

DISKURZUS

A Batthyány Lajos Szakkollégium
Tudományos Folyóirata



1. Évfolyam
2011. 2. szám

DISKURZUS

A SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMÁNAK TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA | GYŐR

ELSŐ ÉVFOLYAM | 2011/2. SZÁM

KÉZIRAT LEZÁRVA | 2011. NOVEMBER

A KÖTET FŐSZERKESZTŐJE | FARKAS ÁDÁM

OLVASÓ SZERKESZTŐ | KÁLMÁN JÁNOS

MŰSZAKI SZERKESZTŐ ÉS TÖRDELŐ | KESERŰ BARNA ARNOLD

A KIADÓ KÉPVISELŐJE | DR. G. KARÁCSONY GERGELY

A SZAKMAI BIZOTTSÁG ÁLLANDÓ TAGJAI | DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR CSC., EGYETEMI DOCENS,

DR. KOVÁCS GÁBOR PhD, EGYETEMI DOCENS

DR. SZEGEDI ANDRÁS PhD, EGYETEMI DOCENS

DR. SMUK PÉTER PhD, EGYETEMI DOCENS

DR. SULYOK GÁBOR PhD, EGYETEMI DOCENS

A SZAKMAI BIZOTTSÁG FELKÉRT TAGJAI | DR. BARNA ATTILA PhD, EGYETEMI DOCENS

DR. DELI GERGELY PhD, EGYETEMI ADJUNKTUS

A BORÍTÓ FARKAS ÁDÁM MUNKÁJA.

MINDEN JOG FENNTARTVA. BÁRMILYEN MÁSOLÁS, SOKSZOROSÍTÁS, ILLETVE ADATFELDOLGOZÓ RENDSZERBEN VALÓ TÁROLÁS A KIADÓ ELŐZETES ÍRÁSBELI HOZZÁJÁRULÁSÁHOZ VAN KÖTVE.

MEGJELENIK | FÉLÉVENTE, A/4-ES FORMÁTUMBAN

FELELŐS KIADÓ | SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMA

LEVÉLCÍM | 9027 GYŐR, BUDAI ÚT 12

HONLAP | [HTTP://BLSZK.SZE.HU](http://blszk.sze.hu)

NYOMDAI MUNKÁLATOK | ART-PR 2005 Kft., CSORNA

ISSN | 2062-5715

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2011

©A SZERZŐK, 2011

TARTALOM

JUBILEUMI KÖSZÖNTŐ	3
TANULMÁNYOK	4
<i>Aradi Csilla: Bíróági eljárás vs. mediáció</i>	4
<i>Lőrinczi László: A leszerelés helye a nemzetközi jogban és az ENSZ Alapokmányában</i>	13
<i>Trenyisán Máté: Ratio Communis jogintézmények a hibás teljesítés körében</i>	19
<i>Farkas Ádám: A katonai bűncselekmények dualizmus kori törvényi szabályozásnak áttekintése</i>	28
VITAINDÍTÓK	38
<i>Kálmán János: A pénzügyi felügyeletok szervezeti megoldásai, különös tekintettel az USA-ra és Kínára</i>	38
<i>Fáskerty Éva Katalin: Állami és önkormányzati kötelezettségek a magyar egészségügyi rendszer kapcsán</i>	46
SENIOR KÖZLEMÉNYEK	54
<i>dr. Erdős Csaba: Az Országgyűlés az Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében</i>	54
TÁMOGATÓINK	60

JUBILEUMI KÖSZÖNTŐ

A 2011 márciusában megújult formával és tartalommal útjára indított Diskurzus főszerkesztője nagy örömmel és tisztelettel köszönti a Diskurzus 2011. évi második számának olvasóit a 2011/2012. tanévben tíz esztendő jubileumát ünneplő Batthyány Lajos Szakkollégium közössége, a szerzők, illetve a szerkesztőség nevében!

A megújult Diskurzus második száma többes kihívások előtt áll, hiszen egyrészt kötelezi a szerzőket és a szerkesztőséget a 2011. 1. szám nívója, tartalma és üzenete, másrészt további elvárásokat támaszt az az elhatározás is, hogy a szerkesztőség jelen számot a Batthyány Lajos Szakkollégium jubileumi számának szánja ilyen módon is ünnepeelve a fennállás tíz évét. A feladat tehát adott, s a Szakkollégium közössége, mint eddig minden alkalommal, elszánta magát annak lehető legeredményesebb és legmegfelelőbb módon történő megoldására.

A megoldás több szálon indult, melyek közül a vezérfonalat a Diskurzus 2011. őszi nyomtatott száma testesíti meg. E számban a méltó ünneplés jegyében olyan írásműveket adunk közre, melyek Intézményi és Országos Tudományos Diákköri Konferencián, illetve más nívós pályázatokon mérettettek meg és találtak elismerésre méltónak. Ahogy azonban jeleztük ezzel a megoldás még nem teljesedett ki, hiszen a Diskurzus általi ünnepi megemlékezés jegyében szerkesztés alatt állnak még további ígéretes és jeles közlemények, melyek elektronikus különszám formájában tárolnak a 2001/2012. év végéig az olvasóközönség elé a megújult blszk.sze.hu webhelyen.

Térjünk azonban vissza jelen számunkhoz és a jubileumhoz! „*Viam meam persecutus sum*” – írta búcsúlevelében Magyarország első miniszterelnöke, Szakkollégiumunk névadója, gróf Batthyány Lajos. A névadó elveit, értékeit és eszményeit Szakkollégiumunk elismerésre méltónak és példásnak tartja a nemzet története, s a magyar alkotmány- és jogtörténet szempontjából egyaránt. „A magam útját jártam!” – hangzott a gondolat, melyet örökségként íratott szövedékébe immár tíz esztendő múlta tekintő Szakkollégiumunk, melyet önmaga vonatkozásában áthat a demokratikus intézményekbe, az önkormányzatiság elvébe, valamint a hallgatói öntevékenységbe és tehetséggondozásba vetett hit és elhatározás. Szakkollégiumunk a maga útját járta és járja, mely nem egyedülletet jelent, hanem önálló célkitűzéseket, önálló vállalásokat és önálló, autonóm intézményeket, melyek működését mindenkor segítette a tágabb és szűkebb anyaintézmény, vagyis a Széchenyi István Egyetem és annak Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara egyaránt.

A saját útnak pedig voltak, vannak, és bízva reméljük lesznek meghatározó stációi. A teljesség igénye nélkül ilyen volt a megszületés, a budai úti épület birtokbavétele; az első szervezett kurzusok; az ilyen formán új közösség tagjainak első, majd azt követő számos intézményi és országos diákköri eredményei; a szimpóziumok; a neves közéleti személyiségek vendégül látása; a Nyári Egyetem szervezése; az Évkönyvek kiadása; a „20 év távlatából” címet viselő első országos konferenciánk megszervezése; az egyéni gyakorlati kurzusok rendszerének kialakítása; az első tanulmánykötetünk közre adása; vagy épp a régi hagyományok fundamentumán megújított és megjelentetett Diskurzus.

Ha mindezt végig gondoljuk, s megállva visszatekintünk e tíz évre, akkor méltán idézhetjük hazánk, és történelmünk alapvető értékeinek tiszteletével, de a Szakkollégisták generációinak munkája előtti főhajtással együtt Wass Albert szavait: „A fundamentum Istentől való, s Istentől való az akarat, Mely újra építi a falakat. A víz szalad, a kő marad, a kő marad...”

Most tehát, egy évtizeddel az alapítás után, abban a hitben és reményben adjuk közre jelen jubileumi számunkat, hogy a kő valóban marad! Abban bízva, hogy Szakkollégiumunk kialakult hagyományai és értékei még hosszú évtizedeken át határozzák majd meg tehetséges győri egyetemisták életét, fejlődését, tehetségük kibontakozását, s hogy ekképp az eredmények, örömök és tapasztalatok sora tovább gyarapodik majd, hogy ezzel minduntalan új és új területeken alkossanak Istentől való akarral újat és maradandót a régi és értékes fundamentumon!

A Főszerkesztő

TANULMÁNYOK

ARADI CSILLA

BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS VS. MEDIÁCIÓ

„Audiatur et altera pars!” (Hallgassék meg a másik fél is!)
(latin közmondás)

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Mediáció vagy meditáció? Avagy a büntetőügyekben alkalmazható közvetítői eljárás ismertségének és elismertségének problematikája c. dolgozatommal a XXX: Jubileumi országos Tudományos Diákköri Konferencia Büntető eljárásjogi szekciójában III. helyezést értem el. Vizsgálódásaim során három kérdésre kerestem a választ: 1. Vajon kiaknázza-e a mediáció alkalmazására szabott jogszabályi kereteket a jogalkalmazás? 2. Hogyan alakul a mediáció gyakorlata Magyarországon, és hogyan fogadta az új jogintézmény bevezetését a magyar társadalom? 3. Hogyan lehetne szélesebb körben ismertté és elismertté tenni a közvetítői eljárást?

Jelen tanulmányban csupán egy rövid, jórészt saját gondolatokat megfogalmazó és tapasztalatokat ismertető fejezetet foglalkoz össze, melyben mindezen kérdések kiindulópontjaként a következőkben meghatározott alaptézis mellett érvelek.

2. A BÜNTETŐÜGYEBEN ALKALMAZOTT MEDIÁCIÓS ELJÁRÁSRÓL

Alapfeltevésem szerint a büntetőügyekben alkalmazható mediáció egyedülálló lehetőségeket biztosít mindkét fél számára a konfliktusok feltárására és rendezésére, az eljárás mielőbbi – és mindenki számára kielégítő módon történő – lezárására. Hiszen a korábbi gyakorlattól eltérően kiemelt figyelmet fordít a sértettre, alkalmat adva arra, hogy ne csupán a büntetőeljárás egyik – és nem is túl fontos – résztvevője legyen, hanem a közvetítői eljárás egyik főszereplője; a másik oldalról pedig a konfliktusok feltárásával, a következmények szembesítésével egyúttal preventív funkciót is betölt. Emellett gyors és egyszerű eljárást biztosító, nevelő célzatú szankció, mely egyéni megoldások kidolgozását teszi lehetővé.¹

A mediáció tehát társadalmi és gazdasági szempontból is előnyös, mind a felek (a sértett és a terhelt), mind pedig a társadalom és az állam számára. Emiatt gondolom azt, hogy a közvetítői eljárás új távlatokat nyit meg a bűnözés kezelésében, így mellőzöttségét – sokoldalúságát is figyelembe véve – méltatlannak tartom. A közvetítői eljárás előnyeinek belátásához azonban gyökeres szemléletváltásra van szükség, nevezetesen arra, hogy a mérleg nyelve a megtorló, büntető szemlélet helyett a helyreállító igazságszolgáltatás felé billenjen.

Ebben a fejezetben áttekintem az eljárás két modelljét, összevetem a bírósági és a mediációs eljárást; bemutatom magának az eljárásnak a folyamatát, és ezt gyakorlati példákkal szemléltetem.

3. A MEDIÁCIÓS ELJÁRÁS MODELLJEI

A közvetítői eljárás két fő modelljét ismerteti NACSÁDY Péter:² a francia és az amerikai modellt. A francia büntető eljárásjogi törvény lehetővé teszi, hogy az ügyész – miután a rendőri szervek megküldték neki az aktát – a nyomozás elrendelése előtt mediátor közreműködését vegye igénybe. Egyúttal értesítést küld az elkövetőnek, melyben felhívja, hogy vegye fel a kapcsolatot a kijelölt mediátorral. Az ügyész akkor kezdeményezi a mediációs eljárást, ha a jogsértést könnyű megítélni, vagyis amikor az elkövető beismeri tettét, első bűncselekményes vagy például a büntetendő cselekmény véletlenszerű elkövetésre utal. A mediátor levelet küld az elkövetőnek, de ez nem minősül idézésnek, mivel a törvény hangsúlyozza: az eljárás mellőz

¹ HERKE CSONGOR: *A sértett – terhelt mediáció szerepe a bűnmegelőzésben*, www.pecshor.hu/periodika/2003/herke.pdf 2011. 04. 25.

² NACSÁDY PÉTER IMRE: *Mi is az a mediáció?*, in *Magyar Jog*, 1995/3. szám, 184-189. o. és NACSÁDY PÉTER IMRE: *Az amerikai mediáció*, in *Magyar Jog*, 1998/5. szám, 298-304. o.

mindenfajta kényszert, a legfőbb elv az önkéntesség. Az első találkozás után a mediátor megkísérel egyezséget létrehozni a sértett és a terhelt között. Ez történhet úgy is, hogy a két fél személyesen találkozik, de ha erre nem hajlandóak, akkor a közvetítő megpróbál egy, mind a két fél számára elfogadható megoldást találni. A mediátor tájékoztatja az ügyészt eljárása eredményéről, aki eldönti, hogy azt jóváhagyja-e vagy sem. A végrehajtás felügyelete a mediátor feladata, melynek eredményességéről szintén tájékoztatnia kell az ügyészt.³

Az amerikai mediációs modell a kontinentálistól igen különböző jogrendszerben született meg, ahol a büntetőeljárás akkuzatórius jellegű, így a vád és a védelem közötti megegyezés lehetősége nyitottabb. Abban is eltér az angolszász rendszer, hogy a rendőrségnek hangsúlyosabb szerep jut: a nyomozás elrendelése és lefolytatása feletti rendelkezés szélesebb mérlegelési lehetőséget teremt a rendőrség számára, akár súlyosabb esetekben is. Ebben a rendszerben az állam a rendőrségen keresztül érvényesíti a közbiztonsághoz fűződő igényét. Ennek következtében a rendőrség, mint az állami hatalom képviselője megegyezhet az eljárás alá vont személy képviselőjével. Az amerikai modellen belül is két különböző változatot különböztethetünk meg: a kiscsoportos és a nagycsoportos mediációt. Az előbbi a felek és a mediátor külön-külön végzett tevékenységén alapul, míg az utóbbi együttes munkálkodásukon. A főszabály a nagycsoportos mediáció, kiscsoportosra mediációra csak akkor kerül sor, ha szükséges a felekkel külön-külön történő egyeztetés.⁴

A magyar modell – kontinentális jogrendszerrel lévén szó – a franciához áll közelebb, ám néhány eltérés felfedezhető. Nálunk már az első alkalommal meg kell jelennie mind a két félnek,⁵ és nincs lehetőség arra, hogy a mediátor a felek jelenléte nélkül dolgozza ki a kompromisszumot. Ezt személy szerint így helyénvalónak tartom, mivel a mediáció lényege éppen az „együtt-munkálkodás”; ezáltal képes csak betölteni preventív funkcióját. Fontos ugyanakkor a rendőrség fokozottabb bevonása, bár nem az angolszász modell szerint. A rendőrség feladata véleményem szerint a megfelelő – és az arra valóban, törvényileg is alkalmas esetekben történő – tájékoztatás.

4. MEDIÁCIÓ VAGY BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS?

„A közvetítői eljárás a büntetőeljárásból ideiglenesen kiágazó, mediátor által vezetett folyamat.”⁶ Ez a meghatározás álláspontom szerint igen találóan fejezi ki a bírósági eljárás és a mediáció kapcsolatát, azonban némi kiegészítést tennék hozzá. A közvetítői eljárás, mint a diverzió egyik formája, a bírósági eljárás alternatíváját jelenti; ugyanakkor a közvetítői eljárás eredményétől függ, hogy ez a „kiágazás” ideiglenes vagy végleges lesz-e. Amennyiben a közvetítés sikeres, akkor is két út képzelhető el:

- a mediátor elküldi a jelentést a közvetítői eljárás elrendelőjének (az ügyésznek vagy a bíróságnak), aki az eljárást megszünteti, ha a Btk. 36.§ (1) bekezdése alkalmazásának van helye, vagy
- a büntetőeljárás folytatódik, ha a Btk. 36. § (2) bekezdése alkalmazható (ebben az esetben az ügyész vádat emel, illetve a bíróság folytatja az eljárást, és a büntetés kiszabásánál kerül értékelésre a tevékeny megbánás).

Az első esetben a „kiágazás” végleges, hiszen az eljárás befejeződik. A második eset valóban csak ideiglenes „kitérőnek” számít, csakúgy az is, ha a közvetítői eljárás nem járt eredménnyel, vagyis nem született megállapodás.

Tekintettel a mediáció és a bírósági eljárás előbbieken vázolt szoros kapcsolatára, a közvetítői eljárás jellemzőit érdemes a bírósági eljárással összevetve is megvizsgálni.

³ NACSÁDY: i. m. (1995), 184-185. o.

⁴ NACSÁDY: i. m. (1998), 298. o.

⁵ Leszámítva – ügyészi kezdeményezés esetén – az ügyész által végzett előzetes meghallgatást, melynek alkalmával az ügyész felméri: mutatkozik-e hajlandóság a felek részéről kompromisszum létrehozására; ezen az előzetes meghallgatáson az ügyész mérlegelése szerint külön-külön és együtt is meghallgathatja a feleket. Tapasztalatom szerint ki ezt, ki azt a megoldást tartja célravezetőnek. Az egyik álláspont szerint ha külön-külön hallgatja meg a feleket, éppen azt nem tudja megítélni, hogy együtt képesek-e megoldásra jutni. A másik nézet viszont az, hogy a mediációs eljárás megfelelő körülményeit mellőző informális eljárás során fennáll a veszélye annak, hogy a felek között még inkább elmérgesedik a viszony.

⁶ SCHWEIGHARDT ZSANETT: A büntetőjogi mediáció alkalmazásának kezdeti tapasztalatai Magyarországon, in *Magyar jog*, 2010/3. szám, 174. o.

4.1 Az eljárás kezdeményezője

A büntetőeljárás (a magánvádas eljárás kivételével) a nyomozással kezdődik. A nyomozás pedig az ügyésznek vagy a nyomozó hatóságnak hivatali hatáskörében, valamint a nyomozó hatóság tagjának hivatali minőségében tudomására jutott adatok alapján vagy feljelentésre indul meg.⁷ A büntetőeljárást tehát gyakorlatilag bárki kezdeményezheti (hiszen a Be. 171.§ (1) bekezdése alapján bűncselekmény miatt bárki tehet feljelentést).

A mediáció kezdeményezésére jogosultak köre ennél szűkebb. A közvetítői eljárást fő szabály szerint az ügyész kezdeményezi a vádemelést megelőzően. Ugyanakkor e döntés meghozatalára nemcsak hivatalból, hanem a gyanúsított, a védő, illetve a sértett indítványára is sor kerülhet; és az sem hagyható figyelmen kívül, hogy amennyiben az ügyész tesz javaslatot a mediációra, a sértett és a gyanúsított hozzájárulása is szükségeltetik, ők tehát nem kerülhetők meg az eljárás megindításakor (ez természetesen következik a mediáció önkéntes jellegéből). Így a tényleges kezdeményező az ügyész mellett a gyanúsított, a védő és a sértett is lehet. (Más kérdés, hogy az ügyész formális döntése szolgál az eljárás megindításának alapjául.)

Az elsőfokú bírósági eljárásban, ha közvetítői eljárás lefolytatásának lehet helye, és az ügyész az eljárást a Be. 221/A. § (4) bekezdése alapján nem függesztette fel, a tanács elnöke a vádirat kézbesítésével egyidejűleg tájékoztatja a vádlottat, a védőt és a sértettet a közvetítői eljárás iránti indítvány megtételének lehetőségéről és a közvetítői eljárás következményeiről.⁸ Ha a sértett, a vádlott vagy a védő indítványozza az eljárást, úgy a bíróság (kötelező) előkészítő ülést követően – a feltételek fennállása esetén – 6 hónapra felfüggeszti az eljárást. Érdekes elméleti kérdés, hogy ekkor ki a tényleges kezdeményező, hiszen a bíróság hívja fel a figyelmet a mediáció lehetőségére, ugyanakkor az eljárás a sértett, a vádlott vagy a védő indítványára indul meg. Véleményem szerint az a logikus, ha a bíróságot tekintjük kezdeményezőnek, hiszen gyakorlatilag ő a folyamat elindítója, és ez a funkciója egyébként is összhangban áll azzal, hogy az eljárásban részt vevő személyeket az egész eljárás során köteles tájékoztatni jogairól és kötelezettségeikről. Akármelyik álláspontot fogadjuk is el, a kezdeményezésre jogosultak köre ekkor is pontosan körülhatárolt.

4.2 Az eljárás alanyai

A bírósági eljárás alanyait két nagy csoportba sorolhatjuk:

I. eljáró hatóságok: bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság;

II. az eljárás résztvevői:

1.) főszemélyek: terhelt, védő, sértett, sértett képviselője;

2.) mellékszemélyek: hozzátartozók, bizonyítási eljárásban közreműködők, a büntetőeljárás során hozott határozat alapján az eljárás résztvevőivé válók, az eljárás kezdeményezője.

A közvetítői eljárásban az alanyi kör ettől több vonatkozásban is eltér: egyrészt új szereplők lépnek be az eljárásba, másrészt a bírósági eljárás egyes alanyai nincsenek jelen. Az ügyészt és a bíróságot – mint az eljárás lehetséges elrendelőit – csak annyiban tekinthetjük szereplőknek, amennyiben határozatukkal kezdődik az eljárás, magának a mediációnak a folyamatában azonban nem vesznek részt.

