDPI kiadó keresettsége is. Az MDPI megítélése felemás, de a pályázati hatóság, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal nyilatkozata szerint egy elszámolásra szánt publikáció megjelenhet teljesen nyílt hozzáférésű kiadóknál is térítés ellenében, ahol a publikáció szabadon elérhetővé és újra felhasználhatóvá válik a folyóirat platformján azonnal a megjelenés után.[15] A nemzetközi (40% felett) és a magas társszerzőség (9 fő/közlemény) nagy aránya figyelhető meg az LS- és a STEM-tudományokkal foglalkozóknál. Ezzel szemben a HASS ösztöndíjasai magas könyv- (6 darab) és könyvrészlet- (18 darab) számmal hívták fel magukra a figyelmet. A STEM-, az LS- és a HASS-tudományterületek kutatói kétségtelenül eltérő tudományos habitussal jellemezhetők, amelyek eltérő publikációs stratégiákban tükröződnek vissza.[16] Ezek a mért értékek egy tudatos tehetséggondozási központ kialakításának alapjaivá válhatnak, amelynek célja a gondosan megtervezett kutatóutánpótlás-nevelés.

[15] Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: Állásfoglalás a nyílt tudományról. 2021, https://kifu.gov.hu/ni4os/Allasfoglalas_a_nyilt_tudomanyrol

[16] Sasvári Péter – Bakacsi Gyula – Urbanovics Anna: Az egyetemi előmenetel és a publikációs teljesítmény kapcsolata. *Magyar Tudomány,* 182. (2021), 6. 806–822.

Szabó Ádám*

Római kori vámhivatal Pécsen

A pécsi Kossuth tér nyugati felének északi részén 2008-ban Tóth I. Zsolt kőalapozásra rakott vályogfalból álló 2–3. századi épületet tárt fel. A Pannonia Inferior-i Sopianae korabeli topográfiáját tekintve az épület a település keleti szélén helyezkedett el, valószínűleg a ki- és bevezető út közelében.[1] Építése a Severus-korra, felhagyása a Kr. u. 258–260-as barbár betörés idejére tehető.[2] Ezt követően az épület pusztulásnak indult és összeroskadt, a 4. század elején a maradékát elbontották, helyét elplanírozták.

Az épület feltárt részében több helyiség különült el egymástól. Az egyikben, amely délről és nyugatról csatlakozik a szomszéd helyiségekhez, a pusztulási réteg alól vékony habarcsos padlószint, két kőtalapzat, egy freskótöredék és egy dombormű került elő. A freskótöredék a helyiség északkeleti sarkában feküdt képes oldalával felfelé. A szerkezeti egységben értelmezhető két kőtalapzat egymás mellett helyezkedett el, a keleti fal előtt. A keleti falszakasz és a talapzatok közötti sávban, a két talapzat közti tér tengelyében, talpával a keleti falhoz közelebb esően, képes oldalával lefelé fordulva egy sast ábrázoló dombormű feküdt.

A fennmaradt leletek és dekoráció alapján a helyiség szentélyként *(sacellum)* határozható meg. Formai és tartalmi összefüggéseit tekintve a leletegyüttes és a helyiség a császári közigazgatás keretében értékelhető, és általa a teljes épület is. Az épület régészeti kontextusát Tóth elemezte, a belőle előkerült falfreskótöredéket Kirchhof Anita értékelte ikonográfiai szempontból, a padlóján heverő sas domborművet Fábián Boglárka értelmezte állami szimbólumként, a felirattal magam foglalkoztam részletesebben.[3]

* Kutatóprofesszor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Vö. Visy Zsolt: Sopianae településtörténete. In Visy Zsolt (szerk.): *Pécs története. I. Az őskortól a püspökség alapításáig.* Pécs, Pécs Története Alapítvány – Kronosz, 2013. 93–152.

[2] Vö. Péter Kovács: *A History of Pannonia during the Principate.* Bonn, Rudolf Habelt, 2014. 241–257.

[3] Részletesen, képekkel és rajzokkal együtt lásd Tóth Zsolt: Régészeti feltárás 2008-ban Pécsett, a Kossuth téren. Összefoglaló jelentés. *Pécsi Szemle,* 11. (2008), ősz, 3–19., 9–10.; Anita Kirchhof: Painted Depiction of Genius of Sopianae. *Acta Archaeologica Academiae Scientiarum Hungaricae,*

A talapzatokból durván kidolgozott és sérült felületű, átlagosan 1 méter hosszú és 60 cm széles töredezett mészkő hasábok maradtak fenn. Szerkezeti egységet alkotva, arányosan helyezkednek el a térben, a járószintre telepítve. Mindkettő egyforma távolságra helyezkedik el a keleti faltól, illetve megközelítőleg azonos távolságra az északi és a déli falak síkjaitól, a helyiség közepén. Elrendezésüket, méreteiket és a helyiség jellegét tekintve rájuk helyezett szoborbázisok stabil aljzatát képezték. A bázisokon uralkodók szobrai állhattak, istenszobrok kisebb valószínűséggel feltételezhetők az adott összefüggésekben. A két uralkodó az épület keletkezési idejét figyelembe véve eredetileg Septimius Severus (Kr. u. 193–211) és Caracalla (Kr. u. 197–216), az épület közvetlen felhagyás előtti időszakát tekintve, Valerianus (Kr. u. 253–260) és Gallienus (Kr. u. 253–268) lehetett.[4] A köztes időben az éppen uralkodó társcsászárok szobrai is állhattak a szentélyben.

A helyiség északi faláról lecsúszott freskó nagyobb része elpusztult. Fennmaradt töredékeiből egy felirat elejét, illetve egy több színnel festett *genius*fejet lehetett összeállítani. A *genius*ábrázolástól balra kétsoros festett felirat töredéke maradt fenn, amely feloldva és kiegészítve megfelelő történeti és funkcionális összefüggésbe helyezi az épületet. A feliratot fehér alapra vörössel festették, igényes, a Severus-kortól alkalmazott *actuaria* betűkkel. A mára megbarnult, helyenként hiányosan látható betűk méretei: 6,1–6–4,7 cm. A freskó struktúrája alapján a felirattöredék arányosan helyezkedett el a feliratos mező közepén, és egységében értelmezendő szöveget alkot. A megállapítható szöveg a következő:[5]

GẸṆIO
CṾ • TEḶ

Az első sor jól olvashatóan részeshatározói esetben *(dativus)* álló *genius,* azaz dedikáció, amely a feliratot és általa a helyiséget vallási kontextusba helyezi. „Nem létezik hely *genius* nélkül" – állapította meg Servius az *Aeneis*hez írt kommentárjaiban.[6] A császárkori feliratos anyagból számos *genius*nak szóló dedikáció ismert, ami a serviusi megállapítást alátámasztja. Gyakorlatilag minden létezőnek, élőnek és élettelennek volt *genius*a, személyeknek, közösségeknek, csapatoknak, egyesületeknek, helyeknek, természetes képződményeknek és épületeknek,

69. (2018), 1. 107–130.; Boglárka Fábián – Ádám Szabó: Painted Dedication to Genius and a Relief Depicting Aquila from a Sanctuary in Sopianae. *Acta Archaeologica Academiae Scientiarum Hungaricae,* 69. (2018), 1. 131–142. Utóbbi a jelen magyar nyelvű közlemény alapja is.

[4] Vö. Dietmar Kienast: *Römische Kaisertabelle. Grundzüge einer römischen Kaiserchronologie.* Darmstadt, WBG, 2003. 156–165., 214–219.

[5] Az alul jelzett betűk töredékesen maradtak fenn.

[6] Maurus Servius Honoratus: *Vergilii Aeneidos Libros* 5.85.1: „Nullus enim locus sine genio."

földrajzi-politikai értelemben vett területeknek stb. A *genius*ok száma közel végtelen a római világban, de csak a kisebb részükre vonatkozólag maradtak adatok. *Genius*ként vallásos tiszteletben részesültek. Általában a dedikációból derül ki, hogy kinek vagy minek a *genius*át tisztelte a felirat állíttatója, azáltal, hogy feltüntette az illető *genius* melléknevét vagy hovatartozását. Ritkábban nem tüntettek fel külön melléknevet vagy hovatartozást, olyankor maga a hely értelmezte a dedikációt.[7]

Azzal a feljebb vázolt feltétellel, hogy az adott felirat nem folytatódott következő feliratos mezőben, a második sor *CV* rövidítése a *genius* mellékneve vagy hovatartozása kell legyen, ami meghatározza a státuszát. Ebben az esetben a *CV* kezdettel Noricumból ismert *cucullatus* melléknév nem valószínű,[8] egyrészt a *genius cucullatus* helyi jellege, másrészt a freskón ábrázolt *genius*figura miatt. Más *CV* kezdetű *genius* melléknév nem ismert, így csak arra a közegre vonatkozhat a rövidítés, amelyben a felirat és a megfestett *genius* állt. Tekintettel a helyiség körvonalazható kontextusára, a *CV* rövidítés feloldása más szótári lehetőség híján is a *custos* (őr) szóból származtatott kifejezésként látszik valószínűnek. Ezzel így a *genius* hovatartozását jelölték az épület személyzetére vagy személyzetének egy részére vonatkozólag. Ha a *CV* nem a *genius*hoz tartozna, hanem egy állíttatóhoz, például tisztségnévként (mert személynév nem lehet a helye, a rövidítésformája pedig a felirat folytatása miatt), akkor szabályszerűbben a következő rövidítés után kellene álljon.

A *CV* rövidítéstől *interpunctió*val elválasztott *TEL* betűcsoport forma szerinti oltárszövegben az állíttató neve is lehetne. Ez esetben viszont a sor a *TEL* betűcsoporttal kellene kezdődjön. *Tel-* kezdettel *cognomen*ek ismertek, azonban sokkal több van belőlük ahhoz, hogy hárombetűs rövidítésükből biztosan azonosítható legyen egy név,[9] ahogy arra a korban is igény volt. A freskó szerkezete miatt a következő sorban való folytatása kevésbé valószínű, ahogy másik feliratos mezőbe való áthúzódása is kizárható. A *TEL* rövidítés így az intézményre vonat-

[7] Összefoglalóan lásd Georg Wissowa: *Religion und Kultus der Römer.* München, C. H. Beck, 1912. 175–181.; Hille Kunckel: *Der römische Genius.* Heidelberg, F. H. Kerle, 1974. Lásd még Péter Vámos: Genius Representation from the Northern Region of the Aquincum Military Town. In Szabó Ádám – Vargyas Péter (szerk.): *Cultus Deorum. Studia religionum ad historiam. II. De rebus aetatis Graecorum et Romanorum.* Pécs, PTE, 2008. 251–258.

[8] *Inscriptionum Lapidarium Latinarum Provinciae Norici usque ad annum MCMLXXXIV repertarum indices*. Berlin, De Gruyter, 1986. Nr. 701., 702.: Wabelsdorf, Ausztria.

[9] Vö. Iiro Kajanto: *The Latin Cognomina.* Helsinki, Societas Scientiarum Fennica, 1965. 50., 52., 156., 187., 338.: *Telesianus, Telesinus, Telesius, Tellianus, Tellus;* Barnabás Lőrincz – Ferenc Redő (szerk.): *Onomasticon provinciarum Europae Latinarum (OPEL), IV. Quadratia–Zures.* Bécs, Wiener Stadtarchäologie, 2002. 111.: *Telamo, Telassicus, Telcus, Teleius, Telemachus, Telephus, Teles, Telesilla, Telesinus, Telesphorianus, Telesphorinus, Telesphoris, Telesphorus, Telest, Telete, Telionnus, Tellonius, Tellus, Telta*.

kozhat, amelyben a freskós, talapzatos, sas szimbólumos *sacellum* elhelyezkedett. Maga a hely egyébként értelmezte is a feliratot, így a szokatlanabb rövidítések is egyértelműbbek voltak a korabeli olvasó számára – különösen, ha más feliratok is álltak a helyiség egyéb festett mezőiben, illetve magán az épületen.

A személynevek kizárása után egy olyan szótári kifejezés marad, amely auktor- és feliratos forrásokban is előfordul, illetve lehetséges olvasati és értelmezési változatot képvisel. A szó a görög τελέω *(teléō)* „fizet, teljesít" igéből származtatott főnév, *telōnium* vagy *telōneum* (τελώνιον), amelynek *toloneum* változata is ismert. A nem túl gyakran előforduló szóval vámházakat jelöltek, általában magát az épületet.[10] A kora császárkori latin szövegek közül Suetoniusé (Kr. u. 69 k. – 122 k.) utalt a kifejezés csoportos használatára,[11] Tertullianusnál (Kr. u. 160 k. – 220 k.) kétszer fordult elő a szó a vámház *(teloneum)* elhagyására vonatkozólag,[12] illetve négyszer szerepelt feliratos forrásban. A feliratok közül három az *Africa proconsularis*ból, egy pedig az *Asia proconsularis*ból ismert.

Az afrikai Mheimes lelőhelyű építési felirat szövege szerint a *vicarius vilici* a *teloneum*ot felújíttatta és Venus Augustának ajánlotta.[13] Az annabai (Hippo Regius) feliratot a császár *numen*jének és Venus Augustának állíttatta egy császári szabados, aki *procurator telonei maritimi,* vagyis a kikötői vámhivatal vezetője volt.[14] A *teloneum*ok lehetséges vallási vetületei az afrikai példák által jól körvonalazhatók. A gafsai (Capsa) töredékes, vélhetőleg építési feliratot Kr. u. 209 és 211 között állította a vámház (itt: *toloneum*) *verna vectigalis*a, *vilicus*a és *contrascriptor*a, azaz különböző beosztású alkalmazottai.[15]

[10] Vö. Henri Leclercq: Impots. In *Dictionnaire d'archéologie chrétienne et de liturgie, 7.* Paris, Letouzey et Ané, 1926. 416–463., 423–424.