Ha az előbbi besorolást követjük, a mediáció résztvevőit a következőképpen csoportosíthatjuk:

I. eljáró hatóság: a közvetítő (a pártfogó felügyelői szolgálat közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelője, vagy a pártfogó felügyelői szolgálatként kijelölt szervvel közvetítői tevékenység végzésére szerződésben álló ügyvéd);⁹

II. az eljárás résztvevői:

1.) főszemélyek: terhelt, sértett, a sértett törvényes képviselője;

2.) mellékszemélyek: védő, a sértett képviselője, a sértett törvényes képviselője, a sértett, illetve a terhelt által indítványozott, legfeljebb 2-2 személy, akik az eljárásban részt vehetnek és érdekében felszólalhatnak.

A sértett törvényes képviselőjét azért soroltam fel mindkét kategóriában, mert amennyiben a sértett korlátozottan cselekvőképes, úgy a törvényes képviselő jelenléte kötelező, ilyenkor tehát mellékszemélynek számít; ha viszont a sértett cselekvőképtelen, helyette törvényes képviselője jár el,¹⁰ ilyenkor főszemélyként vesz részt az eljárásban. (Az alanyok körét szemlélteti az 1. ábra, melyet a későbbiekben még részletesebben elemezni fogok.)

⁷ Be. 170. § (1) bekezdés.

⁸ Be. 263. § (4) bekezdés.

⁹ Bktv. 3. § (1) bekezdés.

¹⁰ Bktv. 8. § (1) bekezdés.

4.3 Önkéntesség

Különösebb magyarázatot nem igényel annak belátása, hogy a bírósági eljárásban az önkéntesség elve nem érvényesül, legalábbis a terhelt oldaláról egyáltalán nem. A sértett a magánindítványra üldözendő bűncselekmények esetén dönthet, hogy megindítja-e az eljárást vagy nem, ez azonban csak szűk körben biztosít teret az önkéntességnek.

Ezzel szemben a közvetítői eljárásban az önkéntesség elve rendkívül hangsúlyos: alapvető jelentőségű. Jelenti egyrészt azt, hogy az igazságszolgáltatás szervei nem gyakorolhatnak nyomást a felekre annak érdekében, hogy beleegyezzenek az eljárás lefolytatásába, sőt, gondoskodniuk kell arról, hogy a feleket a hozzájárulásról való döntésben semmi és senki ne befolyásolja (pl. a másik fél által alkalmazott kényszer, fenyegetés stb.). Másrészről azt is magában foglalja, hogy egyik fél sem köteles elfogadni a másik által felajánlott vagy kért reparációt.¹¹

Az önkéntességet számos eljárási garancia biztosítja, kezdve onnan, hogy a felek indítványát vagy hozzájárulását követeli meg a törvény a megindításhoz, amelyet előzetes meghallgatás, illetve előkészítő ülés útján is ellenőrizni kell, egészen odáig, hogy a felek a hozzájárulásukat bármikor visszavonhatják, és ekkor a bírósági eljárás folytatódik.

4.4 Ki hozza meg a döntést?

A bírósági eljárás keretében a döntéseket határozatok formájában a bíróság hozza. Természetesen eljárása során a tényállás helyes és hiánytalan felderítésére törekszik, hogy ennek megfelelő döntés szülessen. Feltétlenül azonban az igazságszolgáltatás – jogszolgáltatás problematikája, melynek részletes elemzésére ehelyütt nem térek ki. Csak annyit jegyeznék meg, hogy a jelenlegi jogalkalmazásban az eljárási igazság került előtérbe, vagyis a bíróság feladata nem az objektív igazság kiderítése, hanem az eljárási jogok és a tisztességes eljárás biztosítása, valamint a beszerzett adatok alapján bizonyítható tényállás megállapítása. Tekintettel arra, hogy a bíróság nem mechanikus „gépezet”, nincs lehetősége minden körülmény figyelembe vételére és értékelésére.

4.5 Milyen hatással bír a döntés a felek viszonyára és biztosítja-e elégedettségüket?

A mediációs eljárás során a felek kapnak lehetőséget a döntéshozatalra. Ez a döntés lehet egyrészt az, hogy mégsem kívánnak részt venni az eljárásban, ekkor azonban a végső döntést visszahelyezik a bíróság kezébe. Szerencsésebb esetben azonban sikerül megállapodást kötniük, amellyel maguk oldhatják meg a konfliktust.

A bírósági eljárás jellegéből adódóan az ügydöntő határozat mindenképpen nyertes-vesztes felállást teremt a felek között, így legalább egyikük – adott esetben akár mindketten – elégedetlenek lesznek a döntéssel. A közvetítői eljárás során azonban, ahol az érdekek sokkal inkább felszínre kerülhetnek, a felek kompromisszumos megoldást dolgozhatnak ki, mindkettőjük számára megnyugtató módon zárhatják le az ügyet.

Éppen ezért a bírósági eljárás nem járul hozzá a felek közötti viszony javításához, sőt, elmérgesíti azt, mivel a nyertes-vesztes pozíció kialakításával a szembenállást erősíti. A mediáció azonban érdekösszehangolásra törekszik, és mivel – jobb esetben – kölcsönös elégedettséget eredményez, így hozzájárulhat a felek közötti viszony javításához, legalábbis semlegesítéséhez.

4.6 Az eljárás gyorsasága, a költségek

Nem elhanyagolható szempont a gyorsaság és a költségek vizsgálata sem. Köztudott az a sajnálatos probléma, hogy a büntetőbíróságok túlterheltek. Ennek egyik legsúlyosabb következménye az eljárások elhúzódása. Nem ritka, hogy évek telnek el egy adott ügy lezárásáig. A mediáció mindenképp enyhíti a bíróságok terheit, amennyiben az arra alkalmas ügyeket – tehát a kis- és közepes súlyúakat – átveszi, így a bíróságok figyelmüket a komoly súlyú bűncselekményekre összpontosíthatják. A közvetítői eljárásnak pedig legfeljebb 6 hónap (illetve az első megbeszéléstől számított 3 hónap) alatt be kell fejeződnie, és amennyiben sikeres volt, ezt követően 30 napon belül az ügyész vagy a bíróság az eljárást megszünteti. Ennek megfelelően alakulnak a költségek is: a mediációs eljárás nemcsak gyorsabb, hanem lefolyásában is egyszerűbb a bíróságinál (pl. nincs költségigényes bizonyítás), ami szintén a költségek mérséklését eredményezi.

A közvetítői és a bírósági eljárásnak az ismertetett szempontok alapján történő összehasonlítását a Mellékletekben található táblázatban foglaltam össze.

A komparatív megközelítés után a következőkben a mediációra szűkíttem a vizsgáldást. Az eljárás jellegzetességeit ábrák és gyakorlati példák segítségével szemléltetem.

¹¹ GÖRGÉNYI ILONA: *Kárjövátétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*, 2006, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 156. o.

5. A KÖZVETÍTŐI ELJÁRÁS MENETE, TECHNIKÁI

Fontos hangsúlyozni, hogy a mediáció és a helyreállító igazságszolgáltatás nem egybeeső fogalmak. A mediáció szűkebb kategória: a helyreállító igazságszolgáltatás egyik jogintézménye. Ennek megfelelően a restoratív szemlélet hatja át: a cél a konfliktusok felszínre hozása, kezelése, lehetőleg lezárása is, valamint a bűncselekménnyel felborított egyensúly visszaállítása. A restoratív igazságszolgáltatás közvetlen érdekeltjei az áldozatok, az elkövetők és ezek gondoskodó közösségei. A mediációs eljárásban viszont csak az elkövető és az áldozat vesznek részt.

A mediáció három alapvető eleme a következő:¹²

- Konszenzuson alapul: a feleknek maguknak kell eljutniuk a konfliktus rendezéséig, a mediátor semmilyen véleményt, javaslatot nem tehet, ezért nem következik be a nyertes-vesztes helyzet.
- Magánjellegű és bizalmas: a közvetítői eljárás nem nyilvános, és minden, ami itt elhangzik bizalmasan kezelendő (a jelenlevőket titoktartási kötelezettség terheli), továbbá az elhangzottak nem használhatók fel bizonyítási eszközként, amennyiben az ügyből mégis bírósági eljárás lesz.¹³ A különtárgyalás során elhangzottakról pedig a mediátor csak a fél kifejezett felhatalmazásával adhat felvilágosítást.
- A mediáció nem a „jogokat és kötelességeket”, hanem az „igényeket és érdekeket” helyezi előtérbe: a bírósági eljárással szemben, mely a múltra koncentrál, a mediáció a jövőbe tekint, és arra ösztönzi a feleket, hogy értékeljék át az elérendő céljaikat jövőbeni igényeiknek és érdekeiknek megfelelően.

E három elem tehát, amely a mediáció egész folyamatát meghatározza, ezek tükrében alakul az eljárás. Tekintsük át röviden a közvetítés menetének egyes lépéseit!

A mediátornak első lépésként a törvényi keretek között meg kell határoznia a megbeszélés időpontját, majd idézi a feleket, és tájékoztatja őket a közvetítői eljárás lényegéről. A Bktv. szerint a mediátornak joga és kötelezettsége a feladatához szükséges iratok megismerése.¹⁴ Tapasztalataim, illetve a szakirodalom alapján azonban nem célszerű túlságosan mélyen „beleásnia” magát az ügybe, mivel egyrészt így már nehezebb megőriznie semleges pozícióját, másrészt pedig fennáll annak a veszélye, hogy mintegy „elszólásként” olyan kérdést tesz fel, mely az eljárás során még szóba sem került, ami könnyen maga után vonhatja a felek ellenérzését. A mediátor egyébként is hozzájut a szükséges információkhoz a beszélgetés során, még hozzá maguktól a felektől.

A mediátor feladata alapvetően a konfliktus feltárása. A konfliktus a társadalomban és az egyes egyének életében elkerülhetetlen, a mediátornak is ennek megfelelően kell viszonyulnia hozzá: el kell fogadnia, hogy a konfliktust nem tudja egyszer s mindenkorra megszüntetni. Feladata, hogy azt tudomásul vegye, és dolgozzon vele. Ha nem így tesz, akkor túlzott vehemenciával kezeli a helyzetet, akár még erőszakos is lehet. Ez pedig mindenképpen akadályozza a mediáció folyamatát.¹⁵ A közvetítőnek rendelkeznie kell a konfliktushelyzet felméréséhez szükséges empátiával. Ezalatt azt értem, hogy – mivel a folyamat első lépése éppen a konfliktusok felszínre hozása – meg kell találnia azt a határvonalat, amíg még engedheti „tombolni” a konfliktust, és amelyen túl már meg kell kezdenie az azzal való munkát a kommunikáció eszközével. (1. esetleírás)

Az 1. ábra a mediációs eljárás alatti kommunikáció fő irányait szemlélteti. Nem véletlen, hogy eltérő a résztvevőket szimbolizáló körök mérete és a nyilak vastagsága: ezzel kívánom érzékeltetni az egyes szereplők, illetve a köztük zajló kommunikáció jelentőségét a közvetítői eljárás célja szempontjából. Az eljárás főszereplői a sértett és a terhelt, rajtuk kívül a mediátornak is jelentős a pozíciója; nélkülük nincs közvetítői eljárás. Az egyéb résztvevők jelenléte nem szükségszerű (leszámítva a fiatalok törvényes képviselőjét), csak lehetőség. Ezzel összefüggésben a kommunikáció fő vonala a sértett és a terhelt között húzódik, valamint rendkívül jelentősek a mediátor kérdései, hiszen ezeknek köszönhetően indul meg maga a kommunikáció, valamint ezek a mediátor eszközei az eljárás, a beszélgetés irányítására. Egy jól időzített, jól megfogalmazott kérdés képes megfordítani a helyzetet, és egyúttal növeli a feleknek a mediátor szakértésébe vetett bizalmát. (2. esetleírás)

A mediátornak – tekintettel közvetítői szerepére – teljes mértékben alkalmazkodnia kell a felekhez, igényeikhez, miközben pártatlan pozíciójából egy pillanatra sem eshet ki. Előfordul, hogy a felek úgy érkeznek a megbeszélésre, hogy azonnal kinyilvánítják: közöttük semmilyen konfliktus nincsen, gyorsan írnak

¹² STRASSER, FREDDIE – RANDOLPH, PAUL: *Mediáció. A konfliktusmegoldás lélektani aspektusai*, 2005, Nyitott Könyvműhely Kiadó, Budapest, 78-79. o.

¹³ Be. 221/A. § (5) bekezdés.

¹⁴ Bktv. 3. § (4) bekezdés.

¹⁵ STRASSER – RANDOLPH: i. m. 38-39. o.

meg a megállapodást, aztán hadd menjen mindenki a dolgára. Azonban a mediátorok ebben a szituációban nem engedhetnek azonnal a felek akaratának, hanem ugyanúgy hozzá kell látniuk a konfliktusfeltáráshoz. Ilyen, látszólag konfliktusmentes szituációban is előjöhetnek ugyanis sérelmek, akár mert a felek azt egyébként rejtve akarták tartani, akár mert esetleg maguk sem tudtak róla, de a beszélgetés során rádöbbennek. Lehetséges, hogy a felek először nem ismerik fel az ellentét igazi gyökerét, nincsenek tisztában saját, burkolt indítékaikkal.¹⁶ Esetenként azonban – bár a mediátor érzi, hogy valamilyen konfliktus jelen van a háttérben – a felek olyannyira tartják magukat a „köztünk semmi probléma nincsen” állásponthoz, hogy végül nem derül fény a feszültség okára. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem születhet megállapodás. (3. esetleírás)

A közvetítőnek tehát számos kihívással kell megküzdenie a mediáció során: ügyelnie kell semlegességre, miközben alkalmazkodik a felekhez (ami különösen nehéz fiatal- és időskorú felek esetén), megküzd ellenállásukkal vagy épp ellenkezőleg, a kitörő feszültségükkel, kiválasztja az ott és akkor legmegfelelőbb kérdést, és így tovább. Különösen érdekes feladat a felek „játszmázásának” kezelése. Ez a fajta viselkedés abból adódik, hogy a felek még mindig nyertes-vesztes pozíciókban gondolkodnak, nem fogadják el azt, hogy egyenrangú felekként vesznek részt az eljárásban, és a cél a kompromisszum kialakítása; csak a saját érdekeikre koncentrálnak, nem hajlandók engedni a „huszonegyből”. Ilyenkor a mediátornak észlelnie kell ezt a hozzáállást, és az esetnek megfelelő eszközökkel igyekeznie kell megtörni az ellenállást. Azonban fennáll annak a veszélye, hogy ilyenkor nem sikerül a közvetítés. (4. esetleírás)

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

E rövid tanulmányban a mediáció folyamatának gyakorlati aspektusát mutattam be, a bírósági eljárással összevetve, illetve esetleírásokkal szemléltetve azt. Természetesen csak néhány momentum kiemelésére volt lehetőségem, hiszen rendkívül összetett eljárásról van szó, és nincs két egyforma eset. Mindenesetre úgy vélem, ez a rövid áttekintés is alkalmas volt az eljárás hangulatának, a mediátor kihívásainak, magának az eljárás menetének az érzékeltetésére.

Györgyi Kálmán szavaival zárom soraimat:

„Hadd reméljem azt, hogy az elkövetkező évszázadot olyan gondolat egyre növekvő térhódítása jellemzi, amelyben nem elsősorban az elkövetett bűncselekménynek a megtorlása, hanem a bűncselekménnyel megbolygatott jogi és valóságos egyensúly helyreállítása kerül a súlyponti kérdések közé, és amely gondolkodás nem a megtorlást, hanem a megbolygatott egyensúly helyreállítását, az okozott sérelem kiküszöbölését vagy legalábbis a csökkentését tűzi ki célul.”¹⁷

¹⁶ STRASSER – RANDOLPH: i. m. 45. o.

¹⁷ GYÖRGYI KÁLMÁN: A bűncselekmények áldozatainak emberi jogai a büntetőeljárásban, in CSÁNYI KLÁRA (szerk.): *Áldozatvédelem. Szakkönyv a bűncselekmények áldozataival foglalkozók számára*, 1999, BM Kiadó, Budapest, 91. o.

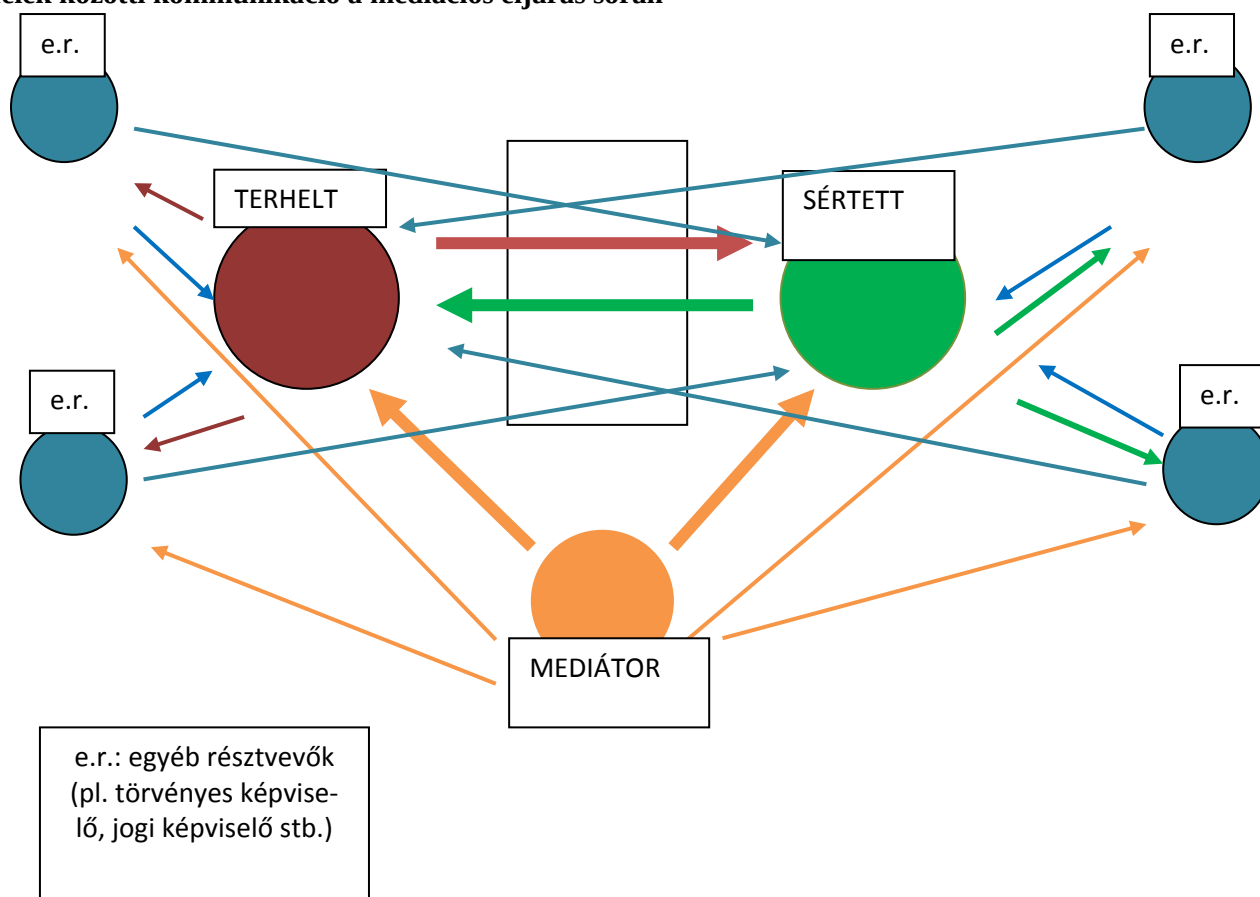
MELLÉKLETEK

A bírósági és a közvetítői eljárás összehasonlítása

	Bírósági eljárás	Mediáció
Ki a kezdeményező?	bárki	sértett, terhelt, védő, ügyész, bíróság
Kik az alanyai?	bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, terhelt, védő, sértett, sértett képviselője, hozzátartozók, bizonyítási eljárásban közreműködők, a büntetőeljárás során hozott határozat alapján az eljárás résztvevőivé válók, az eljárás kezdeményezője	közvetítő, terhelt, sértett, a sértett törvényes képviselője, védő, a sértett képviselője, a sértett, illetve a terhelt által indítványozott, legfeljebb 2-2 személy, akik az eljárásban részt vehetnek és érdeklükben felszólalhatnak
Önkéntes-e a részvétel?	a terhelt oldaláról soha, a sértett oldaláról szűk körben (magánindítványos bűncselekmények)	az önkéntesség az eljárás egyik alapelve
Ki hozza a döntést?	a bíróság	a felek
Hatása a felek viszonyára	nem javítja a felek jövőbeli kapcsolatát	javíthatja a felek közötti jövőbeli viszonyt
A felek elégedettsége	a nyertes-vesztes pozíció legalább az egyik fél elégedetlenségét eredményezi	a kompromisszumkeresés révén kölcsönös megelégedettséget eredményezhet
Gyorsaság, költségek	gyakran elhúzódik, költségigényes	gyorsabb lefolyású, olcsóbb

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A felek közötti kommunikáció a mediációs eljárás során



Forrás: a szerző saját szerkesztése

1. esetleírás: A konfliktus felszínre hozása

Az adott esetben fiatal- és felnőttkorú felek is részt vettek az eljárásban. A fiatalokkorúakkal együtt – a törvényi előírások szerint – törvényes képviselőik is jelen voltak. Az egyik sértett édesapja már az eljárás elején magára vonta a figyelmemet, ideges mozdulatai (pl. lábdobolás, a rágógumi ideges „örlése” stb.) miatt. Nem is kellett sokáig várni, hogy dühé kitörjön, és azt a felnőttkorú terheltre zúdítsa, aki szintén nem maradt adós a záporozó szidalmakért. Számomra – bár csak megfigyelőként voltam jelen – a szituáció egyre kellemetlenebbé vált. Érdeklődve figyeltem a mediátor viselkedését, és elismeréssel állapítottam meg, hogy arcizma sem rándult a szóáradat közben, viszont mikor már úgy érezte, hogy a felek elérték az említett határvonalat, feltett egy teljesen semleges kérdést. Csodálkozva tapasztaltam, hogy ez hatott: a veszekedők lecsillapodtak, és így már sokkal nyugodtabb légkörben lehetett folytatni az eljárást. Később a közvetítő elmondta nekem, hogy az elejétől fogva érzékelte az édesapa idegességét, ezért hagyta, hogy a mérge felszínre törjön. Ha nem így tesz, akkor nem sikerült volna feloldani a feszült hangulatot, így azonban megállapodás született.¹⁸

2. esetleírás: A jó időben feltett, jól megválasztott kérdés jelentősége a mediáció során

A „jó kérdés” jelentőségének érzékeltetésére egy olyan ügyet választottam, melyben a terheltek fiatalokkorúak voltak. A fiatalokkorúakkal való mediálás legfőbb kihívásai: egyrészt annak elérése, hogy felvállalják a felelősségüket, másrészt pedig az empátia felkeltése. A fiatalokkorúakkal való eljárás során mindig figyelembe kell venni a korosztályos sajátosságokat is.¹⁹

Az eset részletes leírásától most eltekintek, mert csak módszertani példát szeretnék adni. A mediáció során a közvetítő először a sértettet, majd a terhelteket kéri meg, hogy mesélje el a történeteket. Jelen esetben a fiatalokkorú terhelte e kérdésre válasz helyett nevetni kezdtek. „Azzal a tipikus tanórai kuncogással kezdődött, amikor a gyerek feje először szörnyen elvörösödik és a visszatartott röhögéstől egyre csak vörösödik, és egyszer csak kitör belőle a vihogás. Ami nagyon ragadós. Az oka ismeretlen, szünni nem akaró és bármely szúrósan is néz az ember ilyenkor a serdülőre, semmi hatás. Szóval ez történt. A négy fiú röhögött a közvetítői eljárás azon pontján, amikor el kellett volna mondaniuk, hogy mit követtek el. (Sajnos a szülőkre is hatott a „kór”).”²⁰

Mit tett ebben a helyzetben a mediátor? Először természetesen megdöbben. Majd gyorsan végiggondolta, hogyan tudná kezelni a helyzetet. Visszagondolt saját diákéveire, és arra, hogy ha abba akarta hagyni a nevetést, próbált valami szomorú vagy komoly dologra koncentrálni. „Így valami hasonlóval próbálkoztam, és így szóltam a fiúkhöz: »Hagyjuk egyelőre a bűncselekmény leírását, kérem önöket, beszéljünk arról, ahol a sértett befejezte, azaz megjelentek a rendőrök. Mi történt a rendőrségen? Hogy hallgatták ki önöket? Milyen érzés volt ujjlenyomatot adni, nyilvántartásba kerülni?»” Ez hatott. Komolyabbá váltak és elkezdtek beszélni a rendőrségi eljárásról, arról, hogy milyen érzés volt, amikor a szülők sorban megjelentek, értetlenül, ijedten, tehetetlenül és nem tudtak nekik magyarázkodni, mert a kihallgatás nem erről szólt és a rendőrtiszt erre nem adott engedélyt. (Azaz nem lehetett az anyuka szoknyája mögé bújni.)”²¹

Véleményem szerint ez az eset kiválóan szemlélteti, hogy a mediátor milyen kihívásokkal szembesülhet az eljárás során, amikor is minden kreativitását latba vetve, egyedüli eszközként megfelelő kérdésekkel szerezheti vissza a kontrollt az eljárás menete felett. A közvetítőnek arra is ügyelnie kell, hogy a különböző kérdéstípusok (pl. nyitott és zárt, reflexív kérdés, körkérdés, ún. BATNA/WATNA típusú kérdések, semlegesítő kérdések stb.)²² közül az adott szituációhoz illőt válassza.

3. esetleírás: A „láthatatlan” konfliktus esete

Az egyik mediáció során a szemben ülő felek már régről ismerték egymást, és az ügyből úgymond „véletlenül” lett büntetőeljárás (ismeretlen tettel szemben indult meg a nyomozás). A sértett hangsúlyozta, hogy ő csak a kárának megtérítését kívánja a terhelttől, egyébként egyáltalán nem haragszik rá. Viszont egész idő alatt a saját kezét nézegette, kerülte a szemkontaktust mind a mediátorral, mind a terhelttel. Időközben személyes problémák kerültek felszínre (pl. a terhelte súlyos betegsége, a gyermekével és annak családjával való

¹⁸ Az esettel a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának gyakorlatában találkoztam.

¹⁹ KERTÉSZ TIBOR: *A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység gyakorlata és módszertani kérdései. Válogatott esettanulmányok*, Fresh Art Design Kft., 154. o.
http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/b_ugyek_mediacio_esettanulmanyok.pdf, 2010.10.23.

²⁰ Uo. 59. o.

²¹ Uo. 59-60. o.

²² KERTÉSZ TIBOR: *Mediáció a gyakorlatban 1. A mediáció dinamikája*, Partners Füzetek, 91-96. o.

viszonyának megromlása stb.), de a valódi konfliktust nem sikerült felszínre hozni, akárhogy próbálkoztak a mediátorok. Ugyanakkor ez az ellenállás nem állta útját a megállapodás megkötésének.²³

4. eseteírás: A „játszmák” veszélye az eljárás eredményessége szempontjából

Ebben az ügyben a terhelt és a sértett szintén régebb óta ismerték egymást, közöttük a viszony már hosszabb ideje megromlott. A megbeszélés során nem sikerült előrébb jutni, mivel a felek makacsul ragaszkodtak el-lentétes álláspontjaikhoz egy, az ügygel szorosan össze nem függő kérdésben. Még a különtárgyalás során sem sikerült tisztázni, hogy az egymást kizáró vélemények közül melyik igaz. Végül a felek egy újabb megbeszélés kitűzésében állapodtak meg (nem kis nehézségek árán), de a konkrét időpont (9 vagy 11 óra) ismét vitát gerjesztett. Végül mindketten belenyugodtak a kompromisszumos 10 órába, azonban a megbeszélés napján a terhelt (aki annak idején a 11 órához ragaszkodott) telefonált a mediátornak, hogy körülbelül egy órát késni fog. A sértett egy ideig várakozott, de mivel a terhelt nem érkezett meg, és később már telefonon sem lehetett elérni, végül feladta, és nem született megállapodás.²⁴

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. GÖRGÉNYI ILONA: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*, 2006, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
2. GYÖRGYI KÁLMÁN: A bűncselekmények áldozatainak emberi jogai a büntetőeljárásban, in CSÁNYI KLÁRA (szerk.): *Áldozatvédelem. Szakkönyv a bűncselekmények áldozataival foglalkozók számára*, 1999, BM Kiadó, Budapest.
3. HERKE CSONGOR: *A sértett – terhelt mediáció szerepe a bűnmegelőzésben*, www.pecshor.hu/periodika/2003/herke.pdf, 2011.04.25.
4. KERTÉSZ TIBOR: *A büntetőügyekben alkalmazható közvetítői tevékenység gyakorlata és módszertani kérdései. Válogatott esettanulmányok*, Fresh Art Design Kft. http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/b_ugyek_mediacio_esettanulmanyok.pdf, 2010.10.23.
5. KERTÉSZ TIBOR: *Mediáció a gyakorlatban 1. A mediáció dinamikája*, Partners Füzetek.
6. NACSÁDY PÉTER IMRE: Mi is az a mediáció?, in *Magyar Jog*, 1995/3. szám, 184-189. o.
7. NACSÁDY PÉTER IMRE: Az amerikai mediáció, in *Magyar Jog*, 1998/5. szám, 298-304. o.
8. SCHWEIGHARDT ZSANNETT: A büntetőjogi mediáció alkalmazásának kezdeti tapasztalatai Magyarországon, in *Magyar jog*, 2010/3. szám, 172-180. o.
9. STRASSER, FREDDIE – RANDOLPH, PAUL: *Mediáció. A konfliktusmegoldás lélektani aspektusai*, 2005, Nyitott Könyvműhely Kiadó, Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

1. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
2. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.
3. 2006. évi CXXIII. törvény a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről.

²³ Ezzel az esettel szintén a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának gyakorlatában találkoztam.

²⁴ A példa ismét a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának gyakorlatából származik.

LŐRINCZI LÁSZLÓ

A LESZERELÉS HELYE A NEMZETKÖZI JOGBAN ÉS AZ ENSZ ALAPOKMÁNYÁBAN*

E rövid tanulmány célja, hogy kísérletet tegyen a leszerelésre vonatkozó joganyag elhelyezésére a nemzetközi jog térrénumában, s egyben bizonyosságot szerezzen arra nézve, hogy a „nemzetközi jog nem irreleváns”¹ a leszerelés területén. Megvizsgáljuk, hogy vajon mi lehet annak az oka, amiért a leszerelés joga a nemzetközi jogon belül is egy olyan speciális terület, amelyre a nemzetközi politikai döntéseknek jóval nagyobb a ráhatásuk, mint a nemzetközi jog bármely más területére.

A leszerelés tárgyával kapcsolatban az olyan két-, illetve többoldalú nemzetközi megállapodások bírnak különös jelentőséggel, mint például az Atomszorompó Szerződés vagy a SALT I. és II. szerződések, így hajlamosak vagyunk elfeledni, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya is foglalkozik a leszerelés ügyével. A tanulmány második felében ezért azt vesszük górcső alá, hogy vajon miért szorult háttérbe az Alapokmány más nemzetközi szerződésekkel szemben.

1. A LESZERELÉS HELYE A NEMZETKÖZI JOGBAN

A leszerelés joganyagának elhelyezése a nemzetközi jogban korántsem problémamentes, mert létezett, illetve létezik olyan álláspont is, amely azt vallja, hogy a leszerelés pusztán politikai és egyáltalán nem jogi probléma és a nemzetközi jog ezeket nem is képes szabályozni.² Nézetünk szerint ez a szélsőséges vélekedés nem állja meg a helyét, már csak azért sem, mert a leszerelést megvalósító eszközök minden esetben a nemzetközi szerződések.

Azt persze nem lehet vitatni, hogy a leszerelést megvalósító nemzetközi szerződések „kidolgozása, elfogadása és megvalósítása nem a jó szándéktól, nem is a jó javaslatoktól, hanem az erőviszonyoktól függ.”³ A nemzetközi erőviszonyok alakulására pedig számos tényező lehet kihatással (pl.: politikai, katonai, diplomáciai, kulturális kapcsolatok és természetesen a gazdasági helyzet), amik között a jog valóban csak másodlagos szerepet tölthet be.

Bátran kijelenthetjük tehát a leszerelési tárgyú szerződésekkel kapcsolatban, hogy a nemzetközi jognak kevés olyan térrénuma van, „ahol a jogi autonómia szerepe ennyire csekély, ahol ennyire direkt a politikai akarat normatív átírása. Végrehajtásuk, a be nem tartásuk esetén követett eljárások tekintetében helyzetük sajátos⁴, sok más nemzetközi egyezménytől különbözik.”⁵ Talán ezzel is indokolható az, hogy a nemzetközi jog néhány művelője idegenkedett e jogterülettől.

Ennek ellenére a leszerelés kérdése több mint száz éve napirenden van. Az 1899-ben összeült első hágai békekonferencia eredeti célja a leszerelési megállapodások létrehozása és a béke biztosítása volt. Ehelyett azonban inkább a hadviselés szabályait dolgozta ki és a következő, 8 évvel későbbi konferencia is erre az eredményre jutott. „A „klasszikus” nemzetközi jog uralma idején tehát a leszerelés nemzetközi jogi vonatkozásairól egyáltalán nem eshetett szó.”⁶

Valamelyest változtatott ezen a körülményen az első világháború után a Népszövetség Egyezségokmánya, amelynek 8. cikke kimondta: „A Szövetség tagjai elismerik, hogy a béke fenntartása megköveteli a nem-

* Jelen tanulmány a szerző készülő szakdolgozatának szerkezeti egységét képezi.

¹ MARTIN, ANDREW: *Legal Aspects of Disarmament*, 1963, The British Institute of International and Comparative Law, London, 8. o.

² HARASZTI GYÖRGY: A leszerelés nemzetközi jogi vonatkozása, in NAGY FERENC (szerk.): *Enyhülés és leszerelés*, 1977, A Magyar Országos Béketanács Tudományos Bizottsága, Budapest, 65. o.

³ KÖVES VINCE: Az ENSZ és a leszerelés: eredmények, távlatok és problémák, in SIMAI MIHÁLY (szerk.): *Az ENSZ és a világproblémák*, 1977, Kossuth Kiadó, Budapest, 62. o.

⁴ Sajátosságot mutat például, hogy számos szerződés lehetővé teszi a kilépést akkor, ha úgy ítéli meg, hogy az adott szerződés tartalmával összefüggő rendkívüli körülmények országának magasabb érdekeit veszélyeztetik, eltérés ezen szerződésekben csak a felmondás idejével kapcsolatban van, jellemzően 6 hónap-1 év. Természetesen nagyon csekély az ilyen felmondások száma, az Atomszorompó Szerződést fennállásának több mint 40 éve alatt eddig csak az Észak-Koreai Népköztársaság mondta fel.

⁵ DUNAY PÁL: A fegyverzetkorlátozás a politika és a nemzetközi jog tükrében, in NAGY BOLDIZSÁR – JENEY PETRA (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv*, 2002, Osiris Kiadó, Budapest, 882. o.

⁶ HARASZTI GYÖRGY: i. m. 66. o.

zetek fegyverkezésének csökkentését addig a legalacsonyabb fókig, amely az állam biztonságával és nemzetközi kötelezettségeiknek közös eljárás útján megvalósítandó kikényszerítésével még összeegyeztethető.” A cikk elrendelte a fegyverzet csökkentését és a csökkentés határát is megvonta. Habár a 8. cikkel nem keletkezett szó szoros értelemben vett nemzetközi jogszabály, hanem egy olyan jogelv, amelyet BUZA László programjellegű normának nevezett, s úgy vélte, hogy ez egy olyan nem teljes értékű jogszabály amelynek megalkotását „a jogalkotó nem csak tervbe vette, hanem egy szabályos jogi aktusban feladatként tűzte maga elé”.⁷ Mára azonban programjellegű normából nemzetközi jogi intézménnyé vált annak következtében, hogy konkrét tartalommal, kötelezettségekkel töltődött fel.⁸

Mint tudjuk, a Népszövetség nem teljesítette be a hozzá fűzött reményeket, így a leszerelés kérdése a második világháború után létrejövő új nemzetközi szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányában került megfogalmazásra. Némi csalódásként értékelhető, hogy az Alapokmány „csökkentés” helyett csak „szabályozást” említ, nem kötelezi az államokat a leszerelésre, persze ne feledjük, hogy a megszövegezésekor még tartottak a harcok Németországban és az ázsiai hadszíntéren, az Egyesült Államok pedig még az atombomba bevetésére készült, így nem túl életszerű az az elképzelés, hogy a leszerelést elsődleges célként kívánták volna megjelölni.⁹ De azt is mondhatjuk, hogy az Alapokmány megszövegezői tanultak a Népszövetségben elkövetett hibákból és reális célokat kívántak megfogalmazni hangzatos elképzelések helyett annak megszövegezése során. Az Alapokmány egyébként három helyen is (11. cikk, 26. cikk, 47. cikk) említést tesz a leszerelésről. Az viszont mindenesetre ellensúlyozza hiányérzetünket, hogy a nukleáris leszerelés kérdése már a kezdetektől napirenden szerepelt.

Az a tény, hogy az államok megállapodásaiból alakult ki a leszerelés joganyaga és ez a joganyag a nemzetközi jogi kötelező erővel rendelkező, a szerződő felek kötelezettségeit pontosan meghatározó nemzetközi szerződésekben ölt testet, rácsfol arra a vélekedésre, hogy a leszerelés ügye pusztán politikai és nem jogi probléma. Jellegénél fogva a leszerelés elsősorban tényleg politikai kérdés (ezen belül is a biztonságpolitika területére tartozik), de az imént ismertetett tény egyértelművé teszi, hogy ez a probléma a nemzetközi jog eszközeinek segítségül hívása nélkül nem orvosolható tartósan és eredményesen,¹⁰ azaz a leszerelés problémaköre nemzetközi jogi problémakör is, így helye van a nemzetközi jog rendszerében.

E gondolatmenet alapján, már nem okoz nehézséget a leszerelés elhelyezése a nemzetközi jogon belül. A Népszövetség és a funkcióját eredményesebben betöltő Egyesült Nemzetek Szervezete – amely szervezetek mindegyikének Egyezség- és Alapokmányában megjelent a leszerelés kérdése – a kollektív biztonság megteremtésének/fenntartásának területén fejti ki tevékenységét. A leszerelési tárgyú nemzetközi szerződések, illetve egyoldalú aktusok egyben biztonságpolitikai eszközök is, mi több, ha pontosak akarunk lenni, akkor a biztonságpolitika jogi eszközei.

Tehát adja magát az a következtetés, hogy a leszerelés jogát a kollektív biztonság rendszerét megteremtő és szabályozó nemzetközi jogi normák között helyezzük el. Megerősíti ezt az eredményt az is, hogy számos nemzetközi szerződés végrehajtásának ellenőrzését¹¹ (pl.: Atomszorompó Szerződés, atomfegyvermentes övezeteket létesítő szerződések) az ENSZ kvázi szakosított intézményeként működő Nemzetközi Atomenergia Ügynökség végzi a vele külön megkötött kétoldalú szerződések alapján. A kollektív biztonság fogalmától mára már elválaszthatatlanná vált ENSZ Biztonsági Tanácsának is születtek kötelező határozatai e körben.¹² Végül osztja ezt az elgondolást az is, hogy azok a szerzők, akik tankönyveikben figyelmet szentelnek ennek – a véleményünk szerint a többi szerző által méltánytalanul elhanyagolt¹³ – területnek, ők a leszereléssel foglalkozó joganyagot a kollektív biztonság rendszerén belül tárgyalják.¹⁴

⁷ BUZA LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban*, 1967, Akadémiai Kiadó, Budapest, 10. o.

⁸ HARASZTI GYÖRGY: i. m. 66-67. o.

⁹ PRANDLER ÁRPÁD: A Biztonsági Tanács hatásköre és funkciói a regionális szervezetekkel, a leszereléssel, valamint egyéb politikai-szervezeti feladatokkal kapcsolatban, in *Jogtudományi Közöny*, 1971/6. szám, 285. o.

¹⁰ HARASZTI GYÖRGY: i. m. 73. o.

¹¹ Erre példaként lásd: Atomszorompó Szerződés, atomfegyvermentes övezeteket létesítő szerződések.

¹² Erre példaként lásd: A Biztonsági Tanács 1737. számú határozata (2006.), amely Irán urándúsítási programjának kívánt gátat szabni, ennek érdekében nem fegyveres kényszerintézkedésként embargót és a pénzügyi források befagyasztását rendelt el. 1803. számú (2008.) határozatával további szigorításokat is elrendelt.

¹³ DUNAY PÁL: i. m. 884. o.

¹⁴ Erre példaként lásd: BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog – Különös rész*, 2010, Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 202-300. o.

2. A LESZERELÉS MEGJELENÉSE AZ ENSZ ALAPOKMÁNYÁBAN

Amint már az előző fejezetben kifejtésre került, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya három helyen tartalmaz a leszereléssel kapcsolatos rendelkezéseket.