[11] Suetonius: *De vita Caesarum libri VIII*: *Divus Vespasianus,* 1.2: „ΚΑΛΩΣ ΤΕΛΩΝΗΣΑΝΤΙ" a császár adóbérlő apjára vonatkozóan.

[12] Tertullianus: *De Idololatria,* 12.3: „cum Matthaeus de teloneo suscitatur" és Tertullianus: *De baptismo,* 12.45: „uno verbo domini suscitatus teloneum". Vö. még Mt 9,9–9,13 és Lk 5,27–5,32.

[13] Theodor Mommsen et alii (szerk.): *Corpus inscriptionum latinarum, VIII.* Berlin, De Gruyter, 1959. Nr. 12314 = Hermann Dessau (szerk.): *Inscriptiones Latinae Selectae, I–III.* Berlin, Weidmann, 1892–1916. Nr. 1654: *Africa proconsularis* / *Mheimes*: *Veneri Aug(ustae) sac(rum)* | *Delius Abascanti Aug(usti) vil(ici) vic(arius) teloneum a fun*|*damentis sua impensa r[e]stituit et ampliavit.*

[14] *L'Année Epigraphique.* Paris, 1982. Nr. 944: *Africa proconsularis* / *Annaba* (*Hippo Regius*): *[Numi]ni Aug(usti) et* | *[Ven]eri Aug(ustae) sacr(um)* | *[- - -] Aug(usti) lib(ertus) proc(urator) telonei maritumi(!) d(e) s(ua) p(ecunia) f(ecit).*

[15] *L'Année Epigraphique.* Paris, 1996. Nr. 1702 = AE 2000. Nr. 1602: *Africa proconsularis* / Capsa: *- - - - - -* | *M(arci) Aureli An]toni[ni - - -]* | *[[- - -]] Aug[- - -]* | *[- - - Iuliae] Domnae Aug[ustae - - -]* | *[- - -]m toloneum(!) [- - -]* | *[- - -]pione verna vec[tigal - - -]* | *[- - -]a vil(ico) Capsae e[- - -]* | *[- - - c]ontrascriptor[e - - -]* | *- - - - - -.*

Az epheszoszi sírfeliratot egy *teloniarius* állíttatta elhunyt feleségének.[16] Még ha az auktorforrástól nem is várható a hivatalos szóhasználat, a kevés feliratos példa is mutatja a kifejezés hivatalos használatát. Nemcsak egyszerű alkalmazott *(teloniarius),* vagy, ahogy Suetoniusnál olvasható, bérlő esetében fordult elő, hanem magas rangú vámhivatalnok hivatali címében is *(procurator telonei).* Emellett hasonlóképpen, ahogy Tertullianus is használta, előfordult a hivatali épület megnevezéseként is *(teloneum),* amelyet egy *vicarius vilici* felújíttatott. Mellettük másik *telonium*ból ismert az említett *vilicus,* a *verna vectigalis* és a *contrascriptor* tisztsége.

Ennek alapján a tertullianusi helyeken említett *telonium* is hivatalos korabeli szóhasználatot tükröz, amely egybeesik a sopianaei hivatal felállításának idejével is. Az ő esetében nem az a fontos, hogy a hivatkozott történet hol és mikor játszódott, hanem az, hogy a vámházra milyen kifejezést alkalmazott a saját korában a 2. század utolsó, illetve a 3. század első negyedében. A vámházra általa használt kifejezést a teljes, latinul tudó olvasótábora értette, azaz birodalmi érvényűnek tekinthető. A kifejezés ezeken kívül a késő római – kora bizánci korban fordult elő ritkán, mégpedig jogforrásokban.[17]

Sopianae területe a birodalmi vámrendszeren belül az illyricumi vámkörzethez tartozott,[18] a Publicum portorium Illyricihez.[19] A vámkörzet, illetve az illyricumi régió feliratos terminológiájában a *portorium* és *vectigal* kifejezések fordulnak elő általában a vám, vámhivatalnok, vámhivatal fogalmakkal összefüggésben, a vámszedő helyeket pedig inkább *statió*nak nevezték. Viszont a *vilicus,* a *vicarius vilici,* a *verna vectigalis,* a *contrascriptor* vámhivatalnoki rangok a Publicum portorium Illyrici területén is léteztek, ahogy a vámkörzeti vezető

[16] Alfred von Domaszewski (szerk.): *Corpus Inscriptionum Latinarum III.* Berlin, 1902. Nr. 13677 = Alain Bresson: A New Procurator of the Quadragesima Asiae at Apameia. In Askold Ivantchik – Lâtife Summerer – Alexander von Kienlin (szerk.): *Kelainai – Apameia Kibotos. Eine achämenidische, hellenistische und römische Metropole.* Bordeaux, Ausonius, 2016. 301–329., 320.: *Asia proconsularis* / *Ephesus*: *Dis Man(ibus)* | *Olympiadi Q(uintus)* | *teloniarius* | *coniug(i) karis*|*sim[ae] v(ivus) f(ecit).*

[17] *Codex Theodosianus,* 11.28.3; 13.1.1; *Legum novellarum Divi Valentiniani,* XIII.1; *Corpus Iuris Civilis: Iustiniani novellae constitutiones,* XXX.VI.1., CVI.pr., CXXIII.VI.

[18] Vö. Siegfried J. De Laet: *Portorium. Etude sur l'organisation douanière chez les Romains, surtout à l'époque du Bruges.* Brugge, De Tempel, 1949; Friedrich Vittinghoff: Portorium. In August F. Pauly et alii (szerk.): *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft.* (RE) XXII.1. Stuttgart, Metzler, 1953. 346–399.

[19] Vö. Árpád Dobó: *Publicum Portorium Illyrici.* Budapest, PPTE Érem- és Régiségtani Intézet, 1940 (Dissertationes Pannonicae II/6.); De Laet i. m. (18. lj.) 175–346.; Nicolae Gudea: *Porolissum. Un complex daco-roman la marginea de nord a Imperiului Roman II. Vama romană. Monografie arheologică. Contribuții la cunoașterea sistemului vamal din provinciile dacice.* Cluj-Napoca, Muzeul Național de Istorie a Transilvaniei, 1996. (Bibliotheca Musei Napocensis 12.) 75–99.

*procurator*i rangja is Kr. u. 174-től.[20] Az azonos megjelölésű hivatali tisztségek hasonló tartalmi és szervezeti felépítés keretébe utalják a *telonium,* a *portorium,* valamint a *vectigal* kifejezéseket. A mheimesi *telonium* felújíttatójának *vicarius vilici* rangja az adott *telonium* nagyobb vámszervezeti egység keretébe való tartozását fejezi ki. Ugyanerre utal a gafsai *vilicus, verna vectigalis* és *contrascriptor* léte. Eseteikben a nagyobb szervezeti egység a Quattuor publica Africae volt.[21]

Megfogalmazható tehát, hogy a nagyobb szervezeti egységek keretébe tartozó, kisebb helyeken létrehozott fiókhivatalok épületeit nevezték, illetve nevezhették *telonium*nak, ami a máshol *statio* kifejezéssel jelzett vámépületek, illetve helyi fiókhivatalok megfelelője, esetleg kisebb, szervezeten belüli különbséggel. Az annabai példa, hogy a *teloneum* élén *procurator* állt, aki máshol a nagyobb szervezeti egységeket irányította, nem mond ellent a *teloneum*ok nagyobb szervezeten belüli kisebb egységként való meghatározásának, ahogy az ismert *procurator*ok sem képviseltek mind azonos beosztást.[22] Hippo Regius kikötőjében a kereskedelmi forgalom indokolhatta, hogy az afrikai vámszervezet keretébe illeszkedő *teloneum* nagyobb hivatali apparátust igényelt, amelyet emiatt *procurator* igazgatása alá rendeltek.

Az esetek nagyobb részében viszont a *teloneum*ok városon belüli kis hivatali épületek lehettek. Ez a vélhető magyarázata annak, hogy alig maradt feliratos emléke a szónak, különösen akkor, ha nem rendelkeztek építési felirattal, vagy könnyen pusztuló freskón állt az épület megnevezése. A festett felirat itt bemutatott értelmezési javaslata alapján tehát a sopianaei épület egy városi vámhivatali ház volt, tulajdonképpen egy *statio,* amelyet a freskó feliratán *telonium*ként vagy *teloneum*ként aposztrofáltak a benne dolgozók magára az épületre utalva. A kora császárkori katonai, hivatali és civil közösségek általánosnak tekinthető módon részesítették tiszteletben a testületi *genius*ukat, amelyek ezáltal a legváltozatosabb melléknevekkel és hovatartozási meghatározásokkal tűnhetnek fel a feliratos forrásokban.[23] Közéjük jól illeszkedhet egy sopianaei feltételezhető *genius cu(stodiarum?)* is.

[20] Vö. még Gudea i. m (19. lj.) 131–134.; Ioan Piso: *Fasti provinciae Daciae, II.* Bonn, Rudolf Habelt, 2013. (Antiquitas I/60.) 293–333.

[21] Vö. De Laet i. m. (18. lj.) 247–271.; Vittinghoff i. m. (18. lj.) 346–399.; Xavier Dupuis: Les «IIII publica Africae »: un exemple de personnel administrativ subalterne en Afrique. *Cahiers du Centre Gustave Glotz,* 2000, 11. 277–294. további irodalommal.

[22] A *procurator*i tisztség minden változatához áttekintően lásd Hans-Georg Pflaum: *Les carrières procuratoriennes équestres sous le Haut-Empire romain.* Paris, Paul Geuthner, 1960–1961 és 1982 (Suppl.).

[23] Vö. például Dobó i. m. (19. lj.) feliratos katalógusával. Ezenkívül lásd még Alfred von Domaszewszki: Die Religion des römischen Heeres. *Westdeutsche Zeitschrift,* 14. (1895). 1–142.; Egon Schallmayer et alii (szerk.): *Der römische Weihebezirk von Osterburken. I. Corpus der griechischen*

A fentiek alapján a pécsi freskótöredékhez tartozó felirat további értelmezéséhez az alábbi olvasat javasolható: *Genio cu(stodiarum?) tel(onei?),* azaz: „A vámház őrsége *genius*ának!" Ez a szöveg a felirat állapota miatt javasolható olvasatok közül, a kontextust is figyelembe véve, a legvalószínűbbnek látszó változat. A javaslat az épület igazgatási és ezen belül a tárgyalt helyiség szakrális funkciója alapján tehető meg. Az épület a település keleti széléhez és az úthoz közel állt, így megfelel a korabeli városi vámházak általános topográfiai ismérveinek is.[24]

Összefoglalóan megállapítható, hogy az épület valószínűleg a Publicum portorium Illyrici keretébe tartozó hivatalos vámszedő hely volt. Az épület egyik helyiségét az épületben szolgálatot teljesítő személyek szentélynek rendezték be, amelynek elsődleges funkciója az állami reprezentáció és a hivatali császárkultusz ápolása lehetett. A szentély a teljesen fel nem tárt épület délnyugati sarokhelyisége lehetett. A festett dekoráció a Severus-korra keltezhető, amikorra az épület építése is. A feltárási állapot szerint a Severus-kori dekoráció a Kr. u. 258–260-ban történt felhagyásáig megmaradt, következésképpen változatlan, eredeti állapotában tartották karban, ezzel követve a szentélyekre vonatkozó *pontifex*i előírásokat.[25] A vámház létesítése és működése összefügghet Sopianae jelentőségének 3. századi megnövekedésével, amit a helyi pénzforgalom régészetileg kimutatható megugrása is igazol.[26]

und lateinischen Beneficiarier-Inschriften des Römischen Reiches. Stuttgart, Konrad Theiss, 1990. feliratos katalógusait.

[24] De Laet i. m. (18. lj.) 45–55.; Vittinghoff i. m. (18. lj.) 347–349.

[25] Vö. például Wilhelm Henzen et alii (szerk.): *Corpus Inscriptionum Latinarum, VI.* Berlin, De Gruyter, 1876. Nr. 1884; *Corpus Inscriptionum Latinarum, X.* 2 (985. oldal) 8259; Hermann Dessau (szerk.): *Inscriptiones Latinae Selectae* (ILS) I–III. Berlin, Weidmann, 1892–1916. Nr. 8381; Salvatore Riccobono et alii (szerk.): *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani* (FIRA) *I. Leges.* Firenze, Barbèra, 1940. 330–331., Nr. 63; 249., Nr. 76; Ioachim Marquardt: *Römische Staatsverwaltung, III.* Leipzig, Salomon Hirzel, 1885. 310.

[26] Tóth Endre: A pogány és keresztény Sopianae. (A császárkultusz-központ Pannonia Inferiorban, valamint a pogány és keresztény temetkezések elkülönítésének a lehetőségéről: a II. sírkamra). *Specimina Nova Universitatis Quinqueecclesiensis,* (2006), 20. 49–102.

Tamás András*

A büntetőjog vége(?)

Király Tibor 1988. április 29-én így kezdte akadémiai székfoglaló előadását:

> „El tudunk-e képzelni ma olyan társadalmat, amelyben nincs bűntett, nincs büntetés, nincs büntetőjog? Ilyennek tartották az aranykort, amikor az emberek önként, kényszerítő törvények nélkül, a jót és igazat cselekedték, félelem és büntetés nélkül éltek. Ha ilyen állapotot el lehetne érni, ha a társadalom, az állam találna módszereket, amelyekkel elejét vehetné minden bűncselekménynek, akkor a büntetőjogot mint szégyellnivalót a történelem lomtárába hajítaná. De ilyen állapot nincs, ilyen módszert nem találtak fel – és fennmarad a büntetőjog és mindez a hatalom, mindazok a dologi berendezések, amelyek hozzá kapcsolódnak."[1]

Az előadás arról szólt, hogy mi az, amit az állam bűncselekménnyé nyilváníthat, ami miatt büntethet, és ezt a hatalmat mi módon gyakorolhatja, tehát a büntetőhatalom korlátairól. Akit a téma *komolyan* érdekel, olvassa el Király ma is mértékadó művét, ezt pedig itt észszerűen eljárva befejezheti, mert ez inkább komolytalan érdeklődésnek szánt – de ma sem mértéktartó – olvasmány.