Az Alapokmány 11. cikke alapján: „A Közgyűlés megvizsgálhatja a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló együttműködés általános elveit, ideértve a lefegyverzést (leszerelést – a szerző) és a fegyverkezés szabályozását irányító elveket és ilyen elvek tekintetében ajánlásokat tehet a Szervezet tagjainak, vagy a Biztonsági Tanácsnak, vagy mind a Szervezet tagjainak, mind a Biztonsági Tanácsnak.”¹⁵

A 26. cikk kimondja: „Abból a célból, hogy a nemzetközi béke és biztonság megalapozása és fenntartása a világ emberi és gazdasági erőforrásainak a fegyverkezés céljára történő minél csekélyebb felhasználásával legyen előmozdítható, a Biztonsági Tanács köteles a Szervezet tagjai elé terjesztés végett a 47. Cikkben említett Vezérkari Bizottság segítségével a fegyverkezés szabályozását szolgáló rendszer létesítésére tervet kidolgozni.”¹⁶

Végül pedig a 47. cikk értelmében „Vezérkari Bizottságot kell alakítani abból a célból, hogy tanács-
csal lássa el és támogassa a Biztonsági Tanácsot minden olyan kérdésben, amely a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartása céljából szükséges katonai eszközökre, valamint a rendelkezésére bocsátott fegyveres erők felhasználására és vezényletére, a fegyverkezés szabályozására és az esetleges leszerelésre vonatkozik.”¹⁷

E három cikknek a leszerelés folyamatában betöltött szerepe számos elméleti fejtegetésre adott okot, azonban már most előre bocsáthatjuk, hogy az imént idézett rendelkezések a hozzájuk fűzött reményeket nem váltották be annyiban, hogy az ENSZ marginális szerepet játszott a leszerelés folyamatában. Véleményünk szerint ennek egyik oka az, hogy a 26. és 47. cikkben is nevesített 5 tagú Vezérkari Bizottság, amit a Biztonsági Tanács segédszervének szánt az Alapokmány, a gyakorlatban soha nem működött. Másik okának pedig mindenképpen a kétpólusú világrend szembenállásának köszönhető kompromisszumkészség hiányát látjuk, amelyet az is alátámaszt, hogy a globális megosztottság megszűnése után a Biztonsági Tanács keretei között több olyan kötelező határozat született, amely az egyes államok vonatkozásában leszerelési kötelezettséget írt elő.¹⁸ Végső soron pedig az sem elhanyagolható, hogy a két nukleáris szuperhatalom e téren (is) magához ragadta a leszerelés folyamatának irányítását.

Mi az, amiért mégsem lehet eltekinteni az Alapokmány ez irányú bővebb elemzésétől? Elsősorban azért, mert ugyan az Alapokmány nem magasabb rendű a többi nemzetközi szerződésnél, de nyugodtan tekinthetjük elsőnek az egyenlők között,¹⁹ így a fent említett szerencsétlen körülmények ellenére kiindulópontjául szolgálhatott egy olyan irányú fejlődésnek, amely lehetővé tette, hogy a leszerelés programjellegű normájából valódi nemzetközi jogi intézmény válhasson. A másik okot pedig abban látjuk, hogy az ENSZ kvázi szakosított intézményeként működő Nemzetközi Atomenergia Ügynökség biztosítéki ellenőrzései révén komoly és fontos szerepet tölt be – már évtizedek óta – a nukleáris fegyverek non-proliferációjának megakadályozásában. Harmadrészt pedig nem feledkezhetünk meg az ENSZ szervnek ugyan nem minősülő, de ahhoz sok szállal kötődő leszerelési fórumról, a genfi Leszerelési Értekezletről (*Conference on Disarmament*) sem. Tevékenységének köszönhetően ugyanis már több jelentős leszerelést megvalósító nemzetközi szerződés is létrejött.

Az Alapokmány kapcsolódó cikkeinek elemzésénél gyakori, hogy ezeket a Népszövetség Egyezségokmányának 8. cikkével hasonlítják össze. Amint az előző fejezetben kiemeltük, az Egyezségokmány fegyverzetcsökkentést tartalmazó rendelkezésével szemben az Alapokmány már csak leszerelés és fegyverkezés szabályozásáról szól. Ebből levonható az a következtetés, hogy az Alapokmány nem az ENSZ tagjai számára állít közvetlen kötelezettséget, hanem a leszereléssel kapcsolatos tennivalókat a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács – a két főszerv – hatáskörébe utalja, de ha pontosak akarunk lenni, akkor ez a megállapítás úgy a leghelyénvalóbb, hogy a Közgyűlés továbbutalja a Biztonsági Tanács hatáskörébe a kérdést. Hans KELSEN

¹⁵ Egyesült Nemzetek Alapokmánya: 11. cikk. (1) bekezdés – Kihirdetve: 1956. évi I. törvény.

¹⁶ Alapokmány: 26. cikk.

¹⁷ Alapokmány: 47. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ Erre példaként lásd: Észak-Korea és Irán atomprogramjával szemben már több ízben hozott határozatot és rendelt el szankciókat.

¹⁹ SÜLYÖK GÁBOR: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat, in *Leviatán*, 2005/3. szám, 71. o.

szerint azonban ezt úgy is lehet értelmezni, hogy ezáltal az ENSZ tagjait sokkal szigorúbb leszerelési kötelezettségeknek is alá lehet vetni, mint anno a Népszövetség tagjait.²⁰

Teljesen helyén valónak tartjuk ezt az álláspontot és ezzel kapcsolatban az Alapokmány is következetesen cselekszik, amikor végső soron a Biztonsági Tanács hatáskörébe utalja a leszerelésre vonatkozó teendőket. Egyszerű következtetés eredményeként bebizonyíthatjuk KELSEN álláspontjának helyességét. Kiindulópontunk, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért elsődlegesen a Biztonsági Tanács és ezen belül is az öt, állandó tagsággal rendelkező, nagyhatalom a felelős, az pedig evidens, hogy a fegyverarzenálok leszerelése a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának lényeges eleme. Itt kapcsolódik be az Alapokmány azon megoldása, hogy a leszerelés a Biztonsági Tanács hatáskörei között köt ki, így az a szerencsés helyzet áll elő, hogy amíg a Közgyűlés csak ajánlásokat tehetne a leszereléssel kapcsolatban – amik nem kötelezőek az államokra nézve –, addig a Biztonsági Tanács már kötelező erejű határozatokat is megalkothat,²¹ kényszerintézkedéseket foganatosíthat, amiket az Alapokmány 103. cikke – mint a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya – alapján a kötelezett állam(ok)nak végre kell hajtaniuk. A béke veszélyeztetésének megállapítása esetén pedig szigorú leszerelési kötelezettséget írhatna elő. (Sőt már hozott is ilyen irányú határozatot egyes államok tekintetében, például: Észak-Koreával szemben, amikor 2006-os első kísérleti nukleáris robbantása után a Biztonsági Tanács a 1718. számú 2006. október 14-i határozatával az Alapokmány VII. fejezete alapján egyhangú döntéssel (!) szankciók alkalmazását rendelte el, illetve felszólította, hogy ne hajtson végre további nukleáris fegyverkísérleteket, szüntesse be a ballisztikus rakéták fejlesztését és fellövését, valamint azonnal térjen vissza az Atomsorompó Szerződéshez és fogadja el a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ellenőrzését.²²) Tehetné ezt főleg azért, mert a Biztonsági Tanács főként politikai testület, politikai döntéseket hoz, így maga határoz arról, hogy mi minősül a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének és arról is szabadon dönt, hogy ennek elhárítása érdekében milyen eszközöket vesz igénybe. E lehetőség intézményesített kontroll nélkül áll lehetőségére, ugyanis egyetlen szerv sem bírálhatja felül döntéseit.²³

Hogy miért nem történt mindeddig jelentősebb áttörést hozó eredmény e téren? Véleményünk szerint azon egybeesés következtében, hogy tudniillik a Biztonsági Tanács öt állandó tagja megegyezik az Atomsorompó Szerződés által deklarált öt atomhatalommal.²⁴

Noha a Biztonsági Tanács eddig nem tett határozott lépéseket a leszerelés előmozdítása érdekében, de e körben betöltött szerepét mégis növeli az, hogy az eddig már létrejött szerződésekben fontos helyet foglal el a biztosítékok és az ellenőrzés mechanizmusában.²⁵ Ilyen szerepet szán a Biztonsági Tanács számára az Atomsorompó Szerződés, vagy az éppen még hatályba lépésére váró Átfogó Atomcsend Szerződés, de említhetnénk példákat akár a regionális atomfegyvermentes övezeteket létesítő szerződések köréből is.²⁶

Végül néhány gondolat erejéig érdemes szólni a fentebb már megemlített genfi Leszerelési Értekezlet-ről is, amely jelenlegi formájában 1978-ban jött létre az ENSZ leszerelési kérdésekkel foglalkozó első rendkívüli ülészakán és 1979-ben kezdte meg működését.²⁷ A testület ugyan nem minősül az ENSZ szervének, de helyzete speciális, mert a Közgyűlésnek évente legalább egyszer jelentést tesz és munkája során figyelembe veszi annak ajánlásait, különös tekintettel a Közgyűlés I. számú főbizottságának, a leszerelési és nemzetközi biztonsági bizottságának ajánlásait. Összes döntését az Értekezlet plenáris ülésén konszenzussal hozza, az érdemi munka azonban az ad hoc bizottságokban folyik.²⁸

²⁰ PRANDLER ÁRPÁD: i. m. 285. o.

²¹ A béke veszélyeztetésének megállapítása esetén a Biztonsági Tanács ajánlásokat tehet, ideiglenes intézkedéseket, illetve kényszerintézkedéseket foganatosíthat. Ajánlásai ugyan jogilag nem kötelezőek, mégis „melegen ajánlott” ezek végrehajtása.

²² LAMM VANDA: Az Atomsorompó-Szerződés rendszerének 40 éve, in *Állam és Jogtudomány*, 2008/4. szám, 425. o.

²³ SÜLYÖK GÁBOR: *A Biztonsági Tanács feladatai*, előadás, 2011. április 14, Mindentudás Egyeteme, Győr.

²⁴ „E Szerződés szerint nukleáris fegyverrel rendelkező állam az, amely 1967. január 1-ét megelőzően nukleáris fegyvert vagy egyéb nukleáris robbanószerkezetet előállított és felrobbantott.” – A nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés 9. cikk (3) bekezdés

²⁵ PRANDLER ÁRPÁD: i. m. 286. o.

²⁶ Erre példaként lásd: Latin-Amerikára vonatkozóan a Tlatelolcoi-szerződést vagy a Dél-Kelet Ázsiára vonatkozó Bangkoki-szerződést.

²⁷ A Leszerelési Értekezlet elődei: Tíz-hatalmi Leszerelési Bizottság (1960-1962), Tizenhatalmi Leszerelési Bizottság (1962-1968), Leszerelési Bizottság (1969-1979)

²⁸ ZIMONYI ATTILA (szerk.): *Non-prolifерációs ABC: multilaterális fegyverzetellenőrzési megállapodások és exportellenőrzési rendszerek.*, 2000, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Budapest, 59. o.

Magyarország 1978 óta, tehát megalakulása óta tagja a Leszerelési Értekezletnek. Jelenleg 65 ország tartozik tagjai sorába.²⁹

A leszerelés folyamatában betöltött szerepe nem elhanyagolható, hiszen létrejötté óta már számos mérföldkönek számító nemzetközi megállapodást dolgozott ki a tömegpusztító fegyverek teljes skálájára kiterjedően. A nukleáris leszerelés területén az áttörésnek számító Átfogó Atomcsend Szerződés kimunkálása is a Leszerelési Értekezlet nevéhez fűződik.

3. UTÓSZÓ

Ha az elmondottakból egy végső következtetést kívánunk levonni, akkor elmondhatjuk, hogy bizonyítást nyert az a véleményünk, miszerint a nemzetközi jog is jelentőséggel bír a leszerelés ügyében, habár a nemzetközi politikának leszerelés folyamatára gyakorolt hatását eddig sem lehetett és véleményünk szerint ez után sem lehet majd enyhíteni.

Tisztán kitűnik az is, hogy a nemzetközi politika hatásának eredményeként szorultak háttérbe az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései más leszerelési tárgyú nemzetközi egyezményekkel szemben. Mindebben vitathatatlan a Biztonsági Tanács állandó tagjainak szerepe. Változtatna-e esetleg ezen a helyzeten a Biztonsági Tanács reformja, s egyúttal a Biztonsági Tanács állandó tagjainak „felhívítása” olyan államokkal, amelyek nem rendelkeznek tömegpusztító fegyverekkel, bizonyítván azt, hogy az ilyen fegyverek léte nem előfeltétele a globális hatalomnak?³⁰ Nem tudjuk, s e kérdés boncolgatása nem is lehet tiszte e tanulmánynak, ugyanis úgy véljük, hogy az erre vonatkozó válasz már túlmegy mind a jelen tanulmány, mind pedig a leszerelés folyamatát szabályozó jogi rezsim vizsgálati körén.

Egyet azonban biztosan állíthatunk, hogy bármennyire is erőteljes politikai, s főleg biztonságpolitikai megfontolások húzódnak a leszerelés háttérében, a nemzetközi jog nélkülözhetetlen eszköze ezen politikai akaratok realizálásának.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog – Különös rész*, 2010, Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
2. BUZA LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban*, 1967, Akadémiai Kiadó, Budapest.
3. DUNAY PÁL: A fegyverzetkorlátozás a politika és a nemzetközi jog tükrében, in NAGY BOLDIZSÁR – JENEY PETRA (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv*, 2002, Osiris Kiadó, Budapest.
4. HARASZTI GYÖRGY: A leszerelés nemzetközi jogi vonatkozása, in NAGY FERENC (szerk.): *Enyhülés és leszerelés*, 1977, A Magyar Országos Béketanács Tudományos Bizottsága, Budapest.
5. KÖVES VINCE: Az ENSZ és a leszerelés: eredmények, távlatok és problémák, in SIMAI MIHÁLY (szerk.): *Az ENSZ és a világproblémák*, 1977, Kossuth Kiadó, Budapest.
6. LAMM VANDA: Az Atomsorompó-Szerződés rendszerének 40 éve, in *Állam és Jogtudomány*, 2008/4. szám.
7. MARTIN, ANDREW: *Legal Aspects of Disarmament*, 1963, The British Institute of International and Comparative Law, London.
8. PRANDLER ÁRPÁD: A Biztonsági Tanács hatásköre és funkciói a regionális szervezetekkel, a leszereléssel, valamint egyéb politikai-szervezeti feladatokkal kapcsolatban, in *Jogtudományi Közlöny*, 1971/6. szám.
9. SÜLYÖK GÁBOR: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat, in *Leviatán*, 2005/3. szám.
10. SCHULTE, GREGORY L.: Stopping Proliferation Before it Starts, in *Foreign Affairs*, 2010/4. szám, <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=4&hid=125&sid=31178b75-b4c8-467a-b1e2-813d29583b2e%40sessionmgr114&bdata=JmxhbmC9aHUmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=a9h&AN=51485460>; 2011.10.01.

²⁹ The United Nations Office at Geneva: *Conference on Disarmament*. Forrás: <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/6286395D9F8DABA380256EF70073A846?OpenDocument> 2011.11.08.

³⁰ SCHULTE, GREGORY L.: Stopping Proliferation Before it Starts, in *Foreign Affairs*, 2010/4. szám, 85-95. o. <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=4&hid=125&sid=31178b75-b4c8-467a-b1e2-813d29583b2e%40sessionmgr114&bdata=JmxhbmC9aHUmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=a9h&AN=51485460>; 2011.10.01.

11. ZIMONYI ATTILA (szerk.): *Non-proliferációs ABC: multilaterális fegyverzetellenőrzési megállapodások és exportellenőrzési rendszerek*, 2000, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Budapest, 59. o.
12. The United Nations Office at Geneva: *Conference on Disarmament*, <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/6286395D9F8DABA380256EF70073A846?OpenDocument>, 2011.11.08.

RATIO COMMUNIS JOGINTÉZMÉNYEK A HIBÁS TELJESÍTÉS KÖRÉBEN

Az írásom a XXX. OTDK Jogtörténeti Szekciójában indult dolgozatom egy rövid kivonata, melyben a terjedelmi korlátra való tekintettel, pusztán az általam a hibás teljesítés körében vizsgált ratio communis jellegű megoldások egy része kerül bemutatásra. A ratio communis jogintézmények körét a következőképp definiálhatjuk: ha két jogrendszer találkozik és hatást gyakorol egymásra, ott az egyes jogrendszerek szerves fejlődése felgyorsulhat és bizonyos jogintézmények kölcsönhatásba kerülhetnek egymással, melynek következtében hatékony és igazságos megoldások születnek, és így tartósan alkalmazandó és továbbélő megoldások jelennek meg.¹ E cikkben a kellékszavatossági eszközök, a szavatossági igény érvényesítésére vonatkozó határidők körében kívánom kiemelni azon tartós és sikeres megoldásokat, melyek vagy a tudatos jogalkotói tevékenység, vagy a szerves fejlődés keretein belül spontán módon a mai joganyag részévé váltak. A felépítés tekintetében az általam vizsgált három jogi szabályozást kísérelném meg bemutatni, tehát a római jog, a német jog 2002-es átfogó reformját megelőző szabályait, valamint a jelenleg hatályos magyar Polgári Törvénykönyv a hibás teljesítés körében vizsgált ratio communis jellegű megoldásait.

1. BEVEZETÉS

A szerződési jog a magánjog területén óriási jelentőséggel bír és mára alapvető emberi életszükségletté vált. Nyilvánvaló tehát, hogy ezen megállapodások az életünk fontos részét képezik. A polgári jog eme területén belül a legfontosabb a magánszemélyek akarata, akarat szabadsága és autonómiája. A szerződés megkötésekor egy a felek között fennálló relatív szerkezetű jogviszony jön létre, melynek feltételeit a szerződő felek munkálják ki. A szerződéshez fűződő egyik legalapvetőbb elem egy alapelv, a szerződési szabadság elve.² Ez biztosítja, hogy az állam a szerződésekre vonatkozó szabályokra vonatkozóan olyan minimális, de mindenkire kötelező szabályozást valósítson meg, mely a szerződő felek érdekvédelmét és a szerződésben foglaltak állami kikényszeríthetőségét biztosítja.

A szerződési jog alapjai az ókori római jog óta szinte változatlanok. A szerződő feleket jogosultságok és kötelezettségek illetik meg és terhelik, mindez a felek szabad akaratán, konszenzusán nyugszik. Kiemelkedő szerepet játszanak a felek védelmére vonatkozó szabályok is, hiszen a szerződés esetében is előfordul rendellenesség, a szerződési folyamat megakadása, a szerződéses kötelezettség nem vagy nem kellő mértékben való megvalósulása. Ezen rendellenesség alapvetően ellentétes a már,- tartalmát illetően,- az ókori Rómában is alkalmazott alapelvvel a *pacta sunt servanda*³ elvével, mely a szerződés teljesítésének kötelezettségét jelenti. Ebből is látható, hogy a teljesítés elmaradása vagy annak hibás megvalósulása alapvető probléma, így a szerződések jogában a szerződésszegés, mint eshetőség igen komoly jelentőséggel bír.

A szerződésszegés esetei rendkívül sokrétűek. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a teljesítés nem vagy nem kellő megvalósulása esetén beszélhetünk szerződésszegésről. Emellett meg kell jegyeznünk, hogy maguk a szerződő felek is kikötéseket tesznek a jogosultságok és a kötelezettségek körére, melyek pedig természetesen eltérő hatást gyakorolnak a jogosulti érdekekre is. A szerződésszegő fél magatartásával szemben igénybe vehető eszközök szintén kiemelt fontossággal bírnak. Általánosan ezen eszközök három célra irányulhatnak. Célozhatják a szerződéskötést megelőző állapot helyreállítását, a szerződés eredeti tartalmának megvalósulását, vagy a károk megtérítését. A szerződésszegő féllel szembeni eszközök mellett ugyanakkor releváns kérdés a felróhatóság kérdése. A felróhatóságon azt érthetjük, hogy a jogrend a szolgáltatás

¹ FUGLINSZKY ÁDÁM: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben: Québec, Kanada*, 2010, ELTE Eötvös Kiadó Kft.

² LENKOVICS BARNABÁS: Szerződési szabadság - alkotmányos nézőpontból, in Liber Amicorum. Studia Gy. Boytha Dedicata, 2004, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.

³ A *pacta sunt servanda* elvének első, jogilag releváns meghatározása a IX. Gergely pápa nevéhez köthető Liber Extrában jelenik meg. A természetjog hatására a 17. században a kontinentális jogban általános elismerést nyert a *pacta sunt servanda* elve. Hugo Grotius ezen elvet a természetjogból vezeti le. A római jogban ez még nem volt bevett alapelv a megállapodás és a szerződés között ugyanis a római jog még különbséget tett. A *pacta sunt servanda* elvének általános elismerése előtt a szerződési típuskényszer volt az uralkodó Európában. Bővebben: SIKLÓSI IVÁN: *Adalékok a jogügylet, valamint a szerződés fogalmához és történetéhez*

elmaradását az adósnak beszámítja, s azért felelőssé teszi.⁴ Lényeges kérdés a felróhatóságon belüli vétkeség kérdése is. Vétkeségen az ember a saját cselekményével való olyan pszichikai kapcsolatát értjük, amely rosszálló társadalmi értékítélet alá esik.⁵

A szerződésszegésnek általánosan négy esetét különíthetjük el: a késedelmet, a lehetetlenülést (azon esetben, amikor felróható a teljesítés lehetetlenné válása a kötelezettnek) a teljesítés megtagadását és a hibás teljesítés esetét. A késedelem esete akkor áll fenn, amikor a kötelezett (adós) vagy a jogosult (hitelező) nem teljesíti a kellő időben a szerződésben foglaltakat. A lehetetlenülés esetében a teljesítés az adósnak felróhatóan vagy fel nem róhatóan teljesíthetetlenül válik, utóbbi esetben nem beszélhetünk szerződésszegésről. A teljesítés megtagadása során arról van szó, hogy a kötelezett jogos ok nélkül tagadja meg a jogosult irányába való teljesítést. Végül pedig a hibás teljesítés esete. Ezen esetben a teljesítés nem felel meg a szerződésben vagy a jogszabályban foglaltaknak, így a teljesítés nem valósul meg a maga teljességében, csak valamilyen hibával. A következőkben a hibás teljesítés esetének különféle történelmi dimenziókban alkalmazott azon anyagi jogi szabályait és ezek egymásra való hatását kívánom bemutatni, amelyek szervesen hatottak egymásra, és ezáltal ratio communis megoldásoknak tekinthetők.

2.A RÓMAI JOG SZABÁLYAI

2.1. A kellékszavatosság a római jogban

A római jogban a hibás teljesítés gyökerei szorosan az adásvételi szerződéshez kapcsolódva jöttek létre. Az adásvételi szerződés kétféle irányultságú célt igyekezett megvalósítani. A vevő igyekezete arra irányult, hogy minél olcsóbban juthasson a megvásárolni kívánt áruhoz. Az eladó pedig a minél nagyobb áron való eladást célozván feldicsérte az árut. Ezáltal mindkét félnek érdekében állt a másik fél becsapása, megtévesztése. Ezen érdekellentétből fakadó problémák kiküszöbölése végett alakultak ki a római jogban a kellékszavatosság szabályai. A kellékszavatosság rendeltetése az ókori Rómában alakult ki, és mindmáig változatlan.

A kellékszavatosság lényege abban áll, hogy a kötelezett hibás teljesítése esetén helyt állni tartozik mindazon hibáért, mely a dologban, már a teljesítéskor megvolt.⁶ A szavatosság a római jogban az áru rejtett hibáiért való felelősséget jelentette. A római jogban alkalmazott szavatossági szabályok remek mintaként szolgáltak a jóval később használatos szabályozásoknak is.

Az **archaikus jog** még csak egyetlen esetben ismerte az áru hibáiért való felelősséget: ha az eladó az eladott telket a *mancipatio*hoz fűzött nyilatkozatában nagyobbnak tüntette fel, mint az a valóságban volt, a vevő a törvény alapján a különbözet kétszeresére menő *actio de modo agrival* fordulhatott ellene.⁷ Emellett elfogadott volt bizonyos esetekben az áru hibamentességének az eladó általi garantálása *stipulatio (stipulatio simplae)* révén. Ezt a *stipulatio*t gyakran összekötötték a *stipulatio duplaeval*, melyben az eladó vállalta, hogy elperlés esetén a vételár kétszeresét fizeti meg a vevőnek.⁸ A *stipulatio* formái, (az *actio de modo agritól* eltekintve) a jogszavatosság körébe tartoztak, habár jellegüket tekintve inkább a mai jótálláshoz hasonlítottak, így az archaikus jogban klasszikus kellékszavatossági megoldásokról nem beszélhetünk.

A **praetori edictumok módosítottak** az addigi szabályokon, ám ezek döntően az *actio empti* keresetére vonatkoztak, ami nem a kellékszavatosság, sokkal inkább a mai modern kártérítés előzményének tekintendő, így ezen írás keretein belül ez nem kerül tárgyalásra. A téma szempontjából ezáltal sokkal nagyobb jelentőséggel bírnak az *aedilis curulisek edictumai*, azzal hogy jelentősen szigorították az eladókra vonatkozó szavatossági szabályokat. A rejtett hibákért való szavatosság alkalmazása kiterjedt. Az *aedilisek* taxatív felsorolták azon hibákat, melyekért az eladók objektív módon - tehát saját szubjektív tudomásuktól függetlenül - voltak kötelesek helytállni.⁹ A rejtett hiba esetén a vevő választása szerint (a kártérítés keresetén túl) két klasszikus kellékszavatossági kereset valamelyikével élhetett. Az egyik az *actio redhibitoria* volt, mellyel a vevő hat hónapon belül felbonthatta a szerződést - elállhatott attól. Az elállással tehát *in integrum restitutio*

⁴ BENEDEK FERENC: *Római magánjog, Dologi és Kötelmi jog*, 1995, Reprint Kiadó, Pécs, 130. o.

⁵ Uo. 130. o.

⁶ HAMZA GÁBOR: Az eladói kellékszavatosság fejlődése a római jogban, in *Acta Facultatis Politico- Iuridicae Tomus* 1990/32 szám. 42. o.

⁷ FÖLDI ANDRÁS –HAMZA GÁBOR: *A római jog története és institúciói*, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 518. o.

⁸ Az ilyen nem törvény alapján álló fokozott felelősség a mai hatályos jogban jótállásnak minősül, mely elválasztásra kerül a kellékszavatosságról, bővebben foglalkozik ezzel a problémával JAKAB ÉVA: Kellékszavatosság és jótállás, in *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére (SUP CXXIII)*, Pécs 1996.

⁹ FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: i. m. 519. o.

következett be, tehát olyan állapot állt be, mintha egy jogügylet sem történt volna. A másik lehetőség az *actio quanti minoris* volt, mellyel a vevő egy éven belül vételár-leszállításra perelhetett, ha kisebb hibát észlelt az áru vonatkozásában és a dolog értéke csökkent a rejtett hiba miatt.¹⁰ Az árleszállítás mértékére vonatkozóan az első forrás Gelliustól származik. A *Noctes Atticae* című művében a vételár csökkentéséről egy formula révén ad felvilágosítást: *Quanto ob id vitium minoris erit*, tehát amennyivel az áru kevesebbet ér.¹¹ Később ennél pontosabb meghatározás is megjelenik a *iumentum edictum*-ban. *Quo minoris cum venirent fuerint*, mely több támpontot ad az árleszállítás mértékének megállapítására vonatkozóan, ekkor ugyanis a perlési formában a magistratus utasítására a iudex köteles a becslési eljárást lefolytatni az értékcsökkenés megállapítása érdekében.¹²

A **iustinianusi jog** továbbfejlesztette az eladói kellékszavatossági szabályokat. Bevezette az áru rejtett hibáiért való objektív felelősséget, mely a rabszolgákon, igásállatokon és a legfontosabb termelőeszközökön túl¹³ kiterjedt minden más dologra is.¹⁴

2.2. Igényérvényesítési határidők a római jogban

A szavatosság szempontjából két időpont volt különösen fontos a római jogban. Az egyik a jogvesztő határidő kezdete volt, a másik pedig az igényérvényesítésre vonatkozó határidő. Ezen két határidő szabja meg a szavatossági igény érvényesítésének kereteit.

Az *aedilisi edictum*ok által szabályozott adásvételek esetében az általános **határidő kezdetére vonatkozó alapvető szabály** az volt, hogy az elállásra (*actio redhibitoria*) vonatkozó hat hónapot és az árleszállításra (*actio quanti minoris*) vonatkozó egy évet a szerződés megkötésétől kell számítani. A szerződés akkor minősült megkötöttnek (*emptio perfecta*), ha a felek tisztázták már az eladásra került dolog mibenlétét, mennyiségét, minőségét és emellett a vételárban is megállapodtak.¹⁵ Ez a szabály látszólag nagyon egyértelmű, ám a valóság nem ezt tükrözi. A veszélyviselésre vonatkozó szabály azonban azt mondja, hogy: *perfecta emptione periculum ad emptorem respiciet*,¹⁶ tehát amint kész a vétel a vevőre száll a veszély. Ezen szabály alapján tehát azon köztes időszakban, amikor az adásvétel már megkötött, de a dolog még nincs a vevő birtokában a *vis maior*ért már a vevő felelt. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a vevő elsődleges érdeke, hogy a vásárolt dolog mielőbb átadásra kerüljön, mivel szavatossági igényét csak így tudja esetlegesen érvényesíteni. Eltérnek az egyes fragmentumok azonban az említett két határidő vonatkozásában is. Egyes fragmentumok a hat hónapos határidőt csak a hiba felfedezésének első lehetséges időpontjától számítják függetlenül attól, hogy észlelte-e a hibát.

Az **igényérvényesítési határidők** számítása sem tisztázottabb. Az első jelentős kereset az *actio de modo agri* volt, mely *actio perpetua* volt, így nem évült el. Ezt követték az *aedilisi edictum*ok által bevezetett *actio redhibitoria* és *actio quanti minoris* hat hónapos és egy éves általános jogvesztő határidői. Ezen határidők elteltével, a szavatossági igény érvényesíthetősége megszűnt. Némiképp árnyalta ezt az elképzelést a felbukkanó és már korábban említett Gaius-töredék, amely speciális határidőkről szólt. Az eddigiek során a szavatossági eszközök és az igényérvényesítési határidők körében az általános szabályok kerültek ismertetésre. Fontos azonban, hogy a következőkben a Gaiustól származó fragmentumban meghatározott speciális határidőket is vizsgáljuk.

A töredék a következőképp rendelkezett: “*Si venditor de his quae edicto aedilium continentur non caveat, pollicentur adversus eum redhibendi iudicium intra duos menses vel quanti emptoris intersit intra sex menses.*”¹⁷ “Ha az eladó nem ígéri meg az *aedilisek* ediktumában foglaltakat, megígérik ellene az elállásra menő keresetet 2 hónapon belül, vagy a vételárcsökkentésre menő keresetet 6 hónapon belül.”

Az általános határidőkhöz képest (6 hónapos, illetőleg 1 éves határidőkhöz) olyan speciális határidőkre figyelhetünk fel, melyek a Gaius-töredéket az általános szabályokba való beillesztésük miatt problémássá teszik. A következőkben a töredékre vonatkozóan kialakult néhány eltérő jogtudósi álláspontot ismertetnék, azzal a céllal, hogy a speciális határidők általános szabályokba való illeszkedéséről kicsit világosabb képet kaphassunk.

¹⁰ FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: i. m. 519. o.

¹¹ JAKAB ÉVA: *Az árleszállítás mértéke a szavatossági perben*, Tanulmány, 327. o.

¹² Uo. 328. o.

¹³ Vannak olyan nézetek miszerint ez már a posztklasszikus korban bekövetkezett. Lásd: HAMZA GÁBOR: *Az i. m.* 43. o.

¹⁴ FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: i. m. 519. o.

¹⁵ DELI GERGELY: *Az időtényező a kellékszavatosság szabályozásában*, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 33. o.

¹⁶ D. 18. 6. 8 pr.

¹⁷ D. 21. 1. 28.

Max Kaser szerint az *aedilis curulisek* edictumainak rendelkezései alapján az eladó köteles nyíltan közölni a vevővel, ha a rabszolga valamilyen hibával rendelkezik. A nem közölt és nem nyilvánvaló hibákért való mentességért garanciavállalást követelhetett *stipulatio* útján a vevő. Amennyiben az eladó ezt megtagadta a vevő két hónapon belül elállhat a szerződéstől.

Rolf Knütel¹⁸ ugyanezen elméletet vallotta, ám némiképp részletezte kifejtve a kettős védelem tanát is. Knütel szerint először a vevő elállhat vagy vételár-leszállításra perelhet, ha az eladó a kellékhibát nem közölte nyíltan. A vevőnek emellett joga van *garanciastipulatio*t követelni, ha az eladó garantálja az áru hibátlan voltát. Azonban, ha a garanciavállalást az eladó megtagadja, a vevő két hónapon belül elállásra, hat hónapon belül pedig *interessére* perelhet.

Jakab Éva állt elő ezt követően ettől merőben eltérő elmélettel állt elő a töredék vonatkozásában. A római jog egyik legkiemelkedőbb magyar jogtudósa rendszertanilag, a Lex Rubria analógiájaként értelmezi a fragmentumot.¹⁹ Jakab különbséget tesz a *garanciastipulatio* és az *aedilis* által elrendelt *stipulatio* között. Ezen elrendelt *stipulatio* az, amely az elállást és az árleszállítás keresetét adja. A *stipulatio* - melyet az *aedilis* elrendelt - Jakab szerint pusztán csak processzuális eszköz volt, és az eladó helytállását valósította meg. Amennyiben ezen *stipulatio*t az eladó megtagadta, akkor a vevő a két és hat hónapos határidőn belül bizonyítási eljárás nélkül követelhetette az elállást vagy az árleszállítást. A töredékben megjelenő két hónapos határidőt az alperes *indefensio*jától²⁰ számította. Álláspontja szerint ezen határidőn belül elállással élhetett a vevő, míg hat hónapon belül vételár-leszállításra indíthatott keresetet.

Berthold Kupisch nevéhez fűződik a legújabb irodalom, amely e töredékkel foglalkozott. Elmélete eltér Jakab Éva a határidőkre vonatkozó elméletétől, sőt sok kérdésben bírálja is azt. Jakab Éva a két és hat hónapos határidőket az *aedilisi stipulatio* megtagadásának esetére vonatkoztatta, mely így szankciós jelleget öltött. Kupisch álláspontja szerint viszont a határidők megrövidítése nem tekinthető szigorú szankciónak az eladóra nézve, hiszen ez voltaképpen csökkenti annak az esélyét, hogy a vevő elálljon a szerződéstől.²¹ Így ennek szankció jellegével nem ért egyet, hiszen ez valójában a vevő lehetőségeit csorbítja. Emellett Kupisch azt is felveti, hogy Jakab ellentmond magának azzal, hogy azt írja, hogy a két hónapos határidő lejártával a vevő visszatérhet a rendes elállásra menő keresetre, ha ezen felül a hat hónapos általános szabály nem telt el. Ezen néhány kritikai gondolat ismertetése után a német jogtudós elméletére térnek rá. Kupisch egy a Stephanostól származó *scholion*ra alapozza nézetét. A szöveg tanúsága szerint, ha valaki olyan rabszolgát adott el, melynek rejtett hibája van, a vevőt megilleti az *aedilisi actio redhibitoria* vagy a *quantum minoris actio*, amennyiben a hiba ismert volt. A vevő elállásra hat hónapon belül, vételárcsökkentésre pedig egy éven belül perelhet, ha az eladó a vevőnek megígérte azt, ami az *aedilis edictum*a tartalmaz: ha pedig neki nem ígéri meg, elállásra két hónapon belül, amennyi hiányzik (*interesse*), arra pedig hat hónapon belül perelhet.²² Ezen *scholion* szerint három alaptípus jelenik meg Kupischnál. Az első az *aedilisi edictum* által meghatározott általános szabályok köre a hat hónapos és az egy éves jogvesztő határidőkkel. A második a Gaius-i speciális szabályok köre melyben, ha az eladó megtagadja a *stipulatio* foganatosítását (*garanciastipulatio* nélküli eset), akkor a vevőnek az elállásra két hónapos, vételár-leszállításra pedig hat hónapos igényérvényesítési határidő áll a rendelkezésére. A harmadik alaptípus pedig a Pomponiustól származó forrásszövegen alapul, amely az egyszerű vételre²³ (*simpliciter vendito*) nézve kizárja az *aedilisi* keresetek alkalmazását.

Végezetül fontos megemlíteni, hogy az állatok vételekor a római jog által alkalmazott hatvannapos igényérvényesítési határidőt is, mely a későbbi jogrendek szabályozásában is megjelenik, ám tévesen értel-

¹⁸ SIKLÓSI IVÁN: Kétkedések és válaszkísérletek. Megjegyzések a Gai. D. 21, 1, 28 interpretációtörténetéhez, különös tekintettel a legújabb irodalomra, in *Jogelméleti Szemle*, 2004/4. szám.

¹⁹ Uo.

²⁰ JAKAB ÉVA: *Stipulationes aediliciae*, 139. o.

²¹ SIKLÓSI IVÁN: i. m. 5. o.

²² “Si quis servum vendiderit, qui vitium latens habeat, emptori competit actio aedilicia redhibitoria, vel quanti minoris servum emisset emptor, si vitium cognitum habuisset. Et redhibitoria quidem duntaxat intra sex menses agitur, quanto minoris autem intra annum utilem, si nimirum venditor emptori caverit de his, quae edicto aedilium continentur: etenim si ei non caverit, redhibitoria duntaxat intra duos menses, quanti minoris intra VI menses agitur, ut Gaius dig. 28. dicti lib. et tit. Librorum singularium Antipapiniani dicit. Sed hoc sic accipe, si non simpliciter et ita, ne restitutio fieret, venditor servum vendiderit: nam adversus eum, qui simpliciter et ita, ne restitutio fiat, vendit, aediliciae actioni non est locus, ut Papinianus dicit dig. [48 §. 8] eiusdem lib. et tit.”

²³ SIKLÓSI IVÁN: i. m. Erre példaként említhető a hadifoglyok kalappal, illetőleg koszorúval történő eladásának esete Gelliusnál.

mezett tartalommal. A római jogban ugyanis a megtekintéskor meglévő, vételárat drágító eszközökre vonatkozott és nem közvetlenül magukra a vásárolt állatokra.

A határidők szempontjából érdekes a **nyugvás** kérdése is. A kellékszavatossági határidők *utilis tempus*ok voltak, így leginkább csak halasztó jelentőséggel bírtak. Az elévülési idő nyugvása törvénykezési szünet esetén volt jellemző. Mivel azonban a törvénykezési szünet (pl.: vásárnap, népgyűlés napja, ünnepek) időpontja a római jogban igen gyakori volt, így azt mondhatjuk a nyugvás jelentősen meghosszabbította az igényérvényesítési határidőket.

3.A BGB SZABÁLYAI

3.1 A kellékszavatosság a BGB-ben

A római jog megoldásainak továbbélését a német jogban vizsgáltam. Ennek oka egyfelől, hogy a német jog sok rendelkezése alapul a római jogon és annak recepciója széles körben érvényesül másfelől pedig, hogy a német jog jelentősége kiemelkedő a magyar magánjog vonatkozásában is, hiszen az osztrák megoldások hatása sokáig jelentősen meghatározta a magyar magánjogot, az osztrák szabályozást pedig a német szabályozás hatotta át.

A *Bürgerliches Gesetzbuch* (továbbiakban BGB) a 2002. évi reformjáig lényegében a római jogon alapul. A dolgozatban a 2002-es reformot megelőző szabályok kerültek ismertetésre.

A BGB 2002-es reformot megelőző rendelkezései nem tartalmazták a hibás teljesítésre vonatkozó általános szabályokat. Nem voltak egységes kellékszavatossági szabályok sem, mivel különbséget tett a BGB törvényi kellék hiányára illetve az ún. kikötött kellék (gyakorlatilag a kifejezetten garantált tulajdonság volt) hiányára vonatkozó esetek között, másfelől pedig a specifikus, illetve a generikus vételre vonatkozóan is.

A BGB a kellékszavatosság körében eltérően szabályozza a **kellékhiany (kellékhiba) és a kifejezetten ígért tulajdonság hiányának** esetét. Eltérés volt arra vonatkozóan is, hogy specifikus vagy generikus vétel történt. Egyedi dolog adásvételekor árleszállítás (*Minderung*) és elállás (*Wandelung*) között választhatott. Gyakorlatilag e két eszköz közötti választás jelentette a vevő választási jogát, a *ius variandi*.²⁴ Fajlagosan meghatározott adásvétel esetén ez a szabály annyival bővült, hogy a vevő **kicserélést** is kérhetett. Kelékhibáról akkor beszélünk, ha a hiba csökkentti vagy megszünteti az áru értékét vagy a szokásos illetve szerződésben meghatározott használhatóságát.²⁵ Ez a római jog *aedilisi* ediktumaiban megjelenő rejtett hibákért való felelősség pontos megfelelője a német jogban, így ezen megoldást is a szerves továbbélés részének tekinthetjük. Adásvétel esetén ekkor a vevőt két római jogi eredetű (*aedilisi*) kereset illette meg. A vevőnek joga volt egy éven belül **árleszállítással** (*Minderung*) és hat hónapon belül **elállással** (*Wandelung*) élnie. Ez a két kereset gyakorlatilag megegyezett a római jogban alkalmazott *actio quanti minoris* és *actio redhibitoria* kereseteivel. Kifejezetten garantált, de az áru értékét, illetve használhatóságát nem feltétlenül befolyásoló tulajdonság hiánya esetén a jogosultnak lehetősége volt kártérítésre menő keresetet is indítani.²⁶ Ezzel ezen írás keretében szintén nem foglalkoznék tovább, mivel ezen szabályok köre is inkább a kártérítés gondolati síkja felé vezet.