Finkey Ferenc (1870–1949), 1929-től a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) rendes tagja, 1948-ban befejezett és 2000-ben már ki is adott művében[2] a büntetőjogot hozzávetőlegesen úgy érti, ahogyan ma is lehetséges, vagyis a büntető anyagi jog, az eljárási jog és a végrehajtási jog együtteseként vagy egységeként, amelynek általában elfogadható, észszerű, emberies alakja nálunk a kiegyezés után, tehát a 19. század utolsó harmadában jelent meg jogszabályként (1878. évi V. törvénycikk, 1896. évi XXXIII. törvénycikk, előtte az Ideiglenes Szabályzat) és gyakorlatként.

Ekkor nyilvánvalóan kizárt a tortúra, a kínzás mindhárom szakban; büntetőeljárás csak bűnügyben folyhat, amelyet törvény állapít meg általánosan

* Professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Király Tibor: *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból, ahogyan magukon viselik a korszak bélyegét.* Budapest, ELTE ÁJK, 2005. 203.

[2] Finkey Ferenc: *A magyar büntetőperjogi tudomány háromszázados fejlődéstörténete 1619–1914.* Sárospatak, Jogászok a Kultúráért Alapítvány, 2000.

(nullum crimen sine lege), konkrétan a bíróság, amely büntetést csak elkövetett bűncselekmény miatt szabhat ki *(nulla poena sine crimine).* Nyilvánvaló továbbá a büntető anyagi jog valamennyi alapelve, amelyek összhangban vannak az egyes tényállásokkal, legalábbis azóta, hogy nálunk ezeket egyetlen törvénykönyvben kellene szabályozni. Leginkább pedig az nyilvánvaló, hogy bármely szabályt meg lehet szegni, bár nem szabad, vagyis a büntetőjog valamennyi szabálya lehet kifogástalan, észszerű, közérthető, emberies; ebből nem következik az, hogy azokat mindenki megtartja például meggyőző erejük alapján. A büntetőjog fejlődése csakugyan nyilvánvaló, viszont a bűnügyek számszerű növekedése is tény. A fejlődés és a növekedés megállapításának feltétele az is, hogy erről megbízható adatokkal, nyilvántartásokkal rendelkezzünk – így értve az időtartomány legfeljebb százötven év.

Ezek tükrében látható, hogy minél *fejlettebb* a büntetőjog, annál *több* a bűncselekmény, ami akkor is kiábrándító, ha esetleg Mao Ce-tung kulturális forradalmár aforizmájára emlékeztet: minél többet olvasol, annál butább leszel. A fejlődés persze *elvi* vagy teoretikus értelmezés kérdése, az elkövetett bűncselekmények növekvő száma meg *ténykérdés,* tárgyuk viszont megegyező. Ezért nem feltétlenül olyan párhuzamosságok, amelyek a végtelenben (sem) találkoznak.[3] Nálunk például az 1990-es rendszerváltás után a büntetőjog egyre fejlettebbé vált, a bűncselekmények száma viszont növekedett, jelenleg pedig még fejlettebb a büntetőjog, de a bűncselekmények száma is növekszik.

Szalay László (1813–1864), az MTA rendes tagja 1838-tól, a magyar büntetőjog elméleti megalapozásához, egy fejlettebb büntetőjog kodifikálásához 1844/45-től egyaránt hozzájárult. Munkásságának csak egyik részlete az esküdtbíráskodás,[4] amely 1848-ban a sajtóvétségekre vonatkozóan, a sajtóesküdtszéki eljárás szabályozásával megvalósult, túlnyomó részben általa készített rendelettszöveggel, lévén akkor az Igazságügyi Minisztérium kodifikációs osztályának vezetője. A *büntetőjogi esküdtbíráskodás* akkor itt korszerűnek ígérkezhetett mint társasbíráskodás, demokratizmusa miatt, az esküdtek részvételéből adódóan.[5]

[3] Látszólag minél fejletlenebb a büntetőjog, annál hatékonyabb. Senki sem sorolja a fejlett büntetőjogba azt, amelyik például a halálbüntetés különleges formáit alkalmazza, így a keresztre feszítést, a karóba húzást, a kerékbe törést, az élve elégetést stb., bár ezek eléggé meggyőző (elrettentő) erejűek lehettek. Értelmezhetők a halálbüntetés fokozataiként is, amelyekhez képest a lefejezés vagy az agyonlövés már szinte humánus és méltóságtelibb is, mint például az akasztás. Petőfi Sándor 1848-ban a királyok felakasztását forszírozta, holott ő is tudta, hogy királyt nem akasztani szoktak, ha kivégzésre egyáltalán sor kerülhet. A probléma mára elég sokat veszített időszerűségéből.

[4] Például Szalay László: A bűnvádi eljárásról, különös tekintettel az esküttszékre. *Budapesti Szemle,* (1841). 1.

[5] A néprészvétel – akár esküdt, akár ülnök a résztvevő – demokratikus, a bíróság viszont többnyire hierarchikus szervezet és hierarchikus működésű.

Ez az intézmény angol és francia hagyományokkal rendelkezik, és inkább bizonyos átpolitizálódást mutat, semmint a bűncselekmények megítélésének alaposabbá válását, vagy a büntetések hatékonyabbá tételét eredményezi.

A magyar büntetőjogban az esküdtbíráskodás jelentéktelen epizód: az 1896. évi XXXIII. törvénycikk és az 1897. évi XXXIV. törvénycikk alapján 1900-tól létezett ténylegesen és legfeljebb 18 évig; nem állítható, hogy a szakmát vagy a társadalmat egyértelműen meggyőzte volna. Az eljárás egyfokú, fellebbezésnek csak eljárási hiba miatt lehet helye; ezért az esküdtek kiválasztása lényeges kérdés – a vádlottnak. Az esküdtek – nem jogászok, hanem *garantáltan laikusok* – döntenek a tényállás megállapításáról, a cselekmény minősítéséről, a vádlott bűnösségéről. Egyaránt szakmai kérdés mindegyik, amelyhez a hatályos jogot és annak gyakorlatát ismerni kell. Ezt a hivatásos bíró ismerteti az esküdtekkel úgy, hogy ezzel nem befolyásolhatja döntéshozatalukat.

Amerikai filmekben, drámákban erről érdekes kép mutatkozik. Az eljárás vége a valóságban a hivatásos bíróé, aki jogász, és mindent tud az ügyről, amelyben igazi profi: egyedül, esküdtek nélkül ő szabja ki a büntetést, ami rendszerint vitathatatlan. Az Egyesült Államok büntetőügyben eljáró esküdtbíróságain az ítéletnek az a része, amelyik egy minden tekintetben hozzáértő szakember önálló döntése, nem is ritkán így szól: százhúsz év, százhatvan év börtönbüntetés, ezzel egészen új életperspektívát nyitva egy, mondjuk, negyven- vagy ötvenéves gonosztevőnek. Még szerencse, hogy ezeket az éveket – és csakis ezeket – nem a laikusok, hanem a hozzáértők döntik el. Megvan ennek is a valódi magyarázata, tradicionális észszerűsége, továbbá még az amerikai bírók is hallottak arról, hogy egy ember meddig élhet, azt viszont ők mondják meg, hogy meddig bűnhődhetne. Lehet, hogy olykor enyhe büntetés a százötven év szabadságvesztés?

Szabó Imre (1912–1991) akadémikus 1949-től – bár ismert, hogy büntetőjogászként teljesen ismeretlen –, Magyarországon elsőként hívta fel a figyelmet a nemzetközi büntetőjog változásaira,[6] amely szinte egyidejű a népbíróság bevezetésével,[7] új korszak kezdetét jelezve. A háborús bűnösök perének előzménye az 1943-as moszkvai deklaráció volt a fasiszták háborús kegyetlenkedéseinek a megbüntetéséről, amelyet a szövetségesek egyezménye 1945. augusztus 8-án megerősített. A *béke elleni, a háborús és emberiség elleni bűncselekmények*[8] miatt a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék 1945 októberétől 1946

[6] Szabó Imre: *A nürnbergi per és a nemzetközi büntetőjog.* Budapest, Officina, 1946; Szabó Imre: A nürnbergi per jelentősége. *Társadalmi Szemle,* 1. (1946), 10. 723–728.

[7] Szabó Imre: A népbíráskodás időszerű kérdései. *Fórum,* 2. (1947), 1. 54–62.

[8] *Crime against humanity* – emberiség elleni bűncselekményként fordították magyarra a kitalálásától körülbelül az 1990-es rendszerváltásig. Akkor világlátott hazánk fiai kezdték magyarázni, hogy eddig félreértés történt: helyesen „emberiesség" a megfelelő kifejezés. Ma már van, aki ezt el is hiszi, a többi nyelvi bravúrral együtt, például jólét helyett jóllét, mert *welfare* és *wellfare*

októberéig, a tokiói 1948-ban ítélkezett. A bírák és a vád képviselői között amerikaiak és szovjetek is voltak, tehát olyan országokból származó emberek, amelyek nagyvárosok szőnyegbombázásában jeleskedtek, vagy tömegmészárlást hajtottak végre (például Katyń, 1940), atombombát robbantottak Hirosima és Nagaszaki városában stb., vagyis maguk is mintha hasonló bűnt követtek volna el, persze látszólag, mert az bizonyára a békeharc jegyében folyt. Ezzel legalább két büntetőjogi alapelv együttes érvénytelensége következett be, amely egyúttal két újabb büntetőjogi alapelv keletkezésével járt. A befejezett (vagy már korább megkezdett) cselekmény *utólag bűncselekménynek minősíthető,* ha az béke elleni, háborús vagy emberiség elleni cselekmény. Ezek a bűncselekmények *nem évülnek el,* amiről New Yorkban 1968-ban nemzetközi egyezmény jött létre.[9]

A magyar változat mintegy megelőzte a nürnbergit. Alapja a Moszkvában 1945. január 20-án kötött fegyverszüneti egyezmény (1945. évi V. törvénycikk) 14. pontja: „Magyarország közre fog működni a háborús bűncselekményekkel vádolt személyek letartóztatásában, az érdekelt kormányoknak való kiszolgáltatásban, és ítélkezésben a személyek felett." Öt nap múlva az Ideiglenes Nemzeti Kormány kiadta a népbíráskodásról szóló rendeletét [81/1945. (I. 25.) ME számú rendelet] a háborús bűnösökről és népellenes bűncselekményekről, anyagi jogi, szervezeti jogi, eljárásjogi és végrehajtási szabályokkal, amelyet még abban az évben átneveztek 1945. évi VII. törvénycikknek, ám előtte módosították az 1440/1945. (IV. 27.) ME számú rendelettel. Ez a szabályozás sem anyagi jogi,[10] sem szervezeti jogi, sem eljárási és végrehajtási jogi értelemben[11] nem illeszkedett az akkor hatályos jogba.[12] Már önmagában az összetétele miatt politikai bíróság volt, anyagi joga szerint az osztályharc eszköze, esetleg csak időlegesen, mert az alaprendelet bevezetője szerint „az esküdtbíróságnak törvényhozás

nem ugyanaz, vagy jogforrás helyett jogi forrás. Tényleg nem ugyanaz, mert az egyik hibás vagy esetleg csak szokatlan szóhasználat.

[9] Kihirdette az 1971 évi 1. törvényerejű rendelet.

[10] Később jelentősen átalakítva a Büntető törvénykönyv tartalmazta, például a 1978. évi IV. törvény XI. fejezete.

[11] Például az internálás, a kényszermunka nem meghatározott időre, az ideológiai átnevelőtábor ötlete. Az 1440/1945. ME rendelet meghatározott esetekben (11. § 1–6. pont) kizárta a halálbüntetést kiszabó ítélet ellen a fellebbezést, más esetekben csak az öt évet meghaladó szabadságvesztés-büntetés ellen lehetett fellebbezni (21. §).

[12] Egy népbíró visszaemlékezéseiből kiderül, hogy már 1945. január 30-tól a Budapesti Néptörvényszék elnöke volt (Budapest ostroma 1944. december 25-étől 1945. február 13-áig tartott), hamarosan tárgyalt is, talán először a Zeneakadémia nagytermében, az ítéletet pedig – a forradalmi törvényesség szerint – a közelben, az Oktogon téren a lámpavasra akasztással végre is hajtották. Majos Ákos: *Népbíráskodás – forradalmi törvényesség. Egy népbíró visszaemlékezései.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988; Major Ákos: *Ítél a nép.* Budapest, Párttörténeti Intézet, 1965.

útján való visszaállításáig" működött. Egybekapcsolódott az igazolási eljárással (15/1945. ME rendelet és 1080/1945. ME rendelet), amely az állások betöltéséhez szükséges politikai megbízhatóságot vizsgálta; az eljárás alá tartozó személyt igazolhatta, nem igazolhatta, áthelyezhette, beosztásában visszaminősíthette, állásától megfoszthatta, ügyét a népbírósághoz tehette át. Az igazoló bizottságok pártkádereinek tapasztalatait hamarosan a szocialista vállalatok személyzeti munkájában hasznosították. A népbíróságok 1950-ben egy bírósági átszervezés során megszűntek, de hamarosan – a forradalom után – újra létrejöttek (1957. évi 25. törvényerejű rendelet, 1957. évi 34. törvényerejű rendelet). Pillanatnyilag úgy látszik, hogy véglegesen 1961-ben szűntek meg (1961. évi 7. törvényerejű rendelet).

Sólyom László akadémikus, az 1990. január 1-jétől működő Alkotmánybíróság (1989. évi XXXII. törvény) 1990–1998 közötti elnöke, a büntetőjogot érintően is mintegy a küldetésének elkötelezett, koncepciózus irányítással alakította a testület munkáját,[13] amely már működése első évében döntött *a halálbüntetés eltörléséről* [23/1990. (X. 31.) AB határozat]. A halálbüntetés nagyon régi, minden államban alkalmazott és meglehetősen gyakori büntetés volt a felvilágosodás koráig,[14] de a 19. században redukálódott. Az első magyar büntető törvénykönyv (1878. évi V. törvénycikk) két bűncselekményt rendelt halállal büntetni: a felségsértést és a gyilkosságot. Magyarországon az állampolgárok egy része ma is egyetértene a halálbüntetés visszaállításával, többnyire *gyilkosságra* szűkítetten.

[13] Az alkotmánybíráskodás kezdeteikor – a népi demokrácia elképzelt felszámolása idején – ez a bíróság sokak szerint „aktivista" volt: negatív törvényalkotó, amely másik törvényhozóként az Országgyűléssel rivalizált. Nem annyira az épp hatályos és ideiglenes Alkotmány alapján, hanem inkább arról döntött, hogy mi lehetne abban, vagyis határozataival egy új alkotmánybírói alkotmányt hozott létre – láthatóvá téve a láthatatlant –, miközben az Országgyűlés és a kormány mintha nem lett volna tisztában az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeivel, feledve olykor a magáét is. Mindenesetre az AB határozatokat szinte egymással versenyezve építették be különféle jogi tárgyak tankönyveibe, akár igazságügy-miniszterek is. Az első tíz év igazságügy-miniszterei elég halovány kodifikációirányítónak bizonyultak; utólag nem nagy felismerés, hogy Sólyom László pont akkor jobb lett volna igazságügy-miniszternek. A korabeli jogalkotás persze *past perfect tense,* ha egyúttal nem is *res iudicata.* Az Alaptörvénnyel – amelynek száma nincs, díszkiadása van [bemutatja Sólyom László: Az Alaptörvény díszkiadása. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016] – az alkotmányozó alkotmánybírósági működés időszerűtlenné vált.

[14] Akkor már felvetették eltörlését, a börtönbüntetés bővítését. Felvilágosult orosz cárnők eltörölték, egészen az első összeesküvésig vagy merényletig – akkor visszaállították. Nálunk II. József idején készült büntetőtörvény-javaslat (1792, Szirmay Antal), az is csak néhány tényállásra írt elő halálbüntetést. Felvetették a nagy francia forradalomban is, de végrehajtása 1792 tavaszától „gép segítségével" *(guillotine)* – amelyet J. I. Guillotin orvos támogatott –, a párizsi Grève téren, a nyilvánosság előtt, annyira megnyerte tetszésüket, hogy a halálbüntetést csak 1981-ben törölték el, értelemszerűen a nyaktilóval együtt.

(A király elleni felségsértés itt már elég régen senkit sem érdekel.) A visszaállítás pillanatnyilag reménytelen azért is, mert Magyarország részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének a hozzá tartozó kiegészítésekkel, amelyek a halálbüntetés tilalmát előírják – mintegy *az emberi méltóság* teljes elismeréseként.

Az Alkotmánybíróság is az emberi méltóságra alapította döntését,[15] igen korszerűen, és azóta más kérdésekben is ez tekinthető mértéknek. Elsősorban – sajátos módon – itt az elkövető, azaz a büntetendő személy emberi méltósága számít. A sértett jogutódai, rokonai aligha méltányolják ugyanezt: az *elkövető* ugyanis épp a *sértett* emberi méltóságát is sértette. A gyilkos megölhet előre megfontolt szándékkal akár ötven embert, ezért mégsem büntethető halállal, mert az az ő emberi méltóságát sértené. A büntetésnek különben is arányosnak kell lennie. Nyilvánvalóan nem a tettel, hanem egy *másik* ítélettel. Nem arányos és feltétlenül szükséges az, hogy ha valaki mást megöl, akkor ezért halállal kellene büntetni. Arányos az, ha valaki megöl egy embert, és a büntetése öt év börtön, akkor az, aki két embert öl meg, hat év börtönnel büntethető?[16] Van arányosítható emberi méltóság? Vagy olyan fogalom ez is, mint például a társadalmi veszélyesség vagy a jogállam, ugyanis ezeket tetszés szerint lehet magyarázni, de fölösleges, mert mindig az számít, amit az erő helyzetében lévő akar.

Nyilvánvalóan más az, ha nem egy súlyos bűncselekményt elkövető, például egy gyilkos emberi méltóságáról van szó, hanem egy közéleti szereplőéről, például egy miniszter vagy politikus emberi méltóságáról, az ugyanis nem számít, ha a véleménynyilvánítás szabadságáról van szó, azaz abban az esetben, ha az egyáltalán számításba vehető lehetne [36/1994. (VI. 24.) AB határozat; 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat stb.]. A becsületsértés e körben csak alkotmányosan *szabad vélemény nyilvánítása,* ha pedig valakit (emberi méltóságában) zavar, hogy ismeretlenül is például hülye alaknak, piszok disznónak nevezik – ez pillanatnyilag nem is erős kifejezés, csak szolid élcelődés –, az ne legyen közéleti szereplő, elvégre másból is meg lehet élni. Elképzelhető, hogy ez levezethető az Emberi Jogok Európai Bírósága és az USA legfelsőbb bírósága gyakorlatából, azt viszont nem kell elképzelni, mert tényként megfigyelhető, hogy mennyire alapozta meg a modortalan, gátlástalan, sértő véleménynyilvánítás elterjedését a közéletben, a sajtóban, az emberek társalgásában és *az emberi méltóságtól egyre távolodó* viselkedést az Országházban.

Az 1989-től kezdődő politikai rendszerváltást a magyar jogrend és jogrendszer változása kíséri napjainkig. Ennek egyik összetevője a büntetőjog, ami szinte folyamatosan átalakult e harminckét évben: a „népi demokratikus", azaz

[15] Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001. 445–462.

[16] Elképzelt alkotmányossági teszt vagy mérce, amelyet szerencsére még sehol sem alkalmaztak.

önkényuralmi előzményének megszüntetése olykor olyan liberalizációval járt, amelynek alig lehet összefüggése a diktatúrával. A modern büntetőjog elvileg a reformkortól, gyakorlatilag a kiegyezéstől számítható. Anyagi jogi és eljárásjogi törvénykönyv több is készült azóta. A tervezetek készítői figyelembe vették más országok szabályozását is, de a *büntetőjogban* külföldi mintát *egyszerűen átvenni,* másolni nem szoktak. Az előzőekben jelzésszerűen említett néhány kétségtelen vagy esetleg kétes megoldás tárgya – esküdtbíróság, béke és emberiesség elleni bűncselekmény, népbíróság, halálbüntetés, hatóság vagy hivatalos személy megsértése, bűncselekmény megsemmisítése és szólásszabadság kiterjesztése – egyaránt *külföldi minta* átvétele, amelyben vagy az intézmény, vagy az átvétel módja kifogásolható. Ráadásul még az sem állítható, hogy igazán kommunista minták lennének. Az esküdtbíráskodás nem javítja a büntetőjog alkalmazását. A béke és az emberiség elleni bűncselekmények miatt ténylegesen elítélteket minden bizonnyal általános hatáskörű bíróság is elítélhette volna, és az akkori hatályos jog alapján.

A halálbüntetést, ahol létezik, csak nagyon ritkán szabják ki az utóbbi nyolcvan évben. Ha nem létezik, az helyes. Eltörlésének indokolására két dolog azonban biztosan alkalmatlan: az egyik, hogy nincs visszatartó ereje, a másik az elkövető emberi méltósága. A „visszatartó erő" vagy hatás pillanatnyilag kinyilatkoztatás még más büntetésekkel kapcsolatban is. Az emberi méltóság meg akkor is sérül, ha az elkövetőt húsz év szabadságvesztésre ítélik, és akkor is, ha két évre, mert hol a méltóság a szabadságvesztésben? Ha lenne, hol a büntetés? Végül a szólásszabadság „kiterjesztése" a becsületsértés relativizálása – speciális dekriminalizáció –, amelynek több a kára, mint a haszna.

A büntetőjogi gyakorlatnak nem is ezek a legfontosabb kérdései. Még megnevezésük vagy címszóként felsorolásuk is meghaladja ennek az írásnak a terjedelmét és szerzőjének ismereteit. Mégis megjegyezhető, hogy túlzás a rengeteg külföldi példa az Alkotmánybíróság határozataiban, a módosító javaslatokban, ha ugyanezekből kitűnik a hazai hatályos jog teljes körű ismeretének a hiánya is. A *dekriminalizáció* gyakran anarchista-nihilista megalapozottságúnak látszik, miként bizonyos cselekmények büntetésének az elmaradása is. Figyelemre méltó ugyanez más jogi összefüggésben, amikor a hatályos jog más kultúrkörnek engedményeket tesz, a sajátját korlátozza, hogy azt a másikat (például az iszlámot) ne sértse, de úgy, hogy ezzel gyengeségét és tudatlanságát egyaránt bizonyítja, és méltán nem szolgál kíméletre részükről.

A bűnügyek *nyomozása* a tudomány fejlődésével sokkal kedvezőbb, mint hatvan-nyolcvan évvel ezelőtt. A nyomozás során készített írásbeli anyag mennyisége nagyon növekszik, olykor kezelhetetlenül. Tízezer oldalt akár ötven nyomozó teleírhat bizonyos idő alatt, ám kérdés, hogy ez alapja lehet-e a bírói tárgyalásnak. A büntetőügy *elévülése* a *bírói szakban* botrány, a jogalkotás és a jogalkalmazás

szempontjából egyaránt. A szabadságvesztés-büntetés végrehajtására épülő ügyvédi gyakorlat, amely intézményesítette, hogy az elítéltek a nem megfelelő börtöni elhelyezésük miatt kártérítési perekben marasztaltatják a magyar államot, aligha dicső eredmény. Egyébként ennyi ügyvéd még nem töltötte börtönbüntetését (talán megfelelő helyen), mint az utóbbi évtizedben. Búsíthat bárkit, hogy még a büntetőjog tanára is lehet közöttük.

A büntetőjog valamiképp elerőtlenedett. Eddigi történetét talán még senki nem szégyelli. A büntetések *enyhülnek,* a büntetendő cselekmények típusai *csökkennek.* Nem azért, mert megjavultak az emberek, hanem mert egyre többet engednek meg maguknak, a büntetőjog pedig nekik. A ténylegesen elkövetett bűncselekmények száma ma is *növekszik.* Egy amerikai szakértő szerint – akinek nincs jogi végzettsége, de talán még középiskolai sem, viszont írónak, költőnek és politikusnak lehet hasznos a diploma, de nem kötelező – a *köztársaság* olyan ország, ahol, mivel a kormányzó és a kormányzott ugyanaz, csak egy megtűrt hatalom kényszerítheti ki a tetszőleges engedelmességet. A köztársaságban a közrend alapja az olyan ősöktől örökölt egyre csökkenő engedelmesség, akik – mivel valóban kormányozták őket – engedelmeskedtek, mert engedelmeskedniük kellett. „Annyiféle köztársaság van, ahány fokozat a zsarnokság és az anarchia között, mert az előbbiből ered, és az utóbbiba torkollik."[17]

[17] Ambrose Bierce: *Ördögi kislexikon.* Ford. Greskovits Endre, Budapest, Eri, 2003. 137. A százhetvenhat éve született írónak volt humora, bár aligha lehetett vidám ember. Szinte valamennyi novellájának hőse meghal. Kár, hogy Bierce büntetőjog-tudományi műveket nem írt.

Téglási András*

Köszöntő Kis Norbertnek

Kis Norbertről először még hallgató koromban hallottam legkedvesebb büntetőjog-professzoromtól, Papp László Tanár Úrtól, aki az óráin mindig nagy büszkeséggel és elismeréssel emlegette ifjú kollégáját. Néhány évvel később – személyesen is megismerve az Ünnepeltet – számomra is bebizonyosodott, hogy Papp Tanár Úr dicsérő és elismerő szavai minden tekintetben helytálló jellemzést adtak róla. Szerencsésnek mondhatom magamat, hogy a Kar vezetésében közvetlen munkatársaként dolgozhattunk együtt; mindig nagy izgalommal vártam a dékáni vezetői *meeting*eket, amelyeken mindig nagyon sok tudást, erőt és tapasztalatot merítettem szavaiból, gondolataiból és nem utolsósorban kifinomult humorából.

Kis Norbertet olyan vezetőnek ismertem meg, aki fiatal kora ellenére nemcsak egy-két szűkebb tudományterületen, hanem tudományterületeken átívelő, kivételesen széles körű tudással, rálátással, problémameglátó és -megoldó képességgel rendelkezik. Mindig a kollegialitás, a segítőkészség jellemezte – illetve a mai napig is jellemzi – minden cselekedetét. Gondolatainak, minden egyes szavának súlya és komoly mondanivalója van. Olyan szellemiséget alakított ki az Egyetemen, amelyre a tradíciókat és az elődeinket tiszteletben tartó, ugyanakkor modern, 21. századi gondolkodás jellemző.

E jeles nap alkalmából ezúton is kívánunk feleségemmel, Júliával együtt nagyok sok boldog születésnapot az Ünnepeltnek, sok örömben és jó egészségben, továbbá kívánunk ezúton is még nagyon sok munkával töltött, aktív évet, e gazdag életútjának további sikeres, eredményekben gazdag folytatását!