A BGB szabályait a diszpozitivitás jellemzi, mely lehetővé teszi, hogy a felek más szavatossági jogban is megállapodhatnak. Ezen szabály révén a szerződés kikötése alapján a jogosultnak **kijavítás** (*Nachbesserung*) kérésére is lehetősége van. A rendelkezést alapvetően nem tartalmazta a BGB, ám az AGBG (*Allgemeinen Geschäftsbedingungen Gesetz*) beemelte a német polgári törvénykönyvbe a régi 476a §-t.²⁷ Főszabályként az eladó viseli a kijavítás költségeit, ha a felek a szerződésben ezt a kellékszavatossági jogot kötik ki a törvényben meghatározott elállás vagy árleszállítás helyett. Generikus vétel esetén a vevő árleszállítás vagy elállás helyett kicserélést is kérhetett.²⁸ A kijavítást nem lehetett kikötni kizárólagos szavatossági jogként, ám elsődleges igényként igen.²⁹

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a római jog alapjain állva a BGB alkalmazza első körben az árleszállítás és az elállás eszközeit, emellett fajlagos adásvétel esetén e kört kibővíti egy új eszközzel a

²⁴ REBMANN, KURT: *Münchener Kommentar Zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band III.*, 1993, München, 274. o. (továbbiakban MünchKomm)

²⁵ BGB aF 459. §. (1) bekezdés.

²⁶ BGB aF 459. §. (2) bekezdés.

²⁷ CSIZMADIA NORBERT: i. m. 432. o.

²⁸ Az eladó által a hiba csalárd módon való elhallgatása esetén kártérítés is követelhető.

²⁹ TERCSÁK TAMÁS: A kijavítás jog vagy kötelezettség, in *Magyar Jog*, 1995/10. szám, 593. o.

kicseréléssel, és kivételesen a szabályozás diszpozitivitást pártoló voltából fakadóan lehetőség van kijavítás kikötésére is, amennyiben ez a felek konszenzusából fakad. A két klasszikus kereset mellett ratio communis jelleget ölt a kellékhiba és a kifejezetten ígért tulajdonság esetén való különbségtétel is.

3.2 Igényérvényesítési határidők a BGB-ben

Az **elévülés kezdete**re vonatkozóan szintén széttagolt volt a BGB szabályozása. Ingó dolgok esetén a szállítással (*Ablieferung*), ingatlan dolog esetén pedig az átadással (*Übergabe*) kezdődik meg az elévülési idő. Hasonlóan a római joghoz a német jog is elvárja a kész szerződés meglétét az elévülés megindulásához. A német jogban újdonság, hogy lehetőség van részletekben való teljesítésre (*Sukzessivlieferungsvertrag*) is.³⁰ Ezen esetben a kezdő időpont meghatározása kétféle szempont szerint történhet. Ha az egyes teljesítések is relevánsak, akkor a különböző részletek teljesítése az irányadó. Ha pedig összetett berendezésről van szó, akkor a próbaüzembe állítás pillanata az irányadó. Áru szállítása esetén a feladás pillanata számít, ekkor kezdődik az elévülés, ez az elképzelés érvényesül a csomagküldő kereskedelem (*Versendungskauf*) esetén is. Fontos azonban kiemelni, hogy a szerződések diszpozitivitása magában foglalta azt is, hogy a felek kiköthettek nekik megfelelő kezdő időpontot is az elévülésre vonatkozóan.

Általában véve azt mondhatjuk, hogy a szerződésszerűség szempontjából legfontosabb időpont a teljesítés időpontja. A BGB-ben az elévülés kezdete kapcsán a római jogi szabályokat másolva a **kárveszély átszállásának időpontja** bír döntő jelentőséggel.³¹ Ez a megoldás is egyértelműen ratio communis jellegű. A veszély a dologátadással száll át a BGB 446. §-a szerint,³² kivételt képez ez alól a csomagküldő kereskedelem esete, ekkor ugyanis a 447. § szerint a kárveszély már azáltal átszáll a vevőre, hogy az eladó átadta az árut a fuvarozónak vagy szállítómányozónak.

A BGB 477. §-a szerint mind a kellékhiba, mind a kifejezetten ígért tulajdonság hibájának esetén az átadástól számított hat hónap, ingatlanok esetén egy év az **igényérvényesítésre vonatkozó idő**. A rosszhiszemű eladó esetében azonban az elévülési idő harminc évig tartott. Ennek az volt az oka, hogy a rosszhiszemű eladó esetében az elévülés általános szabályai voltak kőgensek és nem a hibás teljesítésre vonatkozó különös részi rendelkezések. Fajta szerinti vétel esetén a veszélyátszállástól számítandó az igényérvényesítési határidő. Mindenképpen érdekes, hogy mi lesz az irányadó szabály abban az esetben, ha a szerződés tárgya egyedi dolog. Ekkor ugyanis könnyen elképzelhető, hogy a szerződés megkötésekor még nem is létezik annak tárgya. Vállalkozási szerződés esetén is hat hónap az ingókra vonatkozó elévülési határidő, míg egy év ingatlanokkal kapcsolatos és öt év az építésekkel kapcsolatos szavatossági igény érvényesítésének határideje.³³

Az **elévülés nyugvására** vonatkozóan a BGB régi szabályozása már a modernitás irányába haladt, és a római jogi megoldásokat kevésbé vette alapul. Az elévülés nyugszik mindaddig, amíg az eladó a dolog hibájának kijavításával foglalkozik.³⁴ Emellett az elévülés abban a pillanatban is nyugszik, ha a hiba kijavíthatósága bizonytalan. A BGB szerint az elévülés nyugvásának előidézéséhez elég a hiba (vevő általi) leírása, tehát nem vártak el szakszerű ok megjelölést.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az igényérvényesítési hat hónapos és egy éves határidő, habár nem a római jogi szabályozás szerint, de továbbélt. A rövid határidők indoka a történelmi hagyományok mellett a német szerzők szerint az a tény miszerint az eladó sem várhat örökké és belátható időn belül tisztában kell lennie azzal, hogy vele szemben van-e még helye az igény érvényesítésének. Tehát azt mondhatjuk, hogy a jogalkotó álláspontja szerint, ez a két határidő kellő időt biztosított a jogosultnak a kötelezett hibás teljesítéséből fakadó kellékszavatossági igénye érvényesítésére. Az elévülés kezdete és a veszélyátszállásra vonatkozó szabály a maga teljességében és tartalmában került átültetésre és így szintén ratio communis jelleget ölt.

³⁰ DELI GERGELY: i. m. 36. o.

³¹ BGB aF 459. §.

³² MünchKomm, Band III. 114. o.

³³ BGB aF 638. §.

³⁴ BGH NJW 1963, 1452.

4.A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV VONATKOZÓ SZABÁLYAI

4.1 A kellékszavatosság a Polgári Törvénykönyvben

A kellékszavatossági eszközök a modern szabályozás keretében több lépcsőre osztottak. Első körben a jogosult kijavítást vagy kicserélést követelhet, ez alól kivételt jelentenek azon esetek, ha ez lehetetlen vagy aránytalan többletköltséggel járna a kötelezettnek. Ha e jogok érvényesítésére nincs lehetőség az eladó a vételár tekintetében és a hiba mértékének arányában árleszállítást igényelhet. Különösen indokolt esetben pedig akár elállhat a szerződéstől is. A választás joga, a *ius variandi* a német szabályozáshoz hasonlóan a magyarban is él. A következőkben az utóbb említett két szavatossági eszközzel az árleszállítással és az elállással foglalkoznék bővebben, mivel ezek már a római szabályozásban is megjelentek. Az árleszállítás és az elállás két klasszikus római eredetű kellékszavatossági eszköz mely az évek során mit sem változott.

A jogosult rendelkezésére álló második lépcsőben alkalmazható eszközök az **árleszállítás** és az **elállás**. Ezt a két szavatossági jogot akkor választhatja a jogosult, ha a kijavítás vagy kicserélés lehetetlen; vagy aránytalanul költséges; vagy a kötelezettnek aránytalan többletköltséget okozna; vagy a kötelezett nem vállalja; nem végzi el; vagy annak nem tud eleget tenni a jogosultnak okozott jelentős kényelmetlenség okozása nélkül.

Árleszállítás esetén a szolgáltatásért nyújtott ellenszolgáltatás mértéke kerül mérséklésre. Az árleszállítás célja, hogy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között a hibás teljesítés következtében megbomlott vagyoni egyensúly helyreálljon.³⁵ Az árleszállítás mértéke a bírói gyakorlat szerint a felek által megállapított vételárhoz igazodik. Ezen szavatossági jog általában olyan esetekben alkalmazandó, amikor a dolog rendeltetésszerű használatra lényegében alkalmas, ám a jogosulti igény csökken, ezért a jogosult az ellenérték megfizetéséhez fűződő érdeke is mérséklődik, mely az ellenérték lecsökkentésével kompenzálандó.

Az árleszállítás mellett a második lépcsőben alkalmazható eszköz az elállás is. Az **elállás** joga egyoldalúan gyakorolható. A jogviszonyt az elállás visszaható hatállyal felszámolja. Ekkor a jogosult teljesítéshez fűződő érdeke megszűnik, ezen érdekmúlást a jogosultnak kell bizonyítania. Jelentéktelen hiba így nem elég.

A szavatossági jogok a jogosultat általában a törvényben meghatározott sorrendben illetik meg. A jogok közötti választás viszont megilleti a jogosultat, bizonyos kötöttségek mellett. A fogyasztói szerződésben pedig, a jogosult hátrányára való eltérés semmis. A jogosultat megilleti a *ius variandi*, a **szavatossági jogok közötti áttéréshez való jog**. A jogosultnak azonban az áttérésből fakadó kárt meg kell fizetnie a kötelezettnek.³⁶ A kártérítés fizetése alól a jogosult mentesül, ha a kötelezett magatartása adott okot az áttérésre, vagy az áttérés indokolt volt. A bíróság jogerős ítéletének meghozataláig az áttéréshez való jog gyakorolható.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az árleszállítás és az elállás szabályai a római jog óta ugyanazon sajátosságokat mutatják, így ezen eszközök egyértelműen megfelelnek annak az állításnak miszerint olyan hatékony megoldásokat jelentettek és jelentenek, hogy mindmáig hatékony és igazságos megoldást nyújtanak.

4.2 Igényérvényesítési határidők a Polgári Törvénykönyvben

A hatályos Ptk. esetében az **elévülés kezdete** a teljesítés időpontja. Ez a megoldás meghaladja a római és német szabályozás szintjét. Emellett három határidő bír nagy jelentőséggel. Az első a hiba észlelését követő kifogás megtételének időpontja. A másik a szavatossági jogra vonatkozó elévülési határidő. A harmadik pedig a szavatossági jog jogvesztő határideje.

A **kifogás közlésének határidejére vonatkozó szabályokat** az 1999/44/EK irányelv jelentősen módosította. Kezdetben a jogosult a hiba észlelését követően haladéktalanul köteles volt megtenni a kifogást, ha ezt nem tette meg, a késedelmes közlés esete lépett fel. A kifogást immáron a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül köteles a jogosult megtenni, mely jelentős kedvezményt biztosított a korábbi szabályokhoz képest.³⁷ Egyedül a szállítási szerződések esetében maradt fenn a haladéktalan közlésre való kötelezettség.³⁸ A törvény a fogyasztói szerződésekre nézve kógens, mely alapján a jogosult a hiba észlelését követő két hónapon belül közölt kifogása kellő időben közöltnék minősül. Adott esetben két hónapnál hosszabb

³⁵ A Polgári Törvénykönyv magyarázata, Complex Kiadó, 2004, 640. o.

³⁶ Ptk. 306/A. §.

³⁷ Ptk. 307. § (1) bekezdés.

³⁸ Ptk. 383. § (4) bekezdés.

határidő is indokolt lehet, két hónapnál rövidebb a határidő akkor sem lehet, ha az eseti körülmények esetlegesen indokolnák. A közlés késedelmére esetén a jogosult köteles a késedelemről fakadó károkat megtéríteni.

A következő fontos határidő a szavatossági jog érvényesítési határideje. A Ptk. kettős határidőt állapít meg. Egy rövidebb időtartamra vonatkozó **elévülési határidőt**, és egy hosszabb jogvesztő határidőt. Az elévülési határidő főszabályként hat hónap. Ezen határidő kevesebb lehet, ha a dolog használhatóságának legkisebb időtartamát hatósági előírás vagy kötelező műszaki előírás ennél rövidebben határozza meg. Rövidebb az elévülési határidő állat szolgáltatására irányuló szerződések esetén is, ekkor a törvény rendelkezése alapján a teljesítéstől számított hatvan nap a szavatossági jog érvényesítésének elévülési határideje.³⁹

Kiemelkedő jelentőségű az úgynevezett **jogvesztő határidő is**.⁴⁰ A jogvesztés azt jelenti, hogy e határidő lejártá után az igény elenyészik. Tehát a vevő a hibás teljesítésből eredő szavatossági jogait akkor sem érvényesítheti, ha erre egyébként a kellekszavatossági határidők alapján még lehetősége lenne.⁴¹ A Ptk. a jogvesztő határidőt objektív módon határozza meg. E határidő főszabály szerint a teljesítéstől számított egy év, tartós használatra rendelt dolog esetén három év, három évnél hosszabb kötelező alkalmassági idő esetén az előírt időtartammal azonos. Fogyasztói szerződésnél a törvény kógenssé teszi a három évet, mely a többi szerződés esetén csak a tartós használatra rendelt dolgok körére vonatkozik. Emellett semmis az a kikötés, mely három évnél rövidebb időre irányul. Az elévülés nyugvása maximum a jogvesztő határidőig terjedhet a fogyasztói szerződések esetén kivéve, ha a kötelező alkalmassági idő a három éves időtartamot meghaladja. Még egy eset van, amikor a jogvesztő határidő letelte után is lehetősége van a jogosultnak a szavatossági jogainak érvényesítésére, ám kizárólag bírósági úton. Az első számú Polgári Gazdasági Elvi Döntés ugyanis kimondja: „nem egyszer előfordulhat az is, hogy a szavatossági hiba csak az adott esetben figyelembe jövő jogvesztő határidő végén jelentkezik. A fogyasztói érdek hatékony védelme érdekében ilyenkor is biztosítani kell az igényérvényesítés lehetőségét.”

Az elévülés nyugvására is lehetőséget ad a törvény. Ehhez a jogosultnak valamilyen menthető körülményre kell hivatkoznia, vagy pedig a feleknek a hiba felderítése és megszüntetése okán közösen vizsgálatot kell folytatniuk, mindez mentesítő körülménynek mindaddig, míg ismertté nem válik a vizsgálat eredménye.⁴² Nem számít bele az elévülési időbe azon időszak, amíg a jogosult nem tudja a dolgot rendeltetésszerűen használni.

Az elévülési idő megszakadhat, ha a jogosult a szavatossági igényének teljesítésére a kötelezett írásban felszólítja, vagy emiatt bírósághoz fordul; a felek a hibás teljesítéssel összefüggő kérdésekre nézve megállapodást kötnek; illetve ha a hibás teljesítés tényét és az abból származó igényeket a kötelezett elismeri.⁴³ Az elévülés megszakad, és a határidő újraindul akkor is, ha a dolog vagy jelentős részének kijavítására vagy kicserélésére kerül sor. Az elévülési határidő szabályai eltérnek a főszabálytól a fogyasztói szerződés esetén, ilyen esetekben a törvény hosszabb, kétéves elévülési határidőt ír elő.⁴⁴ A határidő csökkentésére a fogyasztói szerződés esetén is van két lehetőség. A használt dolog vételkor, ugyanis a felek egy évnél rövidebb szavatossági határidőt is kiköthetnek. A másik eset, amikor hatósági előírás vagy kötelező műszaki előírás rendel rövidebb határidőt.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a modern jogrendszerben megjelenő bonyolultabb határidők miatt a római megoldások nem tekinthetők klasszikus értelemben vett ratio communis intézménynek, mindamelllett érdekes megfigyelni, hogy a római jogban alkalmazott hat hónapos és egy éves határidők, főszabályként jelennek meg mind a német, mind a magyar jogban, ezáltal hatásuk kézzelfogható, és a továbbélés egy formájának tekinthető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BENEDEK FERENC: *Római magánjog, Dologi és Kötelmi jog*, 1995, Reprint Kiadó, Pécs.

³⁹ Ez a hatvan napos határidő a római jogi megoldást követi, ám téves értelmezéseként jelenik meg a modern jogrendekben, ugyanis tartalmát tekintve nem azonos a római jogban alkalmazott határidővel. Az állat vételének esetén a megtekintéskor meglévő, vételárat drágító eszközökre vonatkozóan állapította meg a római jog a hatvan napos elévülési határidőt.

⁴⁰ Ptk. 308/A. §.

⁴¹ DELI GERGELY: i. m. 20. o.

⁴² BH 1988/40.

⁴³ A *Polgári Törvénykönyv magyarázata*, Complex Kiadó, 2004, 650. o.

⁴⁴ Ezen szabály szintén az Európai Unió jogharmonizációs kötelezettség révén került be a Ptk.-ba.

2. DELI GERGELY: Az időtényező a kellékszavatosság szabályozásában, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám.
3. FÖLDI ANDRÁS –HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
4. FUGLINSZKY ÁDÁM: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben: Québec, Kanada*, 2010, ELTE Eötvös Kiadó Kft.
5. HAMZA GÁBOR: Az eladói kellékszavatosság fejlődése a római jogban, in *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Tomus*, 1990/32. szám.
6. JAKAB ÉVA: *Az árleszállítás mértéke a szavatossági perben*, Tanulmány.
7. JAKAB ÉVA: *Stipulationes aediliciae*.
8. LENKOVICS BARNABÁS: Szerződési szabadság - alkotmányos nézőpontból, in *Liber Amicorum. Studia Gy. Boytha Dedicata*, 2004, Budapest, ELTE Állam-és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.
9. REBMANN, KURT: *Münchener Kommentar Zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band III.*, 1993, München.
10. SIKLÓSI IVÁN: Kétkedések és válaszkísérletek. Megjegyzések a Gai. D. 21, 1, 28 interpretációtörténetéhez, különös tekintettel a legújabb irodalomra, in *Jogelméleti Szemle* 2004/4. szám.
11. TERCSÁK TAMÁS: A kijavítás jog vagy kötelezettség, in *Magyar Jog*, 1995/10. szám.

FARKAS ÁDÁM

A KATONAI BŰNCSELEKMÉNYEK DUALIZMUS KORI TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSNAK ÁTTEKINTÉSE

*Quis custodiet qui ipsos custodes?*¹ – teszi fel a kérdést Iuvenalis már az antikvitás világában, s feltehetően nem előzmények és ok nélkül. Ez alapján joggal vonhatjuk le azt a következtetést, hogy államnak és társadalomnak már az ókor óta fontos kérdése, hogy az állam erejét megtestesítők, vagyis a legitim fizikai erőszak monopóliumát érvényesítők bűnözése ellen ki, s ebből következően milyen szabályok, milyen törvények alapján és milyen esetekben lép fel. Nem másról van itt szó, mint a katonai büntetőjog történelmi gyökereiről, melyet évezredes, lassú, majd a modern korban felgyorsuló jogfejlődés követett. E felgyorsult jogfejlődés fő oka a modern állam szervezeti felépítése, differenciálódása volt, mely folyamatban a fegyveres erőnek, vagyis előbb az állandó hadseregnek, majd az abból specializáció útján kiváló rendvédelmi szerveknek fontos, sőt alapvető jelentősége volt. A professzionalitás felé haladó, differenciált fegyveres testületek megkövetelték a rájuk vonatkozó speciális szabályozás fejlesztését, kiteljesítését is, aminek következtében már a XVII. század végén, XVIII. század elején megjelentek a különböző katonai regulák². A fejlődés ezután a XIX. századdal a katonai büntetőjogi kodifikációval teljesedett ki.

Hazánk vonatkozásában a korai nemzeti források által nyújtott alaptól teljesen függetlenül teljesedett ki a fejlődési folyamat, vagyis a kodifikált katonai büntetőjog meghonosodása. Azt 1855. január 15-ével egy császári nyílt parancs útján a Ferenc József császár által hatályba léptetett és egészen az 1930:II. tc. megalkotásáig hatályban maradt Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv (továbbiakban: Oktbtk.³) valósította meg. A Kiegyezés után ez az alkotmányosan aggályos és nemzetünk jogalkotási szabadságát beárnyékoló oktrojált kódex már a korai időkben - előbb a véderő vita részeként, majd a századfordulótól kezdve önálló kérdésként is - kritikák keresztútjába került úgy a szakmai, tudományos diskurzusban, mint a politikai disputában. Az Oktbtk-t ért támadások azonban nem váltottak ki önálló anyagi jogi jogalkotást, így a dualizmus korának jogi értelemben vett katonái⁴ által elkövetett bűncselekményekre nézve ez a kódex volt irányadó.

1. AZ 1855. ÉVI KÓDEX ÁLTALÁNOS ISMERTETÉSE

A XX. század elején katonai anyagi büntetőjogunkat a „Magyarország korabeli hivatalos lapjában, a Magyarországot illető Országos Kormánylap VI. évfolyam I. kötetében”⁵ közzétett 1855. január 15-én kelt császári nyíltparancs határozta meg, „mellyel a büntettek és vétségek tárgyában egy új katonai büntető törvénykönyv hirdettetett ki, s 1855. évi július 1-ső napjától fogva életbe léptetett.”⁶ Ezen kódex életbeléptetésének alapja az 1852. május 27-i nyíltparancssal hatályba léptetett, kiegészített és megújított (1803. évből származó) osztrák büntetőtörvénykönyv (továbbiakban: Obtk.) volt. Az Obtk. átfogó alapot adott az Oktbtk-nak, hiszen szabályaik tartalmukat tekintve csak ott és annyiban térnek el, amennyiben ezt a különleges ka-

¹ „Ki őrzi az őrzőket?” – Decimus Iunius Iuvenalis római költő, szatíra írónak tulajdonított gondolat.

² Ilyen volt Bethlen Gábor erdélyi fejedelem hadi edictuma (Lásd: HAUSNER GÁBOR: Bethlen Gábor erdélyi fejedelem hadi edictuma, Hadtörténelmi Közlemények 2001. 2-3. szám) az I. Lipót császár-király nevéhez köthető 1699. évi Regulamentum Militare (Lásd: RÁKÓCZY ROZÁLIA: Regulamentum Militare, 1699, Hadtörténelmi Közlemények 1997. 2. szám), vagy a Kajali Pál főhadbíró szerkesztésében II. Rákóczi Ferenc fejedelem idején megalkotott Edictum Militare, majd Regulamentum Universale követett. (A katonai büntetőjog szervezeti, eljárási és anyagi jogi vonatkozásaiban ezeket követően 1848-1849-ben is tettek intézkedéseket, melyek azonban a Szabadságharc leverése miatt nem teljeshedtek ki. Lásd: ÖRY GÁBOR: A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848-49-ben, Hadtörténelmi Közlemények, 1998. 1. szám).

³ Katonai Büntető Törvény a Büntettekről és Vétségekről 1855., Megjelent magyarul: A katonai büntetőtörvénykönyv fordítása, Légrády Testvére, Budapest, 1878.

⁴ Ide tartoztak a közös hadsereg, a honvédség, az osztrák Landwehr, a csendőrség, a testőrség, a rendőrség felesketett, vagy ekként minősülő, tényleges állományú tagjai, valamint a háború idejére szóló 1912:63. törvénycikk értelmében miniszteri rendelkezés alapján azok a hadicikkek fel nem esketett tényleges állományú tagjai, akik meghatározott szolgálatot látnak el.

⁵ KARDOS SÁNDOR: A magyar katonai büntetőjog múltja és jelene, PhD értekezés, Debrecen, 2003. <http://www.debreceniitlotabla.hu/doc/bunteto/Kardos/MagyarKatonaiBuntetojog.pdf> 2010.02.14. 91. o.

⁶ A katonai büntetőtörvénykönyv fordítása (továbbiakban Oktbtk.), Légrády Testvérek, Budapest, 1878, 11. o.

tonai szabályozás, vagy ahogy Csatskó Imre mondja a „különös büntetőjog” igényei indokolják.⁷, melyet követően a császár így rendelkezett: „Mi Első Ferencz József [...] minisztereink, hadsereg – főparancsnokságunk és birodalmi tanácsunk meghallgatása után, a mellékelt katonai büntető törvénykönyvet szentesítjük”⁸.

A kódex első cikkének rendelkezése egy általános hatályon kívül helyező klauzula volt, mely minden a tárgyra vonatkozó korábbi szabályt – felsorolás nélkül – hatályon kívül helyezett. Ezt követően a második cikk úgy rendelkezik, hogy a kódex „tárgyát a következő bűncselekmények és mulasztások képezik:

- azok a katonai büntettek és katonai vétségek, amelyek a katonai állásból folyó, vagy a szolgálati kötelesség ellen követtetnek el;
- az állam hadi ereje ellen irányuló büntettek;
- más (közönséges) büntettek és vétségek.”⁹

A törvénykönyv szerkezeti felépítése szerint:

- a kihirdetési nyílt parancs cikkeiből, mintegy általános rendelkezésekből;
- az „általános határozatok a büntettekről és vétségekről és azoknak megbüntetéséről” címet viselő 141. §-ig tartó első részből;
- „a katonai büntettekről és katonai vétségekről s azoknak megbüntetéséről általában” címet viselő, 303. §-ig tartó második részből;
- „az állam hadereje elleni büntettekről és azok megbüntetéséről” címet viselő, 331. §-ig tartó harmadik részből;
- a „más büntettekről és azoknak megbüntetéséről” címet viselő 525. §-ig tartó negyedik részből;
- valamint a „közönséges vétségekről és azoknak büntetéseiről” címet viselő, 799. §-ig tartó ötödik részből áll, melyeken belül meghatározásra kerülnek az egyes tényállások.

Ezen szerkezet alapján mondhatjuk, hogy a klasszikus értelemben vett katonai bűncselekmények kizárólag a második részben kerültek szabályozásra. Ezt Kardos – mintegy megelőlegezve az 1930:II. tc. reformjellegű első szakaszát – úgy fogalmazza meg, hogy „a katonai büntető törvénykönyv jelentős részben megegyezik az osztrák Bergmayer által 1852-ben közzétett ausztriai polgári büntető törvénykönyvvvel, attól lényegében csak annyiban és ott tér el, amennyiben azt a katonai viszonyok indokolják.”¹⁰

A kódexben szabályozott katonai bűncselekmények tételes áttekintése előtt fontos leszögezni, hogy „a törvényben foglalt határozatoknak csak azok az egyének vetvék alá, akik a katonai szolgálati eskü letétele által a katonai állásból folyó különös kötelességek teljesítését ünnepélyesen fogadták.”¹¹ E megközelítésben tehát az esküt letett katonák és csendőrök a kódex hatálya alá kerültek, azonban a kódex századforduló utáni hivatalos kiadása már megfogalmaz speciális kiegészítő megjegyzéseket, melyek alapján kimondható, hogy a hadsereg és csendőrség tényleges állományú tagjai¹² tartoztak a katonai büntetőjogi fogalma alá a kódex életbeléptetésének idején, függetlenül az eskütételtől.

A Kiegyezést követő időszakra nézve kulcsfontosságú Cziáky 1924-es azon áttekintése, miszerint: „Ezen büntetőtörvénykönyv a császári hadseregben, majd a kiegyezés utáni császári és királyi hadseregben, a magyar királyi honvédség megszervezésének percétől fogva a magyar királyi honvédségben és csendőrségben is uralkodó anyagi jogszabályt képezett. Sőt a jelenlegi magyar nemzeti hadseregünkben ma is teljes egészében – lényegileg változatlanul – érvényben van.”¹³ Hasonlóan fontos Hautzinger azon állítása, miszerint „az 1855. évi katonai büntetőtörvénykönyv kiegyezést követő hatályában tartását magyar törvények biztosították, egyenként kifejezve, hogy a katonai törvényeket kell alkalmazni a tetteleg szolgálatban lévőkre (közös hadsereg, haditengerészet, honvédség teljes állományára), a népfölkelőkre, valamint a magyar királyi

⁷ A tartalom vonatkozásában szinte azonosságról is beszélhetünk némi túlzással. Ezt igazolja az 1855. évi Oktbtk. és a Csatskó Imre által 1853-ban közreadott Obtk. magyarázat egyes szakaszainak összevetése, melyekből még a fordításbeli különbségek ellenére is kiütözik a tartalmi azonosság. (Lásd: CSATSKÓ IMRE: Az 1852-ki május 27-ki Ausztriai Birodalmi Büntető Törvény magyarázata, Giebel Armin Bizománya, Pest, 1853.)

⁸ Oktbtk. 11. o.

⁹ Oktbtk. 12. o.

¹⁰ KARDOS i.m. 2003. 92. o.

¹¹ Oktbtk. 12-13. o.

¹² Mint a kor katonai jellegű szerveinek tagjai.

¹³ CZIÁKY FERENC: A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda, Pécs, 1924., 160. o.

csendőrség állományára.”¹⁴ E Kiegyezést követő megerősítések és az 1930-ig tartó hatályosság „iróniája”, hogy Bonts Gyula 1891-es munkája szerint „egy újabb s rendszeres, a jelenkor követelményeinek megfelelő katonai büntető törvény meghozatala továbbra elodázhatatlanná vált”.¹⁵

A kódex ötödik cikkében rögzíti a *nullum crimen sine lege* elvét. Ezt követően lejegyzí, hogy: „Jelen büntető törvény az általa büntetnek vagy vétségnek nyilvánított bűncselekményekre nézve akkor is irányadóul szolgál, ha azok nyomtatványok által követetnek el.” A megidézett cikk bekezdései szerint tehát a kódex már az alapvető rendelkezési körében speciális jelleggel terjeszti ki a benne később meghatározott bűncselekményeket azokra az esetekre, melyekben azokat nyomtatványok útján követik el, s egyúttal a nyomtatvány¹⁶ fogalmát is a lehető legszélesebb körben határozza meg.

Hasonlóan fontos általános rendelkezése a kódexnek, hogy a hatálybalépés előtt is folyamatban lévő ügyek elbírálására csak annyiban irányadó, amennyiben nem eredményezne szigorúbb elbánást, mint a korábbi törvények.

Ezen áttekintések után célszerű az 1855. évi kódex által szabályozott katonai bűncselekményekre térni, s képet adni egy olyan szabályozási rendszerről, melynek „megalkotására V. Ferdinánd 1837-ben adott utasítást”¹⁷, de melyet már a XIX. századi osztrák neoabszolutizmus szellemében szentesített az új császár, s mely egészen az 1930-ig hatályban volt Magyarországon.

2.A KATONAI BŰNCSELEKMÉNYEK SZABÁLYOZÁSA AZ 1855. ÉVI KÓDEXBEN

Az osztrák kódex szabályozási rendszerének lényege, hogy az egyes csoportosítható cselekménytípusokat gyűjti az egyes címek alá, melyekhez rendszerint több szakasz tartozik, s a konkrét történeti tényállásokra szubszumálható jogilag releváns magatartásokat e szakaszokban határozza meg. Címek szerint tehát az osztrák büntetőtörvénykönyv a következő katonai bűncselekménycsoportokat határozta meg:

1. A katonai szolgálati és a katona állás iránt tartozó kötelességek megsértéséről általában (142-144.§);
2. Függelomsértés (145-158.§);
3. Zendülés és lázadás (159-171.§);
4. „A katonai öröknek való ellenszegülésről és az ezek iránt való tiszteletellenes magaviseletről”¹⁸ (172-182.§);
5. Szökés és önkényes eltávozás (183-215.§);
6. „Szökésre való szövetkezés alakításáról”¹⁹ (216-229.§);
7. Őrszolgálati kötelesség megszegése (230-242.§);
8. Gyávaság (240-260.§);
9. Fegyelem és rendháborítás (261-270.§);
10. Szolgálati szabályok mellőzéséről általában (271-292.§);
11. Öncsonkítás (293-298.§);
12. „A mások, különösen a kartársak részéről a becsülésre való igény vesztéséről”²⁰ (299-303.§).

A *katonai szolgálati és a katona állás iránt tartozó kötelességek megsértéséről általában* cím alatt lévő cselekményekkel büntett és vétség egyaránt elkövethető „a következmények káros voltának fokához képest”²¹ az esküt letett tényleges katonai egyének által. Ezen cím lényegében egyfajta értelmező rendelkezése a kódex további részében meghatározott bűncselekményeknek, hiszen fő célja, hogy nevesítse az úgynevezett „különös katonai szolgálati- és álláskötelességek”²² elemeit, melyek „az engedelmisség, a hűség, az

¹⁴ HAUTZINGER ZOLTÁN: A magyar katonai büntető igazságszolgáltatás története, Jogtudományi Közlöny, 2007/6. sz. 272. o.

¹⁵ BONTS GYULA: A katonai büntető törvénykönyv és eljárás revisiójának kérdéshez, Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet 9. füzet, Budapest, 1891. 299. o.

¹⁶ A kódex rendszerében „ez alatt nemcsak a sajtó termékei értendők, hanem kő-, fém-, vagy fa-nyomattal, érmével, mintázással, vagy bármilyen erőművi avagy vegyészeti eszközzel többszörösített szellemi és képzőművészeti termékek (irodalmi és művészeti művek) is.” – Oktbtk. 15. o.

¹⁷ FARKAS GYÖNGYI: A Hadtörténeti Levéltár katonai igazságügyi szerveinek iratainak repertórium 1802-1991., Paktum Nyomdaipari Társaság, Budapest 2003., 8. o.

¹⁸ Oktbtk. 172-182. § (98. o.).

¹⁹ Oktbtk. 216-229. § (124. o.).

²⁰ Oktbtk. 299-303. § (170. o.).

²¹ Oktbtk. 142. §.

²² Oktbtk. 143. § (1).

éberség, a bátorság, a fegyelemnek és rendnek, valamint a szolgálati szabályoknak megtartása általában, nemkülönben a katonai becsület megóvása.”²³

Az ilyen formán elének tárulkozó értelmező, vagy bevezető rendelkezés 142-143. §-aiban meghatározott magyarázó elemeket a fent leírt kötelességek megsértésének nevesítése következik, mely lényegében a fenti katonai bűncselekménycsoportokat tételezi, mint a szolgálati és álláskötelességek megszegésének módozatait. Ezek tartalmát és jelentését a következőkben példálózóan ismertetem.

Függelemsértés az Oktbtk. rendszerében, ha valaki „aki oly időpontban, amidőn valódi szolgálatban áll, vagy azon kívül is, az előljáró szolgálatára vonatkozó parancsának kötelességszerűleg nem engedelmeskedik, vagy ki az előljáró iránt csak a tartozó tiszteletet is bármikor vagy bárhol szándékosan mellőzi”.²⁴ Ebből láthatjuk, hogy függelemsértést a katona nem csak a szó szoros értelmében vett szolgálat ideje alatt követhet el, hanem katonai szolgálati viszonyának fennállása alatt bármikor, tehát még szabadságolása ideje alatt is „civil” viszonyai közepette is.

A függelemsértés 146.§-ban meghatározott módozatai: (a.) az előljárónak való erőszakos ellenszegülés, vagy ellene intézett erőszakos támadás, (b.) a tiszteletellenes, vagy „heveskedő” magatartás, illetve (c.) a felsőbb – azaz rangban feljebb álló – valamely parancsának, utasításának nem teljesítése.

A függelemsértés kategóriájába számos magatartást sorolt a kódex, melyek között megtaláljuk a mai szemmel nézve is valóban súlyos és büntetendő cselekményeket éppúgy, mint a mai elvárások szerint e körbe nem tartozó, de a kor szellemiségének ismeretében is csak részben szükségszerű magatartásokat. A függelemsértés legsúlyosabb esete a harcos állomány²⁵ tagja által fegyverrel, vagy közvetlen fizikai erőszakkal elkövetett előljáró elleni erőszak volt, illetve a feljebbvaló ellen gyilkos szándékkal intézett támadás, az eredménytől függetlenül.²⁶

A *parancsmegtagadás* esetei a függelemsértésen belül kerültek szabályozásra, melyek tekintetében a büntetési tételek több fokozatban kerültek meghatározásra, így mondhatni alapesetben a büntetés háromtól öt évig terjedő, míg minősített esetben – például háború idején – öttől tíz évig terjedő szabadságvesztés, illetve a szolgálatra nagy hátrányt jelentő eredmény beállta esetén halál²⁷ volt. Ezt a magatartást mintegy enyhítendő fogalmazza meg a kódex, hogy abban az esetben, ha súlyosító körülmények nem álltak fenn és tetemes szolgálati hátrány a cselekményből nem származott, akkor a büntetés egytől három évig terjedő, illetve ha semmilyen hátrány nem származott hat hónaptól egy évig terjedő börtön volt. A harcos állomány vonatkozásában ismerte a kódex a gondatlan elkövetést is, valamint külön rendelte büntetni a parancsmegtagadás azon esetét, mikor a parancs a katona kitanult mesterségének gyakorlására irányul oly módon, hogy annak alkalmazása csak áttételesen, közvetve szolgálja a haderő érdekeit. E magatartás büntetési tételei a megtagadás jellegének függvényében, a fenti büntetési tételek kombinációi szerint alakultak.

Az Oktbtk. függelemsértésként rendelte büntetni továbbá:

- a csend- vagy rendháborításon kapott alárendeltet rendre utasító előljáró parancsának nem teljesítését, vagy heveskedő – méltatlan – módon történő vonakodását;
- az előljáró szolgálaton kívüli tetteleges bántalmazását;
- az előljáró korábbi sérelem miatt való párbajra, vagy megverekedésre hívását;
- valamint vétségi alakzatban minden más a kódex által nem szabályozott függelemsértő magatartást.

Az osztrák katonai büntetőtörvénykönyv a vétségi klauzulával mintegy nyitva hagyott szabályát követően, a függelemsértés szabályainak sorát zárandó tünteti fel a büntethetőséget kizáró eseteket. Nem büntethető ezek szerint parancsmegtagadásért a katona, ha

- a parancs a szolgálattal vagy a fejedelem iránti hűséggel ellentétes;
- a parancs tárgyát oly cselekmény, vagy mulasztás képi, mely nyilvánvalóan bűncselekménye;

²³ Oktbtk. 143. § (2).

²⁴ Oktbtk. 145. §.

²⁵ E körbe tartoznak mindazok a tényleges fegyveres szolgálatra rendelt katonák, akik a hadicikkekre tették le esküjüket (combattáns).

²⁶ Ezek büntetése az eredménytől függetlenül golyó általi halál volt, illetve a körülmények indokoltsága esetén rögtönítélő eljárás keretében való elbírálás.

²⁷ A kódex előszeretettel használta az agyonlövést, mint a katonai rendre jellemző speciális halálnemet, amit csak a méltatlan, vagy alantas magatartással megvalósított cselekmények zárhattak ki, melyeket kötél általi halállal rendelték büntetni.

- a parancs olyan feljebbvalótól származik, aki a szolgálati szabályok által a meghatározott parancs kiadására nem jogosult;
- az alárendelt saját közvetlen parancsnokától más utasítást kapott, vagy a parancsadást követően oly körülmények álltak be, melyekkel előre számolni nem lehetett, s melyek ellenében a parancs teljesítése a szolgálat ellen ható hátrányokat keletkeztetne.

Zendülés az Oktbtk. rendszerében, ha (a.) a kódex által meghatározott katonai egyének másokkal együtt a katonai szolgálati rendnek, feljebbvalójuknak, vagy azok parancsainak ellenszegülnek, vagy az ellenszegülést előkészítendő összebeszélnek, (b.) illetve egyénileg lázít, vagy mások közreműködésére célzó cselekményekre „vetemednek”, melyekből a fenti ellenszegülés támadhatna. Jól érezhető tehát, hogy a csoportosan elkövetett függelemsértés már zendülésnek minősül, illetve büntetendő ennek előkészítése, és minden olyan cselekmény, vagy nyilatkozat, melyekből legalább feltételelesen következhet a zendülés beállta. Ez a szabályozás pedig meglehetősen szigorúnak tekinthető, különösen, ha figyelembe vesszük a nyílt parancs nyomtatványokra vonatkozó szabályait.

A kódex megfogalmazza a zendülés speciális eseteit a „különösen” példálózó szó alkalmazásával, mely a nullum crimen sine lege elleni „támadásként” értelmezhető, hiszen a legtagabb analógia révén nyitva hagyja a lehetőséget törvényileg meg nem nevezett minősített esetek eljárásban történő megalkotására. Az Oktbtk. rendszerében tehát zendülés:

- ha valaki tényleges katonai személyekkel való összejövetel alkalmával a szolgálatra, előjárókra, azok parancsaira, vagy a legfőbb hadúrra nézve olyan megjegyzéseket tesz, melyek a szolgálattal ellentétes hangulatot idézhetnek elő;
- ha valaki egy előjárót szóban, írásban, rajzon (stb.) oly módon karikíroz, vagy „támad”, hogy ezzel több alárendeltje előtt aláássa annak tekintélyét;
- ha a harcckészültségben lévő, vagy sorban felállt katonák között valaki az élelmezésre, fátadtságokra, egyéb szolgálati nehézségekre nézve olyan módon panaszkodik, hogy ezzel megkísérelje azok erőszakos orvoslására mozgósítani a jelenlévőket;
- ha a katona uszító magatartása valamely parancs felfüggesztésére, visszavonására irányul;
- ha egy, vagy több katona a mozgósítással kapcsolatos parancsokat megtagadja, vagy erre uszít;
- ha egy, vagy több katona elfogása, vagy büntetésének kihirdetése, illetve végrehajtása ellen hív fel, illetve ilyen körülmények között harmadik személy oltalmára lép fel.