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

Varga Zs. András*

A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció

A közigazgatási jogi norma

Amikor a közigazgatási jogi normát vizsgáljuk, három fontos ismérvet szükséges figyelembe vennünk. Először is azt, hogy a közigazgatási jogi norma is norma, vagyis kiindulásként támaszkodnunk kell mindarra, amit általában a jogról és a jogi normáról gondolunk. Másodszor azt, hogy a közigazgatási jogi norma nyilvánvalóan rendelkezik azokkal a sajátosságokkal, amelyek a közigazgatási jogot megkülönböztetik a többi jogágtól, vagyis azt, hogy a közjog része, és érvényesítése alapvetően az állami közhatalom birtokában történik – ez nyilvánvalóan megjelenik a jogi norma sajátosságaiban is. Harmadszor pedig azt, hogy a közigazgatási jog három jól elkülöníthető szabályozási területre bontható, ezen belül is többféle szabálycsoporttal találkoztunk, ezek pedig eltérő szabályozási formákat, ennek megfelelően eltérő normaszerkezetet igényelnek. E három szempont alapján tehát abból indulunk ki, hogy a közigazgatási jogi norma is *norma,* elvileg tehát rendelkezik mindazokkal a tulajdonságokkal, amelyeket a normákat vizsgálva ismerünk. A norma (az általunk alkalmazott, a magyar jogelmélet hagyományos megoldásától eltérő értelmezés szerint) *tényállásból* és *jogkövetkezményből* áll (ha pedig a jogkövetkezmény joghátrányt helyez kilátásba, akkor tényállásból és szankcióból).[1] Végül lényegesek a norma alapvető tulajdonságai is, így alkotmányossága, érvényessége és hatálya. Lássuk ezek után, hogy miben tér el a norma általános tulajdonságaitól a közigazgatási jogi norma!

Az első fontos megállapításunk az, hogy *nem létezik* tipikus közigazgatási jogi norma. Elsősorban a szabályozási területektől, másodsorban a szabályozás konkrét tárgyától függően eltérő szerkezetű normákkal találkozhatunk. A második fontos megállapításunk az, hogy a közigazgatási jogi normák konkrét megjelenési formáiban általában nem látszik a tényállás-jogkövetkezmény (vagy tényállásszankció-) szerkezet, de ilyennel minden norma rendelkezik. Ennek okát könnyedén beláthatjuk, ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási jog alanyai,

* Egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar).

[1] Jakab András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről.* Budapest, Unió, 2003. 36–42.

illetve címzettjei két következetesen elválasztott csoportba sorolhatók, mégpedig egyfelől a természetes személyekébe és a társadalom szervezeteiébe mint jogalanyokéiba, másfelől a közigazgatási szervekébe mint a normák alkalmazására hivatott címzettekébe. Nyilvánvaló, hogy a két érintett kör eltérő szabályozást igényel.

Elsőként a normaszerkezet első elemét, a *tényállást* vizsgáljuk. A magyar közigazgatási jogi irodalom hagyományosan aszerint tesz különbséget az egyes normák között, hogy azok tartalmaznak-e hipotézist, ennek megfelelően beszél kondicionális (hipotetikus) vagy kategorikus normákról.[2] Ebben a megközelítésben a kondicionális (vagy hipotetikus) norma rendelkezik az absztrakt normaszerkezetből ismert tényállással (hipotézissel), a kategorikus norma ezzel szemben nem – az ilyen norma folyamatosan érvényesítendő magatartási szabályt tartalmaz. A magunk részéről ezt a különbségtételt nem fogadjuk el. Könnyen belátható ugyanis, hogy minden norma végső soron rendelkezik tényállással, még akkor is, ha ez a konkrét megjelenési formájában nem látszik. Az a szabály például, amely szerint „a közigazgatási hatóság eljárásban köteles döntést hozni" (vagyis amely a fenti különbségtétel szerint kategorikus lenne), nem nélkülözi a tényállást, egyszerűen átalakítható a valódi természete szerinti formára: „ha egy hatóság előtt eljárás indul, akkor a hatóságnak abban döntést kell hoznia." A tényállás léte vagy nem léte tehát nem logikai, hanem csak nyelvtani (megjelenési) szempontból jelent különbséget. Fontos tehát rögzíteni álláspontunkat, amely szerint minden normának szükségszerűen van tényállása.[3] Különbség tehát csak abban kereshető, hogy ez a tényállás kifejezett-e („látszik-e"), vagy rejtett. (Az érthetőség kedvéért megjegyezzük, hogy ez ugyanolyan helyzet, mint a nyelvtani alany és állítmány léte: minden tagolt mondatban van alany és állítmány, legfeljebb rejtett, azaz nem látszik.)

A normák között a tényállás szempontjából azonban valóban létezik különbség. Mégpedig attól függően, hogy a normák egyetlen tényállási elemet (feltételt) tartalmaznak-e (egyszerű tényállás), vagy többet is (összetett tényállás). Az összetett tényállásban a tényállási elemek (feltételek) egymás közötti viszonya szerint lehetnek egymás mellett érvényesülők (konjunktívak), vagylagosak (alternatívak), illetve egymást kizárók (diszjunktívak). Talán mondanunk sem kellene, hogy ugyanaz a norma nyelvtanilag mindhárom formában megfogalmazható. Konjunktív feltételt tartalmaz például a következő szabályozási forma: „aki a határ-

[2] A különbségtétel okairól lásd Peschka Vilmos: *A jogszabályok elmélete.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979; lásd még: Horváth Dóra: Tilalmak a világvallásokban. *JURA,* 13. (2007), 1. 63–79.

[3] Meg kell jegyeznünk, hogy ezt voltaképpen Peschka sem tagadja. Lásd ennek kifejtéséről: Horváth i. m. (2. lj.) 65.

időt elmulasztja, és mulasztását nem menti ki". Vagylagos a „ha a határidőt elmulasztja, vagy távolmaradását nem menti ki" feltétel, és diszjunktív az „aki a határidőt elmulasztja, hacsak azt ki nem menti".

Ezt követően a normákat a jogkövetkezményük szempontjából vizsgáljuk meg. Kiinduló lépésként még egyszer emlékeztetünk arra, hogy a jogkövetkezmény lehet *szankció* jellegű, vagy tartalmazhat *nem szankció* jellegű jogkövetkezményt. Ez a legfontosabb különbségtétel. Fontos rögzíteni tehát, hogy – miként tényállással is – jogkövetkezménnyel minden közigazgatási jogi norma rendelkezik. Ha alaposabban belegondolunk, ez nem is lehet másként. Mivel a norma definíciója szerint magatartási szabályt tartalmaz, logikailag szükségszerű, hogy valamilyen magatartási szabályt minden norma előírjon. Különbséget legfeljebb aszerint tehetünk, hogy az egyes normák között milyen eltérő jogkövetkezmény-formákkal találkozunk.

A hagyományos magyar közigazgatási jogi elmélet különbséget tesz a diszpozitív (vagy megengedő) és a kógens normák között aszerint, hogy ezek feltétlenül megkövetelik-e a jogkövetkezménynek megfelelő magatartást, vagy attól eltérést engednek. Ezt a különbségtételt nem tartjuk alkalmazhatónak a közigazgatási jogban. A valódi diszpozitív szabályokat a magánjogban találjuk, amelyben a jog előír ugyan valamilyen magatartást, attól a felek – szintén a jog engedélye alapján – egybehangzó akaratnyilvánítással eltérhetnek. A közigazgatási jogban ilyet legfeljebb elvétve találunk (például a közigazgatási szerződés esetében, amely lehetővé teszi, hogy az ügyfél olyan kötelmet vállaljon, amelyre egyébként nem lenne kötelezhető – persze láthatjuk, hogy ebben az esetben a közigazgatási jog a magánjogba nyúlik át). Sőt éppen a közigazgatási jogviszonyok aszimmetrikus jellege – az állami impérium jelenléte – miatt valódi diszpozitivitás nem is képzelhető el. (Ahol mégis megjelenik – és most anyagi jogi példát hozunk –, mint abban a közlekedési szabályban, amely szerint az elsőbbséggel rendelkező jármű elsőbbségi jogáról lemondhat, megint csak a mellérendeltségi helyzet a diszpozitivitás magyarázata.)

A közigazgatási jogi norma jellemzően *kógens,* ez következik az ilyen normák által szabályozott jogviszonyok természetéből. A közigazgatási jogi normákra jellemző jogkövetkezmények között persze lehet, és kell is különbséget tenni. Az első és legfontosabb osztályozási szempontot a jogkövetkezménybe foglalt rendelkezés tárgyát képező magatartás kínálja. Ennek megfelelően a jogkövetkezmény a tárgya szerint lehet:

– előíró (parancsoló), azaz imperatív – ez valamilyen magatartás kötelező tanúsítását írja elő (természetesen a tényállásnak megfelelő körülmények között);
– megengedő (engedélyező) – ilyen esetben a norma valamilyen magatartás tanúsításához „járul hozzá", vagyis teszi azt jogszerűvé;

– tiltó – amikor a norma egy magatartás tanúsítását (a megengedővel ellentétesen) nem teszi lehetővé, azaz jogszerűtlennek minősíti;
– szankcionáló – amely esetben a norma valamely magatartás tanúsítását joghátránnyal fenyegeti.

A fenti jogkövetkezmény-típusok alkalmazása természetesen attól függ, hogy mi a norma tartalma, milyen közigazgatási jogi tárgykört szabályoz (lásd a korábban írtakat). Ezek közül részletesebb tárgyalást a szankcionáló norma igényel. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy attól, hogy egy norma jogkövetkezménye nem szankció jellegű, az adott norma még nem feltétlenül nélkülözi teljesen a szankciót, mert az gyakran egy másik önálló normában jelenik meg. Szükségesnek tartjuk ezt egy példával szemléltetni. Önálló norma az, amely előírja, hogy ha valaki építkezni akar, akkor köteles ehhez engedélyt kérni a hatóságtól (tényállás: ha építkezni akar; jogkövetkezmény: akkor kérjen engedélyt). Szintén önálló norma az is, amely az engedély nélküli építkezés esetére helyez kilátásba joghátrányt (tényállás: ha valaki engedély nélkül épített; szankció jellegű jogkövetkezmény: akkor az építményt le kell bontania).

Ha a normák alanyainak és címzettjeinek két csoportját megnézzük, világossá válik, hogy a közigazgatási szervekhez címzett normának nincs feltétlenül szüksége saját szankcióra. A norma ignorálása ugyanis jogállami keretek között nem elfogadható „alternatíva" a teljesítéssel szemben. Ha pedig egy ilyen norma nem teljesül, akkor az nem egy klasszikus szankciót, hanem politikai, alkotmányjogi vagy fegyelmi, esetleg polgári jogi kárfelelősségi jogkövetkezményt von maga után. Következésképpen a közigazgatási jogban gyakori az olyan norma, amelynek jogkövetkezménye nem szankció jellegű. Egészen más a helyzet azokkal a normákkal, amelyek a „külső" szereplők magatartását kívánják befolyásolni. Ezek a szankció fenyegetése nélkül nem feltétlenül érvényesülnek, esetükben tehát sokkal jellemzőbb az olyan norma, amely hátrányos jogkövetkezményt helyez kilátásba, vagyis amelynek jogkövetkezménye szankció jellegű. Aszerint tehát, hogy rendelkeznek-e szankcióval, és ha igen, milyen formában, a közigazgatási jog normáit az alábbiak szerint osztályozhatjuk.

Az első csoportba azok a normák tartoznak, amelyek jogkövetkezménye (legalábbis a közigazgatási jogon belül) *nem szankció* jellegű. Ilyenek a közigazgatási szervekhez címzett normák közül a szervezetiek, az alaki normák közül egyes (külső) eljárási szabályok, a belső eljárás szabályai és az ügyviteli szabályok, az anyagi jogi szabályok közül pedig a hatáskört megállapító és a feladatkijelölő normák. Szintén nem szankció jellegű a külső jogalanyokra vonatkozó szabályok közül az alanyi jogot megállapító normák jogkövetkezménye.

A következő csoport normái azok, amelyek esetén csak a normaszerkezetben nem lelünk nevesített szankció jellegű jogkövetkezményt, de amelyek figyelmen kívül hagyása a *jogcselekmény érvénytelenségét* (a közigazgatási jog kizárólagos érvénytelenségi kategóriája szerinti semmisségét) vonja maga után mint általános szankciót. Az érvénytelenség értelemszerűen szankció jellegű, ezeknek a normáknak tehát logikailag van szankciója, ám az nem jelenik meg ilyenként a norma nyelvtani szerkezetében, és önálló normában sem. Ez jellemző az alaki jogi normák közé tartozó (külső) eljárási szabályokra, valamint az ügyrendi szabályokra.

A harmadik csoportba azokat a normákat soroljuk, amelyek nemcsak logikailag, hanem nyelvtanilag is tartalmaznak szankciót, ám a szankció nem a figyelmen kívül hagyott, hanem *önálló normában* jelenik meg. A közigazgatási anyagi jogban – feltéve, hogy egy normának egyáltalán van szankciója – ez a leggyakoribb szabályozási forma, vagyis ez jellemző a kötelezettséget megállapító és még inkább a szankcionáló normákra. Ez utóbbiak csak utalnak más normákra („aki az e fejezetben foglalt szabályokat megszegi"), és saját tényállást látszólag nem tartalmaznak. Úgy tűnik tehát, hogy egyetlen szerkezeti elemük a szankció. Könnyen elvégezhetjük azonban azt a logikai műveletet, amelynek eredményeként a rejtett tényállásba behelyettesítjük azokat a normákat, amelyek a kötelezettségeket tartalmazzák, és máris beláthatjuk, hogy vagy saját, vagy más normában megjelenő tényállásnak feltétlenül lennie kell – tényállás nélkül nincs norma.

Végül a negyedik csoport normái esetében a szankció *kifejezett.* Ez viszonylag ritkán fordul elő, akkor is az anyagi jog tiltó szabályai között, ezen belül leggyakrabban a bírságolható magatartások szabályainak körében.

A félreértések elkerülése végett felhívjuk a figyelmet arra, hogy a második, a harmadik és a negyedik csoport normái rendelkeznek szankcióval, csak azok nem feltétlenül egyetlen, a tényállást és a szankcionáló jogkövetkezményt is tartalmazó normában találhatók. A jogkövetkezményeket – ideértve a szankciót is – lehetséges a kötöttségük szerint is csoportosítani. Így a jogkövetkezmények lehetnek a norma tényállásában írtak megvalósulása esetén *mindenképpen alkalmazandók* (ezek lennének az általában félreértett kategorikus normák), illetve az alkalmazás tekintetében *mérlegelést tűrők.* Ez utóbbi normák jellemzően a „-hat", „-het" típusú megfogalmazást tartalmazzák, más esetekben bizonyos körülmények között, esetleg bizonyos jogszabályok eltérő rendelkezése esetén teszik lehetővé a norma figyelmen kívül hagyását. Talán mondanunk sem kell, hogy ezek leggyakrabban az anyagi jog (külső) jogalanyokra vonatkozó szabályai, illetve az alaki jog (külső) eljárási szabályai között fordulnak elő. A mérlegelés ugyanakkor nem lehet korlátlan, mivel a teljesen diszkrecionális (szabad belátás szerint alkalmazandó) jogkövetkezmény (különösen a szankció) alkalmazását

a jogállami közigazgatási jog nem tűri, ugyanis a jogalanyoknak előzetesen tudniuk kell (a *nulla poena sine lege* elv analógiájára), hogy a közhatalommal való találkozásuk (még inkább szembeszegülésük) esetén milyen jogkövetkezmény (netán joghátrány) fenyegeti őket.

Végül a jogkövetkezmények egyes fajtái között abból a szempontból is különbség tehető, hogy az kizárólagos (határozott), vagy részben, illetve egészében határozatlan. Miként a diszkréciós jogkövetkezménynél láttuk, a jogállami közigazgatási jog keretei között az abszolút határozatlan jogkövetkezmény („tegyen, ahogy jónak látja!") kizárt, lehetőség van azonban alternatív jogkövetkezményre (például az engedély nélkül épült építményt le kell bontani, vagy fennmaradási engedélyt kell kérni rá), illetve relatíve tól–ig jellegű jogkövetkezmény (különösen szankció) alkalmazására.

A leírás alapján hosszan lehetne sorolni a normaszerkezetek egyes elemei és a szabályozás területei közötti összefüggéseket. Most azonban a két legfontosabbat emeljük ki. Egyrészt azt, hogy a közigazgatási szervekhez címzett normák jellemzően (bár nem kivétel nélkül) rejtett tényállásúak, és nem szankció jellegű jogkövetkezményt tartalmaznak, másrészt azt, hogy szankció csak kifejezett tényállású normához társulhat, vagyis nincs olyan szankció, amely önmagában, az alkalmazása pontos feltételeinek ismerete nélkül előírható volna.[4] Következik ez a szankció természetéből, az ugyanis mindig a jogszabály előírásával való szembehelyezkedés következménye.

Szabályozási módok a közigazgatási jogban

Már a közigazgatási jogi normák szerkezetének vizsgálata során – közelebbről: a komplex tényállású normák egyes fajtáira adott példáknál – láthattuk, hogy ugyanazt az eredményt eltérő normaszerkezetekkel is el lehet érni. Ez a megállapítás nemcsak a norma szerkezetére, hanem a szabályozás nagyobb összefüggéseire is igaz: a közigazgatási jogban ugyanaz az eredmény többféle szabályozási móddal is elérhető. Mire gondolunk? Arra tudniillik, hogy a jog kétféle szabályból épül fel, nevezetesen: az általános magatartási szabályokból (vagy normákból) és a konkrét magatartási szabályokból. Ebből a csoportosításból ered a közigazgatási jog kétféle szabályozási módja: a kizárólag általános magatartási szabályozás, illetve az általános magatartási szabályok konkrét szabályokra való transzformálását igénylő mód. Egyszerűbben fogalmazva: a kétféle szabályozási mód aszerint választható el egymástól, hogy az általános magatartási szabályt

[4] Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1990. 221.

a jogalkotó „magától" hagyja-e érvényesülni, vagy megköveteli annak előírt formában történő érvényesítését.

A kétféle szabályozási mód tehát a normák érvényesülésének módjától függ: egyes normák önmaguktól érvényesülnek (vagy legalábbis ezt feltételezzük), míg másokat a jogalkalmazás útján konkretizálni, azaz érvényesíteni kell. Ennek megfelelően az egyik szabályozási módot közvetlenül vagy *ex lege* érvényesülőnek, a másikat a jogalkalmazás útján érvényesítendőnek nevezzük. Természetesen elképzelhető a kétféle szabályozási mód kombinálása is – ebben az esetben a jogalkalmazásos érvényesítés abban az esetben jellemző, ha az önkéntes jogkövetés valamilyen okból elmarad.

Az *ex lege* szabályozási mód lényege az, hogy a jogszabálynak közvetlenül, jogalkalmazói közreműködés nélkül kell kiváltania a kívánt joghatást, befolyásolnia a jogalanyok magatartását. Bármennyire furcsának tűnik ez első pillantásra, az *ex lege* szabályozás nem ritka. Hagyományosan a közúti közlekedés szabályait szokták erre példaként említeni, és nem is ok nélkül. A közlekedési szabályok – így a jobbra tartás, az elsőbbségi és előzési szabályok, a sebességkorlátozás, a közlekedési lámpa forgalomszabályozó színei – anélkül segítik elő (szerencsés esetben) a balesetmentes és gyors közlekedést, hogy a szabályokat a jogalanyokra valaki „konkretizálná". Zömmel ugyanilyenek az adóbevallási szabályok is: az egyes adótörvények előírják, hogy kinek, milyen tevékenység után, melyik adót, mikor kell bevallania és megfizetnie, az adóhatóság pedig csak utólag ellenőrzi ennek megtörténtét – ez a különbség az önadózás és az adókivetés között (ezen részben változtatott a legújabb adóhatósági gyakorlat, amely alapján a hatóság elkészíti az szja-bevallási „ajánlatát").

Az *ex lege* szabályozás esetén tehát a normák önkéntes jogkövetés eredményeként érvényesülnek. Ez a szabályozási mód nyilvánvalóan összefügg a közigazgatási jog egyes szabályozási területeivel és azok jellemző normaszerkezeteivel is. A szervezeti és az alaki szabályok szabályozási módja szinte kivétel nélkül *ex lege* – a közigazgatási szervek anélkül hajtják végre azokat, hogy ennek érdekében egy másik szervnek külön intézkednie kellene. Ugyanez igaz a közigazgatási szervekhez címzett anyagi jogi szabályokra is. Amint a példákból láthattuk, a külső jogalanyokra vonatkozó anyagi jogi szabályok esetén sem ritka ez a megoldás. Persze mindez nem jelenti azt, hogy az *ex lege* szabályozás esetén ne lenne szükség szankcióra. Sőt! Az *ex lege* szabályozás akkor hatékony, ha az önkéntes jogkövetés elmulasztása esetére a jogalkotó – immár jogalkalmazás útján érvényesítendő – szankciót ír elő.

Az *ex lege* szabályozás jellemző módjait az alábbiak szerint csoportosíthatjuk.

Megengedő szabályozást tipikusan az alanyi jogot biztosító anyagi jogi szabályok esetén tapasztalhatunk. Erre jellemzően azért van szükség, mert a jogalanyok egymás közötti viszonyaiban nem mindig dönthető el természetes módon,

hogy a jogok ütközése esetén mi a teendő. Ha már eddig a közlekedésből hoztuk a legtöbb példát, most is egy ilyennel szemléltetjük állításunkat: a közlekedési szabályok és jelzések pontosan rendezik, hogy két vagy több közút kereszteződésében melyik jármű élvez elsőbbséget. Jogszabály megengedő rendelkezése nélkül az elsőbbségi helyzetben lévő jármű nem mondhatna le szabályszerűen erről a helyzetéről, hanem azzal élnie kellene. Megengedő szabályozás esetén természetesen nem jellemző a szankció.

A *tiltó* szabályozás éppen az ellenkezője a megengedőnek. Alkalmazása esetén a jogalany nem tevésre, azaz cselekvéstől való tartózkodásra kötelezett. Tiltó szabályozás mellett szinte szükségszerűen léteznie kell szankciónak is, valamint olyan hatásköri és feladatkijelölő, továbbá (külső) eljárási szabályokat feltételez, amelyek lehetővé teszik a tilalmat önként *(ex lege)* nem teljesítő jogalany elleni fellépést.

Az *előíró* szabályozás logikailag a megengedő és a tiltó szabályozás között helyezkedik el: tevésre (cselekvésre) vonatkozik (szemben a tilalommal), de a cselekvés meghatározott formáját és ráadásul annak tényleges végrehajtását követeli meg. Az előíró szabályok tényleges érvényesülése ugyanazokat az egyéb szabályokat igényli, mint a tiltó szabályozás.

Végül a megengedő, a tiltó és az előíró szabályozás egyfajta kombinációja a *korlátozó* szabályozás, amely lényegében megengedő szabály, de attól annyiban tér el, hogy a jogalany tevékenységét feltételekhez köti, azaz korlátozza. Ez a feltétel igen sokféle lehet, vonatkozhat a magatartás alanyára (szeszes italt csak nagykorú személy vásárolhat), tárgyára (a példa azonos az előzővel), módjára (sötétben közlekedni csak kivilágított járművel szabad), idejére (a példa azonos az előzővel). A korlátozó szabályozás egyik változatának tekinthető a *kivételt meghatározó (privilegizáló)* szabályozási mód, amely szintén feltételt határoz meg, mégpedig azt, amelynek fennállása esetén a tilalom vagy az előírás nem érvényesül.

Még egyszer felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jogalanyok befolyásolni kívánt magatartása többféle szabályozási mód mellett is elérhető. A szabályozás másik fő típusa – az *ex lege* szabályozáshoz képest – a norma érvényesülését jogalkalmazás útján biztosító mód. Ennek alkalmazása esetén a norma önkéntes jogkövetés útján való érvényesülése eleve kizárt, ahhoz elengedhetetlen jellemzően egy közigazgatási szerv közreműködése. Ebben az esetben tehát a közigazgatási szerv cselekvésére (aktusára) és ennek megfelelően alaki (elsősorban eljárásjogi) szabályokra is szükség van. A három fő típusa persze azonos az *ex lege* szabályozásnál felsoroltakkal: lehet megengedő, tiltó vagy korlátozó (feltételt meghatározó). Leggyakoribb előfordulása az engedélyköteles tevékenységek (hatósági engedélyezés), a jogsértések következményeinek meghatározása (szankcionálás), az igazolás, illetve a nyilvántartásba vétel szabályai között keresendő.

A közigazgatási jogi felelősség és szankció

A fentiekben beszéltünk már a szankcióról – mint a közigazgatási jogi norma egyik jogkövetkezményéről –, illetve arról, hogy a szankció nem feltétlenül jellemzi a közigazgatási jog normáit. Most a szankcióról abból a szempontból kell szólnunk, amit a közigazgatás és a közigazgatási jog definíciójában nyomatékosítottunk: hogy tudniillik a közigazgatás feltételezi az állami közhatalmat, a közigazgatási jog az állami közhatalom (impérium) birtokában befolyásolja a többi jogalany viselkedését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatási jog feltételezi a szankciót. Ez az állítás még akkor is igaz, ha – amint láttuk – nem minden közigazgatási jogi norma tartalmaz szankciót. Ez a központi szerep követeli meg, hogy pontokba szedve összefoglaljuk, és néhány ismérvvel kiegészítsük mindazt, amit a szankcióról eddig írtunk.

Mindenekelőtt tisztáznunk kell a közigazgatási felelősség jogi természetét. A jogi felelősség általában vagy szubjektív, vagy objektív jellegű. Szubjektív felelősség esetén a normában foglalt előírás vagy tilalom megsértése önmagában nem elegendő a jogkövetkezmény (szankció) alkalmazásához, hanem vizsgálni kell az érintett jogalany saját magatartásához fűződő tudati viszonyát. Ilyen a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség. Büntetőjogi felelősség megállapítására nem kerülhet sor a szubjektív elem, vagyis a bűnösség (szándékosság vagy gondatlanság) hiányában. Polgári jogi felelősség szintén nem állapítható meg vétkesség (felróhatóság, vagyis szándékosság vagy súlyos gondatlanság) hiányában. Ezzel szemben a közigazgatási felelősség jellemzően objektív természetű, azaz a normasértés önmagában elegendő a szankció alkalmazásához, függetlenül attól, hogy az érintett jogalanynak mi volt a pszichikus viszonya ehhez (oka, célja, szándéka, gondossága). Kivétel ez alól a szabálysértési jog, de az vegyes jogági: anyagi jogi értelemben a büntetőjoghoz áll közelebb, eljárásjogi értelemben a közigazgatási joghoz sorolható.[5] Ennek megfelelően a közigazgatási jogi szankciók is igazodnak az objektív felelősséghez:

– A szankció a közigazgatási jogban (is) mindig joghátrány jellegű.
– A közigazgatási jogi szankció léte a norma alanyától, illetve címzettjétől függ. A közigazgatási szervekre vonatkozó normák jellemzően nem tartalmaznak szankciót, mivel ezek megszegése esetén a jogkövetkezmény nem a közigazgatási jog alkalmazása során, hanem azon kívül – politikai, közjogi, munkajogi vagy polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazásával – következik be. Néhány példa erre: a köztársasági elnök törvény-

[5] Lásd bővebben Gerencsér Balázs – Seereiner Imre: *Közigazgatási szankciótan tansegédlet a PPKE JÁK hallgatói számára*. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/szankciotan-jegyzet.FIN.pdf

sértése esetén az Országgyűlés kezdeményezésére az Alkotmánybíróság jár el közvetlenül az Alaptörvény alapján; a szervezetalakítást előíró jogszabály figyelmen kívül hagyását a címzetten (a kormányon vagy tagján) szintén közvetlenül az Alaptörvény alapján lehet számonkérni (bizottságban, interpelláció vagy kérdés útján); a közigazgatási szervek nevében eljáró személyek jogsértő magatartása esetén fegyelmi eljárást, illetve polgári jogi kártérítést lehet alkalmazni, kirívó esetben pedig büntetőeljárás folytatható velük szemben.

– A norma alanyától, illetve címzettjétől nem függetlenül, a közigazgatási jog egyes szabályozási területei, illetve ezen belül egyes szabályok nem igényelnek szankciót. Így a szervezeti és az alaki normák, valamint az anyagi normák közül a hatásköri és a feladatkijelölő szabályok esetén nincs szükség arra, hogy a norma érvényesülését szankció garantálja.
– A szankció alkalmazásának feltétele a jogellenesség, vagyis valamilyen szabály tudatos megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása (ignorálása). Ez a feltétel következik abból is, hogy a közigazgatási jogban a szankciót mint joghátrányt értelmeztük. Értelemszerű, hogy a nem jogellenes magatartás joghátrányt nem vonhat maga után.
– Az alaki szabályok közül az eljárási normák (általános) szankciója az érvénytelenség, vagyis az alaki normák megszegésével létrejött aktus érvénytelen, pontosabban más közigazgatási szerv vagy bíróság által érvénytelenítendő (megsemmisítendő). Ebben az esetben tehát a szankciót végső soron az jelenti, hogy az aktus nem váltja ki a kívánt joghatást. Érvénytelenséget válthat ki valamely határidő elmulasztása is (jogvesztés, a magyarázatát lásd alább).
– Az anyagi jogi jogosító szabályok esetén a szankció *expressis verbis* nem értelmezhető. Elképzelhető – és a gyakorlatban sem ritka – az a megoldás, amely esetén a jogosítás korlátozott, mégpedig időben, vagyis a jogosult a magatartást csak valamilyen időtartamon belül tanúsíthatja. Ennek az időtartamnak az elteltével a jogosultság elenyészik, vagyis az időbeli határ túllépése jogvesztéssel jár. Ez a jogvesztés végső soron szankció jellegű.
– Az anyagi jogi kötelező és a tiltó szabályok feltétlenül igénylik a szankció létét. A szankció ezekben az esetekben a közigazgatási szerv által alkalmazott joghátrány.
– A szankció a tartalma szerint tehát lehet önmagától beálló (jogvesztő) vagy alkalmazott joghátrány.
– A szankció mint joghátrány lehet kriminális jellegű materiális büntetés (leggyakrabban bírság) vagy valamilyen kikényszeríthető tevékenységre irányuló.

– A szankció a közigazgatási jogban végső soron kényszerítés útján is érvényesíthető.
– A kényszerítés a szankció tartalmától függően lehet vagyoni vagy naturális (fizikai) jellegű is.

A közigazgatási jogi felelősség viszonya más jogági felelősséghez

Jelentős kérdés, hogy a közigazgatási jogi felelősség (és a vele járó szankcióalkalmazás) hogyan viszonyul más jogági szankcióhoz. A hagyományos felfogás szerint a büntetőjogi és a szabálysértési szankció együttes vagy egymást követő alkalmazása kizárja egymást (de ez az érintett anyagi jogi törvényekből is egyértelműen következik). Más esetben viszont a két- vagy többféle szankció alkalmazása megfér egymás mellett, ugyanis általában létezik az egyes jogágakra jellemző tényállási többletelem. Az újonnan felmerülő kérdést az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a szabálysértés együttes alkalmazása vetette fel (amelyet az érintett jogszabályok általában szintén kizárnak), és hasonló a helyzet az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a büntetőjogi szankció együttes alkalmazása esetén is. Utóbbi kollízióra nincs egyértelmű jogszabályi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatban egy konkrét kollízió esetén a következőképpen foglalt állást:

> „[A]z állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy bűntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor."

Az Alkotmánybíróság által vizsgált konkrét ügyben ez a megállapítás elméletileg is helytálló, ugyanakkor fennáll az általánosítás veszélye, vagyis a büntetőjogi szubjektív alapú és a közigazgatási jogi objektív alapú felelősségen nyugvó kétféle szankció együttes alkalmazásának általános kizárása. Ezért szükségesnek tartjuk (a határozathoz fűzött párhuzamos indokolással megegyezően) az alábbiak rögzítését.

A kétszeres értékelés tilalmának értelmezése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási jogi szankció abszolút és relatív célja közötti különbségre. A közigazgatási anyagi jog az állam által elvárt magatartást hordozza. A közigazgatási

szankció ennek a kötelezettségnek az objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény. Ez a közigazgatási szankció alkalmazásának abszolút célja. Önmagában ez megkülönbözteti a szubjektív (bűnösségi) alapú büntetőjogi jellegű szankcióktól, amelyek a büntetőjog és a szabálysértési jog sajátosságai. A közigazgatási szankció alkalmazása ezért általában nem függhet más jogági szankciótól. Nincs a közigazgatási jogi és a más jogági szankciók léte között kölcsönös feltételezettség: közigazgatási szankciót tartalmazó norma létezhet büntetőjogi tényállás nélkül, és fordítva. Természetesen vannak olyan esetek, amikor a közigazgatási jogi szankció kilátásba helyezésének van relatív célja is. Ez a relatív cél akkor merül fel, ha a közigazgatási jogi szankció mellett ugyanahhoz (vagy hasonló) tényálláshoz büntetőjogi vagy szabálysértési fenyegetettség is társul. Ilyenkor az objektív közigazgatási szankció relatív célja az, hogy előzetesen garantálja az anyagi szabály megsértésének jogkövetkezményét arra az esetre, ha a szubjektív (azaz bűnösségi) alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna. Ebben az esetben tehát a közigazgatási jogi felelősség tulajdonképpen megelőlegezett maradékfelelősség.

A közigazgatási jogi és a büntető jellegű felelősség különbségének belátása vezet a határozatban írt alkotmányos követelményhez: a szubjektív, erkölcsi elítélést hordozó, büntetett előélettel járó büntetés alkalmazása azonos törvényi tényállás esetén a *ne bis in idem* elv alapján magába olvasztja az objektív közigazgatási jogi szankciót. Ez viszont csak abban a kivételes esetben érvényesülhet (mint amilyen lehet akár a tárgybeli eset is), ha a büntetőszankció alkalmazására már ténylegesen sor került, és utána merül fel a közigazgatási jogi szankció alkalmazása. Ezért a határozat szerinti alkotmányos követelmény lényegében nem érvényesülhet a fordított esetben – márpedig ez a gyakoribb, és ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási hatósági eljárás követelménye a gyorsaság és az egyszerűség, akkor a közigazgatási szankcióalkalmazás rendszerint megelőzi a büntetőeljárást. Az pedig, hogy a büntetőjogi felelősség felmerülése önmagában a közigazgatási jogi szankció alkalmazásának akadálya legyen, illetve a felmentő büntetőítélet kizárja a közigazgatási jogi felelősség megállapíthatóságát, a leírtak szerint a *ne bis in idem* elvből nem következik. A közigazgatási jogi szankció alkalmazása legfeljebb annyiban hathatna ki az ezt követően marasztalással befejezett büntető- vagy szabálysértési eljárásra, hogy a későbbi szankció nemének és mértékének megállapításánál figyelemmel lehetne lenni a korábban kiszabott közigazgatási jogi szankcióra. Ezt azonban sem jogszabály, sem az Alkotmánybíróság határozatában írt alkotmányos követelmény nem írja elő. Végül van egy harmadik eset, amikor jogszabály kifejezetten kizárja a közigazgatási jogi szankció és a szabálysértési (esetleg büntetőjogi) szankció egymást követő alkalmazását. Ezek az esetek nyilván nem igénylik az alkotmányos követelmény alkalmazását.

A fentiek alapján tehát a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény csak arra az esetre vonatkozhat, ha a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási bírság kiszabását, és ha a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállástöbbletére tekintettel történik. Az ennél szélesebb körű alkalmazása nem lenne összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében írt *ne bis in idem* elvnek az R) cikk (3) bekezdésében előírt kötelező értelmezésével. Sem a XXVIII. cikk (6) bekezdése, sem a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzula nem értelmezhető úgy, hogy megszűnjön az összhang a Nemzeti hitvallással. Márpedig a Nemzeti hitvallás szerint „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése". Az az értelmezés tehát, amely megalapozatlanul a közigazgatási anyagi jogi szabályok megsértésének szankció nélkül maradásához vezetne, nem a rendet, hanem a rendetlenséget, a szabályok következmények nélküli megsértésének lehetőségét szolgálná.[6]

[6] 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, párhuzamos indokolás [82]–[87].

Vastag Gyula*

Érdek és történelem – BME és Corvinus újra együtt?[1]

2012-ben Kis Norbert felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkárként dolgozott az Emberi Erőforrások Minisztériumában. Egyik fő feladata a magyar felsőoktatás átszervezése, jobbá tétele, nemzetközi versenyképességének javítása volt. Ebben a nagyívű feladatban volt egy projekt, amelyben én is részt vettem: annak vizsgálata, hogy milyen előnyökkel, hátrányokkal járna és milyen feltételek mellett lenne lehetséges a Budapesti Műszaki Egyetem (BME) és a Budapesti Corvinus Egyetem (Corvinus) újbóli egyesítése. A változások szelei ezt a projektet is elsodorták, de tíz évvel később, az alapítványi egyetemek időszakában talán érdemes ezt a kérdést – korántsem a teljesség igényével, csak egy rövid gondolatkísérlet erejéig – újra megvizsgálni. A cikk, mint a lábjegyzetben írom, teljes mértékben kitalált, kivéve a teljes mértékben igaz részeket. A fő gondolatmenet az, hogy a múlthoz kísértetiesen hasonlító körülmények között, de a múlttól eltérően a nemzetközi versenyképesség mint szempont hangsúlyos megjelenésével a BME–Corvinus egyesülésnek újra lehet realitása. A nemzetközi versenyképességhez ugyanis, nemzetközi szintű oktatók mellett, versenyképes komplementaritás („universitas" háttér) és megfelelő méretnagyság is kell. Bár létezik BME-GTK, amely hasonló profillal rendelkezik, mint a Corvinus, de nemzetközileg nem annyira ismert és elismert, mint a Corvinus. A Corvinus azonban önmagában – a nemzetközi mezőnyben különösen – kicsi, a nemzetközi versenytársakkal összehasonlítva gyenge publikációs teljesítménnyel rendelkezik, tőkehiányos, vállalati kapcsolatai, innovációs potenciálja – a BME-val összehasonlítva – fejlesztésre szorulnak, és nincs jelentős beépített utánpótlása az MSc- és PhD-programokban sem, amely a BME mérnöki karoknál adott lenne. Viszont a Corvinus Egyetem minden más hazai versenytársánál előrébb jár nemzetközi szintű kutatási infrastruktúrában és teljesítménymérési, ösztönzési rendszerek bevezetésében. Országos érdek – és ez markánsan különbözik a lokális egyetemi érdekektől –, valamint a közös múlt alapján létjogosultsága

* Egyetemi tanár (Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

[1] Ez a dolgozat teljes egészében kitalált, kivéve az igaz részeket.

lehetne a BME és Corvinus újbóli egyesítésének, amely profitálhatna az alapítványi egyetemek megalapítása óta eltelt időszak tapasztalataiból, és versenyképesebb lehetne a nemzetközi felsőoktatási piacon is.

Történelmi áttekintés: a magyar felsőoktatásban sincs új a nap alatt

Szécsényi András és Zsidi Vilmos nagyon plasztikusan és részletekbe menően mutatja be a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) történetén keresztül, hogy milyen változások történtek a magyar gazdálkodástudományi-közgazdasági felsőoktatásban a 19. század végétől.[2] Nagyon röviden: a nagy változások – úgy tűnik – mindig háborúk, gazdasági válságok idején történtek, és a változásokat alátámasztó érvek, az éppen aktuális ideológia szolgálatán túlmenően, ma is ismerősen csengenek: külföldi példák és hatékonyságnövelés. Az egyetlen érv, amely – az akkori kevésbé globális és kisebb mértékben összekötött világ miatt – hiányzott a ma is használt retorikából, a nemzetközi versenyképesség hangsúlyos megnevezése volt. Szervezetileg a gazdálkodástudományi-közgazdasági egyetemi felsőoktatás több formában is megjelent: egyrészt mint két jelentős és nagy múltú egyetem – a Budapesti (Pázmány Péter) Tudományegyetem és a Magyar Királyi József nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem – Közgazdasági Karaként 1920 és 1934, illetve 1934 és 1948 között, és önálló egyetemként 1948 után. 1948-tól napjainkig különböző neveken, de önálló egyetemként működött/működik a Közgazdaságtudományi Egyetem: 1953-tól 1990-ig Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (MKKE), 1990 és 2000 között Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem (BKE), 2000 és 2004 között Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem (BKÁE) és 2004-től Budapesti Corvinus Egyetem.

Az 1990-es évektől kezdődően számos integrációs terv volt, de ezek egyike sem valósult meg. A magyar felsőoktatás elaprózottsága régi gond volt, ezt a PHARE-program finanszírozási segítségével próbálták orvosolni. Az integrációs kényszert az 1993-ban elfogadott felsőoktatási törvény is fokozta, amely szerint a Corvinus Egyetem „egydiszciplinás" szakegyetemként működött a főiskolává történő visszaminősítés veszélyével. Ezt volt hivatott kivédeni a BESZ (Budapesti Egyetemi Szövetség: BME, BKE, Államigazgatási Főiskola, Állatorvostudományi Egyetem) 1992-es megalakítása, de a szövetségen belüli nézetkülönbségek miatt a BKE 1997-ben kihátrált a szövetségből. 1997 második felére az ELTE lépett be (a BME helyére) mint lehetséges integrációs partner egy új integrációs

[2] Szécsényi András – Zsidi Vilmos (szerk.): *A Budapesti Corvinus Egyetem és elődintézményei története a kezdetektől 2020-ig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2021.

pályázatban, de közben úgy tűnt, hogy a szakegyetemi koncepciónak van létjogosultsága, és a BKE Egyetemi Tanács 1998 végén leszavazta az ELTE-integrációt. 1998 után tervként felmerült a Budapesti Tudományegyetem gondolata (ELTE, BKE, Államigazgatási Főiskola), de ez sem kapott támogatást, viszont 2000-től az Államigazgatási Főiskola nem zökkenőmentesen, de egyesült a BKE-vel, és létrejött a BKÁE. 2003-ban a BKÁE megszavazott egy társulási megállapodást a gödöllői Szent István Egyetem három budai karával, amely rögzítette, hogy „olyan intézmény jön létre, amely a társadalomtudományok, az agrártudományok és a műszaki tudományok területén egyaránt egyetemi szakokkal és doktori iskolákkal rendelkezik, magas színvonalú és minőségi képzést szem előtt tartó oktatást folytat."[3]

Az új egyetem neve 2004-től Budapesti Corvinus Egyetem lett, amely – ebben a formában – 2012-ig állt fenn, amikor az Államigazgatási Kar az újonnan létrehozott Nemzeti Közszolgálati Egyetem része lett. 2011–2012-ben újra napirendre került a felsőoktatás átszervezése, amelynek egyik változata volt a BME–Corvinus integráció, amely ezúttal is elmaradt. 2015-ben államtitkári kritikaként megfogalmazódott, hogy a „Közgáz és a Budai Campus együttműködése lényegében nulla százalékon áll".[4] Ezt követően a budai karok kiváltak, és a Szent István Egyetemhez lettek csatolva. 2019-ben a Corvinus Egyetem, elsőként az országban, alapítványi egyetemmé vált, ahol a Rektor és Kancellár mellett/fölött megjelent az Elnök, és a legfőbb döntéshozó a fenntartó alapítvány kuratóriuma lett, amelynek viszonya az egyetem Szenátusával számos kérdést vet fel.[5]

Jelenlegi magyar helyzetkép nemzetközi összehasonlításban

Ahogy Kollár László írja: „Általánosan elismert igazság, hogy egy egyetem minőségét elsősorban professzorainak kiválósága határozza meg."[6] Egy egyetem nemzetközi elismertségéhez nemzetközileg ismert és elismert oktatók kellenek, és ezt az elismertséget elsősorban és szinte kizárólagosan nemzetközileg elismert kutatási eredményekkel lehet elérni, amelyek az oktatási teljesítményt is meghatározzák: „Eötvös Loránd örök érvényű igazsága, hogy egyetemen motiválóan tanítani az tud, akinek jelentős (pozitív) kutatási tapasztalata van."[7]

[3] Uo., 266.
[4] Uo., 270.
[5] Kis Norbert: Az egyetemi autonómia paradoxona. *Magyar Tudomány,* 183. (2022), 2. 188–195.
[6] Kollár László: Gondolatok az egyetemekről és a kutatásról. *Magyar Tudomány,* 182. (2021), 11. 1426–1431., 1429.
[7] Patkós András: Az akadémiai kiválóság igazi letéteményesei. *Magyar Tudomány,* 182. (2021), 11. 1432–1437., 1433.

Nézzünk néhány általánosan elfogadott mutatót a magyar gazdálkodástudományi-közgazdasági kutatási eredmények bemutatására nemzetközi összehasonlításban. Az egyik ilyen mutató a *Financial Times* Top 50 folyóiratlistájában publikált cikkek száma.[8] Bár ez a lista elsősorban a gazdálkodástudományi karok *(business schools)* kutatási értékelésére szolgál, a lista tartalmaz folyóiratokat más szakterületekről is (például közgazdaság, IT, politikatudomány, üzleti etika).

1. táblázat. *Gazdálkodástudományi-közgazdasági karok (válogatás) Financial Times Top 50 publikációi (összesen: 2018, 2019, 2020)*

Kar, egyetem	*Oktatók száma*	*Hallgatók száma*	*FT Top 50 cikkek*
Harvard Business School	244	12 410	437
Ross School of Business, University of Michigan	153	4 153	261
O'Neill School of Public & Environmental Affairs, Indiana University	120	2 626	246
Rotterdam School of Management, Erasmus University	250	9 250	237
Kelley School of Business, Indiana University	329	14 474	180
Copenhagen Business School	764	20 541	177
INSEAD, Business School	165	1 300	176
London School of Economics and Political Science	1 100	11 000	169
Aalto School of Business, Aalto University	207	3 823	86
Corvinus University of Budapest	400	10 500	2

Forrás: a szerző szerkesztése

Nemzetközileg kiemelkedő intézményekkel összehasonlítva, a Corvinus Egyetem oktatói három év alatt összesen két cikket publikáltak ebben a folyóiratlistában: a BME GTK vagy az ELTE GTK oktatói egyet sem. Figyelemre méltó a hallgató-oktató arány alakulása is, amely sok intézménynél – lényegesen magasabb publikációs teljesítmény mellett – jóval magasabb a Corvinus Egyetem mutatójánál.

Szintén sokat elmond egy egyetem vagy kar intellektuális súlyáról azoknak a folyóiratoknak a listája, ahol az oktatók a legtöbbet publikáltak. A Web of Science adatbázisban nem lehet karokra keresni (csak egyetemekre), így a 2017 és 2020 között megjelent WoS-publikációk számát és a cikkeket publikáló folyóiratok minőségi mutatóit soroltuk fel. A Top5 folyóiratlista eredeti forrásai: intézményenként (Corvinus, Semmelweis, ELTE, BME), 2017 és 2020 között megjelent cikkek a Clarivate InCites kimutatása alapján, 2021. szeptember 22-i lekérdezés alapján.

[8] Laurent Ormans: 50 Journals Used in FT Research Rank. *Financial Times,* 2016. szeptember 12., www.ft.com/content/3405a512-5cbb-11e1-8f1f-00144feabdc0

Az Article Influence Score (Clarivate Analytics) egy hálózatközponti mérőszám (hasonló a Google Page Rank algoritmushoz), amely cikkre vonatkozóan méri a cikk várható hatását (öt évre vonatkozó hivatkozások alapján, önhivatkozások nélkül). Az Article Influence percentile (AIp) az AIS-mérőszám percentilisre (0–100 skála) átváltott értéke a Clarivate Analytics adatbázisában.

2. táblázat. *Négy budapesti egyetem „Top 5" folyóiratai a WoS-adatbázisban 2017 és 2020 között, a folyóiratokban megjelent cikkek száma és a folyóiratok AIS- és AIp-értékei*

Egyetem	*Folyóirat címe*	*Cikkek száma*	*AIS-érték*	*AIp-érték*
Corvinus	Sustainability	20	0,462	33
	European Journal of Health Economics	14	1,138	76
	Corvinus Journal of Sociology and Social Policy	14	n. a.	n. a.
	Acta Oeconomica	13	0,153	7
	Central European Journal of Operations Research	10	0,442	31
Semmelweis	Orvosi Hetilap	412	0,062	1
	Scientific Reports	120	1,285	81
	Plos One	84	1,012	71
	Pathology & Oncology Research	79	0,526	39
	International Journal of Molecular Sciences	59	1,123	76
ELTE	Journal of High Energy Physics	194	1,017	72
	Scientific Reports	120	1,285	81
	Physical Review D	114	0,997	71
	Astrophysical Journal	109	1,535	86
	Physical Letters B	108	1,181	77
BME	Physical Review B	96	0,975	70
	Periodica Polytechnica-Chemical Engineering	86	0,227	12
	Periodica Polytechnica-Civil Engineering	85	0,205	10
	Scientific Reports	70	1,285	81
	Journal of Thermal Analysis and Calorimetry	51	0,366	24

Forrás: a szerző szerkesztése a következő adatok alapján: Corvinus: https://incites.clarivate.com/#/analysis/0/journal?t=1648453803043, Semmelweis: https://incites.clarivate.com/#/analysis/0/journal?t=1648454100054, ELTE: https://incites.clarivate.com/#/analysis/0/journal?t=1648454149975, BME: https://incites.clarivate.com/#/analysis/0/journal?t=1648454193212

Nagy minőségi különbség van a két szakegyetem (Corvinus és Semmelweis) publikációs portfóliója között, sőt a Corvinus esetében a nemzetközi gazdálkodástudományi-közgazdasági karok körében a negatív hírnévre szert tett MDPI-publikáció *(Sustainability)* vezeti a mezőnyt. A BME és az ELTE esetében viszont az első ötbe nem fért be folyóirat a gazdálkodástudományi és a közgazdasági

területekről. Fontos viszont azt is megemlíteni, hogy a 2019-ben bevezetett kutatásösztönzési intézkedések, a kutatási infrastruktúra javítása és az akadémiai életpálya bevezetése miatt 2019-hez képest 2021-re jelentős mértékben megnőtt a Corvinus Egyetem minőségi publikációinak száma; a növekedés a Corvinus Kutatási Kiválóság nagyon szigorú mércéje szerint meghaladja az 50%-ot.

Mit lehet tenni? Hogyan tovább?

Az 1. táblázatban felsorolt gazdálkodástudományi karok döntően nagy egyetemek részeként működnek, a kivételek viszont – a Corvinus Egyetemmel összehasonlítva – sokkal nagyobbak, és kutatási téren sokkal eredményesebbek. Pozicionálásban a gazdálkodástudományi szegmensre való fókuszálást javasolnám több okból is:

- ez a terület hagyományosan és nemzetközileg is nagyon népszerű, jó álláslehetőségeket kínál a végzetteknek;
- általában a gazdálkodástudományi karok nyereségesek, és magasabb fizetéseket képesek ajánlani, mint a közgazdasági vagy a matematikai karok;
- a gazdálkodástudományi oktatási és kutatási portfólió jól beilleszthető egy tágabb társadalomtudományi profilba, amelyből mindkét terület sokat profitálhat. Egy európai példa lehetne a koppenhágai Business School, amelynek célja, hogy „gazdasági/üzleti kérdéseket tágabb társadalmi, politikai és kulturális kontextusban vizsgáljon”,[9] és ez a megközelítés lehetne a további bővülés, a BME GTK-val való egyesülésének alapja is;
- a BME még nem alapítványi egyetem, és esetleges átalakulásakor figyelembe lehetne venni az elmúlt 3-4 év tapasztalatait, különösen a kuratórium és a szenátus kapcsolatát illetően;
- a Corvinus Egyetemmel kiegészült BME (ahol a Corvinus egyike lehetne a karoknak) egy teljesebb és magasabb szintű oktatási-kutatási portfólióval jelenhetne meg a nemzetközi színtéren, és nagymértékben támaszkodhatna a Corvinus tapasztalataira és jó gyakorlatára.

Úgy tűnik, a magyar felsőoktatásra is alkalmazható a Winston Churchillnek tulajdonított mondás: „Az amerikaiakra mindig lehet számítani, hogy helyesen cselekszenek – miután már minden mást megpróbáltak.” A magyar gazdálkodástudományi, közgazdasági oktatásban az elmúlt több mint 150 évben tényleg szinte minden elképzelés és szervezeti forma, ha nem is teljes lelkesedéssel és bevezetéssel, de kipróbálásra került, és utána a gazdálkodástudományi-közgazdasági

[9] Lásd www.cbs.dk/en/research/cbs-research-profile

területen minden maradt a régiben. Ami megkülönbözteti a múltbeli törekvéseket a jelenkortól, az a nemzetközi versenyképesség fokozott előtérbe helyezése – itt lehetne esélye egy BME–Corvinus egyesülésnek, amely 1948 után, több próbálkozás ellenére, még soha nem sikerült.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztők: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László, Kalcsics Ildikó, Kutas Éva,
Resofszki Ágnes, Szabó Ilse, Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Korrektorok: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László,
Kalcsics Ildikó, Kutas Éva, Tomka Eszter

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-757-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-758-5 (ePDF)
ISBN 978-963-531-759-2 (ePub)

Kis Norbert jogász, egyetemi tanár oktatóként és vezetőként is szolgálta, szolgálja a felsőoktatást. Az ELTE, a Széchenyi István Egyetem, majd a Corvinus tanára volt, és a kezdetektől részt vett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem építésében, dékánként, illetve rektorhelyettesként is. Kormányzati pozíciókat töltött be felsőoktatási területen, és az ügyvédvilágban szintén megmérettette magát. Nemzetközi kapcsolatait kutatóként, oktatóként és vezetőként sikerrel fordította intézményei javára.

Egykori és jelenlegi egyetemi kollégái úgy döntöttek, hogy 50. születésnapjára egy ünnepi kötettel kedveskednek neki. A kötet szerzői és szerkesztői azt remélik, hogy az ünnepelt szakmai érdeklődéséhez közel álló tárgyú tanulmányokat egybegyűjtő kötet a közigazgatás, az állambölcselet, a kormányzástan és a büntetőjog iránt érdeklődőknek is élvezetes olvasmány lesz.

A szakmai eredményein túl Kis Norbert ugyanakkor férj, családapa, futballrajongó, magyar patrióta, az igazságot kereső, sorskérdéseken töprengő és nemzetközi perspektívákban gondolkodó ember. A kötet tanulmányain keresztül kollégái segítségével talán személyiségének egy-egy vonása is kirajzolódhat az olvasó előtt.