A zendülés kiváltására törekvés egyes eseteinek büntetési tételeit befolyásolja az eredmény, különböző minősítő körülmények (így például háború), a bujtogatás ténye és annak kapcsolata az ellenállási szándékkal és annak mértékével. A büntetés a legsúlyosabb esetben rögtönítélő bíróság által kiszabott golyóáltali halál, illetve a különböző esetekben hat hónaptól tíz évig terjedő börtön. Súlyosabbak a büntetések a heveskedő magatartással, vagy tetteleg megvalósított (közvetlen) zendülés esetén.

A zendülésről, annak előkészítéséről, vagy arra való felhívásról tudomást szerző előjárókat büntetni rendeli a törvény, amennyiben a tudomásukra jutott körülményekkel szemben azonnal fel nem lépnek és arról saját feljebbvalóiknak azonnal be nem számolnak.

Lázadás (mint elkülönülten szabályozott *sui generis* zendülés) az osztrák büntetőkódex rendszerében, ha a felfegyverzett legénység valamely csoportja összebeszélés folytán, vagy bármely indokból történt gyülekezése során olyan körülményeket idézett elő, melyek fennállását csak letörésükre hivatott fegyveres erőszakkal lehet megszüntetni. A lázadás büntetése generálisan golyó általi halál, míg a résztvevők túlzott létszáma esetén megtizedelés²⁸ és csak rendkívül speciális esetekben, például gyilkosságnál való társitességnél, illetve a lázadás ellenelő kirendelése előtti feladása esetén börtön.

A katonai örnek való ellenszegülés, illetve az ezek iránti tiszteletlenség az Oktbtk-ban a függelem iránti engedelmisségre való visszautalással került szabályozásra, s ekként lényegében az előjáró iránti engedelmisséget és tisztelet-kényszert a katonai örre is kiterjesztő *sui generis* bűncselekményeket jelöl. Az ör fogalmát a lehető legtagabbban határozza meg a kódex²⁹ és az ör ellen elkövethető cselekményeket is hasonlóan széles skálán fogalmazza meg, mintegy parttalanná téve az örök feladatának és tekintélyének büntetőjogi oltalmát. Ezen oltalmat olyannyira megerősíti a kódex, hogy *expressis verbis* felhatalmazza az öröket lő-

²⁸ Ezen büntetés alatt a kor azt értette, hogy amennyiben az elkövetők száma olya nagyra rúg, hogy mindenkin a halálbüntetést végrehajtani ésszerűségi és hadszervezeti okokból nem lehet, akkor minden tízedik elkövetőt kell agyonlövés által kivégezni.

²⁹ Örnek minősítette a klasszikus őrszolgálatot, a járőr vagy egyéb mozgó őri feladatokat, a személyek, foglyok, anyagok védelmére, kíséretére rendelt személyeket, illetve mindazokat akik speciális őrzési utasítást kaptak.

fegyverhasználatra a menekülőkkal, erőszakos sértegetőkkel, gyanús és kielégítő választ nem adó egyénekkel, vagy elfogandó „körözött” személyekkel szemben. A bűncselekménynek büntetési és vétségi alakzata is van, utóbbi körébe tartoznak a tekintélyt enyhén sértő, vagy rendbontó magatartások, míg előbbibe a tetteleg történő ellenállási módok. A büntetés az alakzattól, annak elkövetési módjától és eszköztől, illetve a minősítő körülményektől függően golyó általi halál, vagy meghatározott tartamú (büntett esetén három évtől tíz évig, vétség esetén egy héttől három hónapig terjedő) börtön.

Szökésként határozza meg a kódex mindazon magatartásokat, melyek elkövetője az alakulat önkényes elhagyását, vagy attól való önkényes távolmaradást azzal a céllal valósítja meg, hogy így végleg kivonja magát a szolgálati kötelezettségek alól. Ilyen szándékot a törvény altiszteknél, illetve azoknál alacsonyabb rendfokozatúaknál akkor tekint bizonyítottnak, ha a törvényben meghatározott esetek fennforognak, vagy azok ellenkezőjét, illetve fenn nem állását a terhelt nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani. (Az állomány ezen részére tehát nem érvényesül a tisztek részben vonatkozásában megjelenő *in dubio pro reo* elve. A szabályozás alapján tehát nyilvánvaló, hogy a katona és katona közti rendfokozattól független jogegyenlőségről sem beszélhetünk.) A tisztekre vonatkozóan csak részben áll fenn az *in dubio pro reo* hiánya, hiszen számos enyhítő szabályt iktattak be velük szemben a követelményrendszerbe.³⁰

Az ítéletet meghatározza, hogy a szökés ellenséghez történt vagy sem, illetve, hogy a szökés során ellenállás miként valósult meg. Kötél általi halállal büntetendő az ellenséghez szökés, míg golyó általi halállal a szökés, ha súlyos sérülést okozó ellenállással párosul, illetve azt a harcos állomány tagja követi el a törvényben meghatározott módokon. A törvény azonban megfogalmaz a halálbüntetést kizáró körülményeket, ha annak kiszabását az elkövető nem érdemelte és például az elfogás önkéntes visszatérésnek, vagy polgári egyének általi letartóztatásnak tudható be. Ezen esetekre megfogalmazza a törvény, hogy egy évtől öt évig tejredő súlyos börtön, vagy börtön mikor szabható ki.

A szökés megítélésénél kulcsfontosságú, hogy a szökés során az elkövető milyen magatartást tanúsít, illetve milyen céllal követi el a szökést. A kiszabható büntetések mellett a kódex a szökés napjától elrendelhető kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz, melyek célja a szökést elősegítő körülmények ellehetetlenítése. Ilyenek például a szökevény vagyonának zár alá vétele, a szökés előtti végrendelet érvénytelenítése, a szökevényt jogutódlás címén illető vagyon kiesés szabályai szerinti eltérítése, vagy épp az eltulajdonított kincstári vagyontétellel arányos kompenzáció.

Önálló bűncselekményként határozza meg a kódex a szökés előkészítésére való szövetkezést, melyre főként a szökés szabályozása irányadó a csoportos, eltervezett jelleg szerinti minősítő körülmények figyelembevételével. (Lásd: *a szökésreszövetkezés alakításáról*³¹)

Önkényes eltávozásról rendelkezik a kódex, amennyiben az elkövető alakulatát (vagy szolgálati helyét) szabályszerű engedély nélkül, legalább egy éven át tartó időre elhagyja, vagy ahhoz nem tér vissza és a szolgálati kötelezettségek alóli végleges kivonást tagadja. Az önkényes eltávozást a kódex, ha más körülmény büntetési minősítést nem indokol, vétségként határozza meg és büntetéseit ennek megfelelően határozza meg.

Őrszolgálati kötelességsértést a kódex rendszerében nem csak a klasszikus értelemben vett örök, hanem mindazok a harcos állományúak megvalósíthatnak, akik valamely kincstári jószág, vagy elfogott egyén megőrzésére, szállítására lettek kirendelve. Az őrszolgálati kötelezettségek megszegésének eseteit a kódex részletekbe menően szabályozza, ideértve például:

- az őrhely elhagyását;
- az őrszolgálat ittas vagy ellátásra alkalmatlan módon történő megkezdését, véghezvitelét;
- az őr tekintélyének és tevékenységének védelmére való eszközök alkalmazásának elmulasztását;
- a kár vagy veszély elvárható elhárításának elmulasztását;
- az őrsváltás során tanúsított bűnös, megvetendő, méltatlan magatartásokat és mulasztásokat;
- a fogolyszökés gondatlan, szándékos elősegítését;
- a járórból észlelt veszély vagy rendetlenség elhárításának elmulasztását;

³⁰ Ilyen például a tisztekre vonatkozó eltérő bizonyítottsági vélelmi szabályok rendszere, vagy az eltérő időmértékek meghatározása a tiszt szökevények körében. Addig ugyanis, amíg az altisztól lefelé lévő rangúakra nézve a törvény 185.§-a kilenc pontban határozza meg a bizonyítottsági vélelem okait, addig a tisztekre nézve a fogságba esett, vagy külföldre szabadságolt katonai vissza nem térését, külföldi letelepedését, külföldi katonai, vagy polgári szolgálatba állását, illetve belföldi szabadság esetén 2, külföldi szabadság esetén 4 hónapon túli vissza nem térést sorolja e körbe csupán. (Lásd: Oktbtk. 185., 186., 188. §)

³¹ Oktbtk. 216-229. §.

- vagy épp az őrpáncsnok által megvalósítandó oktatás és tájékoztatás elmulasztását.

Ezen magatartásokat a kódex a szolgálatra, hadrendre való fenyegetés mértéke szerint csoportosítja és párosítja meghatározott büntetési tételekkel bűncselekményi, vagy vétségi alakzatban, részletező szabályokkal nyomatékosítva az őrszolgálati tevékenység és a precíz ellátás fontosságát.

Gyávaság bűncselekményét valósítja meg, az a harcos állományú egyén, „aki a kül- vagy belellességgel szemben, saját biztonsága iránt való aggodalomból, nem oly fokú ellenállást fejt ki, mint amilyenre szolgálati köteleinél fogva köteles és képes, vagy aki a személyes veszélyt kötelességellenesen kikerülni törekszik, vagy bár csak szavak vagy jelek által is oly érzületet nyilvánít, amely a bátortalanságnak másokban való előidézésére alkalmas.”³²

A gyávaság egyes eseteinek tételezéseinél a kódex elsőként a parancsnoki gyávaság eseteit határozza meg és büntársként minősíti mindazon mellé- vagy alárendelt tiszteket, akik a gyáva magatartásba beleegyeznek, belenyugszanak. A büntetés fő szabály szerint golyó általi halál, míg a büntársaknál a gyáva parancsnokhoz legközelebb állótól eltekintve börtön.

A gyávaság további estei között a meghatározott – akár kis létszámú – csapatok legénysége által parancs ellenében elkövetett gyávaság, a speciális fegyvernemi jellegű – például tüérek által megvalósított – gyávaság, illetve a harcos állományú egyének által elkövetett gyávaság jelenik meg. A büntetés ezeknél rendszerint golyó általi halál, míg a gyávaságot észlelő eljáró intézkedési mulasztásának büntetése hat hónaptól öt évig terjedő börtön. Az egyéni gyávaság enyhébb esetei legfeljebb öt évig terjedő börtönnel, tisztek esetében a börtönbüntetésen túl tisztségtől való megfosztással is büntethető.

A kódex gyávaságként határozza meg azon bátortalan nyilatkozatokat is, melyeket ostromlott vagy ellenség által körülzárt erősségekben, harcban álló hadihajón, vagy ellenséges körülmények között a bátortalan-
ság terjedését idézheti elő. Ezen esetekben, ha a nyilatkozatot káros következmények követik, a büntetés azonnali felkoncolás (!), vagy rögtönbíráskodás, illetve az azt indokoló körülmények fenn nem állása esetén haditörvényszék által kiszabott golyó általi halál. A következmények be nem állta esetén a büntetés legfeljebb öt évig terjedő börtön. A bátortalan nyilatkozatok szabályozási rendszerére hivatkozva szabályozza a kódex a kedvezőtlen hadi hírek terjesztését, illetve a legsúlyosabban büntetendő cselekményként bármely magatartást, melynek motivációja az ellenséghez való átállás reménye, vagy az ellenség megsegítése.

A *fegyelem és rend háborítása* cím alatt a kódex egy meglehetősen átfogó, taxatív felsorolást ad mindazon magatartásokról, melyekkel a fennálló szabályok, illetve a kiadott parancsok megsértése valósul meg. Ilyenek büntetési alakzatban:

- a büntetés végrehajtása alá vetés elleni fellépés;
- a büntetés végrehajtására kirendelt személyek elleni erőszakos fellépés;
- a parancs, illetve engedély nélküli zsákmányolás;
- a védekezésre képtelen, sebesült, beteg ellenség megszegényítése, bántalmazása;
- az ellenség közelében az erősség vagy hajó szokatlan úton való elhagyása, különösen ha ezzel az erősség, vagy hajó ellenséges behatolás veszélyének van kitéve;
- a menetszlop, csapat, vagy különítmény nem szökési szándékú, a lakosok háborgatására irányuló engedély nélküli elhagyása;
- az őrszolgálaton kívül bármely szolgálatra rendeltség ellehetetlenítése megittasodás, vagy más hasonló oknál fogva.

E körben vétségi cselekményeket is felsorol a kódex, melyek átfogóan a szolgálat szabályszerű, felelősségteljes, a katonai tekintélynek és méltóságnak megfelelő ellátása ellen irányulnak.

A szolgálati szabályok mellőzéséről általában cím alatt mindazon cselekmények jelennek meg, melyek a fentiekben nem jelentek meg és nem merítik ki sem az öncsonkítás tényállási elemeit. Ezek a cselekmények mindazok, melyek a fentebb leírt szabálysértések súlyát nem érik el, vagy jellegükben azokkal nem azonosíthatók, de a harcképesség, fegyelem és rend elleni hatásai miatt büntetni rendeltettek. Ezt a kódex a következőképp fogalmazza meg: „Azok a cselekmények vagy mulasztások, amelyek az ebben a részben eddig felsorolt törvényszegéseken kívül, a szolgálati szabályzattal, különös szabványokkal vagy az időről-időre kiadott rendeletekkel és parancsokkal ellenkeznek, katonai büntettek vagy katonai vétségek gyanánt büntetnek, ha az ilye cselekmény vagy mulasztás:

- I. a hadseregnek, egyik osztályának vagy valamely erősített helynek biztonságát veszélyezteti;
- II. a haderőt csorbítja;

³² Oktbtk. 243. §.

- III. a kül- vagy belveszély elhárítására vagy általában a szolgálat előmozdítására célzó intézkedésekkel ellenkezik;
- IV. az e célok egyikére vagy másikára szükséges eszközök hiányát vagy használhatatlanságát okozza; vagy
- V. ha általa a szolgálati hatalom áthágatik.”³³

A fenti pontok alá tartozó konkrét magatartásokat a kódex mintegy húsz szakaszon át részletezi, s e körben tünteti fel egyebek mellett:

- a szolgálati-, illetve hadititok megsértését;
- jelszó, vagy jelnév kiadását;
- a hamis vagy téves jelentések tételét;
- a védelmi intézkedések elmulasztását; a hadtudománnyal és hadvezetéssel ellentétes, vétkes parancsnoklás;
- az előjárói gondoskodás elmulasztása;
- a katonák magáncélra való feladatuktól történő elvonása;
- a sebesülés, betegség vagy más ok miatti szabadságolás utáni vissza nem térés;
- a parancsnoki mulasztások;
- a sürgős parancsok továbbításának elmaradása;
- a vezetői ellenőrzés elmulasztása, vagy hanyag teljesítése;
- az előjáró által elkövetett bántalmazás;
- az előjárók által törvényes ok nélkül elrendelt elzárás, fenyítés.

Ezen cselekmények szabályozása meglehetősen kazuisztikus és az alárendeltekkel szembeni garancia-rendszere több helyen hiányosságokat mutat, azonban jól érezhető, hogy azzal a szándékkal került megszövegezésre, hogy a korábbi visszaéléseknek gátat vessen és a hadrendet a lehető legteljesebb mértékig oltalmazza.

A kódex a fent ismertetett katonai bűncselekmények mellett szabályozza az *öncsonkítást* és sajátos jelleggel a *mások s különösen a kartársak becsülésére való igény elvesztését*, mely a szolgálatból kilépett katonák által idegen hatalom körében elkövetett cselekményeikre nézve határoz meg sajátos, utólagos jogkövetkezményeket.

3.AZ OSZTRÁK KÓDEX SZABÁLYAINAK ÁTFOGÓ JELLEMZÉSE ÉS TÖRTÉNETI UTÓÉLETE

A nyíltparancssal oktrojált osztrák katonai kódexről összességében elmondhatjuk, hogy szabályozási rendszere meglehetősen kazuisztikus, azonban mindemellett arra a törekvésre enged következtetni, hogy a katonai bűncselekményeket a lehető legszélesebb körben kívánta szabályozni, s egyúttal gátat akart vetni a korábban főként zsoldosvezérek által gyakorolt önkénynek, aminek azonban a büntetések súlyozása és sokrétűen meghatározott cselekmények kikapukat nyitottak a kódexben. Megállapítható, hogy a kódex bár nyilvánítja a *nullum crimen sine lege* elvét, azt több ponton áthágja, melyekre fentebb példálózó jelleggel fel is hívtuk a figyelmet.

Fontos kiemelni egyúttal, hogy a kódex büntetési rendszere meglehetősen idejétmúlt (lásd: felkoncolás, megtizedelés, gúzsba kötés, stb.) még a maga korához viszonyítva is. Ezzel összefüggésben a századforduló előtt nem sokkal Gulner Gyula így fogalmaz: „Az a katonai büntető törvénykönyv, t. ház, a mely, mint mondtam, 1855. július 1-én »Für das Kaiserthum Oesterreich« életbe lépett és azon eljárás, melynek gyökerei visszanyulnak 1768-i és a mely a legsúlyosabb intézkedéseket tartalmazza, talán már akkor is, midőn meghoztatott, anachronismus volt”.³⁴ Különösen fontos az a körülmény, hogy a kódex több helyen tartalmaz rögtönbíráskodási klauzulákat, illetve szélsőséges esetben különböző felhatalmazó rendelkezéseket, mint például a katonai ör löfegyverhasználatra jogosító szabálya, vagy a gyávaság egyes eseteinél a parancsnokok felkoncolással kapcsolatos jogosultsága. Ezen szabályok negatív képét pedig csak tovább erősíti az a tény, hogy 1912-ig a Mária Terézia korabeli eljárási szabályok útján érvényesültek az anyagi jog normái.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy „jellegzetes szabályozása a törvénynek, hogy amíg a büntettek a Csemegi-kódex szerint általában csak úgynevezett »gonosz szándékkal« követhetők el, addig a kisebb súlyú, és főleg speciális katonai büntettek és vétségek elkövetése nem a fenti »gonosz szándék«, hanem egy-

³³ Oktbtk. 271. §.

³⁴ Az Országgyűlés Képviselőházi naplója 1891-1897, I. kötet, 148. o.

szerűen szándékos gondatlanságból vagy mulasztásból, sőt a gyávaság esetében még a lelkiállapot „el nem palástolása” révén is megvalósíthatók.”³⁵

A kódex fő jellemzője, hogy tekintélyelvű, szabályozását a túlzott szigor és a rend minden áron való védelme és kikényszerítése jellemzi, amiből több helyen a tisztekkel szembeni túlzó részrehajlás, illetve a légénységi állománnyal szembeni garanciák gyengesége is következik. Mindezt fokozza, hogy a súlyosító körülmények felsorolása nyitott a kódexben, míg „az enyhítő körülmények kizárólag taxatív felsorolásban szerepelnek.”³⁶ Elmondható ugyanakkor, hogy az alárendeltek védelmére hivatott szabályok önmagukban véve előrelépést jelentenek a korábbi önkényes állapotokhoz képest, valamint, hogy bizonyos esetekben már az előljárói tisztséggel járó többletkötelezettségeket is büntetőjogi relevanciával ruházták fel, bár a tisztek előjogai még így is kirívó védelemben részesültek, és kiskapuk kerültek létesítésre a parancsnoki hatalom erőteljes oltalma érdekében.

Az osztrák katonai büntetőjog – és benne közvetve az Oktbtk. – kritikusságát jelzi, hogy már a Ki-egyeztést követő évtizedekben is számos alkalommal merült fel a katonai büntetőjog újbóli kodifikációjának kérdése a Minisztertanács, valamint a Bécsi Udvar között. Már 1871-ben napirendre került a tág értelemben vett katonai büntetőjog kérdése a Minisztertanácsban, mikor július 24-én Bittó István igazságügyi miniszter felolvasta a közös hadügyminisztériumhoz intézni szándékozott átiratát a katonai büntető eljárás módosításával kapcsolatban. A tervezetben Horváth Boldizsár korábbi igazságügyért felelős miniszter álláspontjára hivatkozva jelezte, hogy a bírói tanácsokra nézve fontos volna, hogy az első fokon eljárásba vont bíró, a felsőbb fórumok eljárásában részt ne vehessen.³⁷ Az egyeztetés a konstruktív javaslatok ellenére azonban nem vitt eredményre. A katonai eljárás, illetve az igazságszolgáltatási szervezet kérdése még többször felmerült a Minisztertanácsban, így az 1875.³⁸, az 1880.³⁹, az 1881.⁴⁰ évben is.

A főként eljárási vonatkozású Minisztertanácsi egyeztetésekkel párhuzamban azonban a Magyar Országgyűlésben jelen volt az anyagi jog kérdése is, hiszen előbb a magyar büntetőtörvénykönyv tárgyalásakor merült fel annak kiterjesztése köztörvényes bűncselekmények vonatkozásában a katonai egyénekre, majd a csendőrségi törvény megvitatásakor merült fel a csendőrök kivétele a katonai büntető törvények hatálya alól.

Maga az Oktbtk. ezeket követően a századfordulótól kezdve jelentős hiányosságokkal és kritikákkal kellett, hogy szembenézzen, melyeknek fő forrása az esetek többségében nem kizárólag a kiegyezést követő alkotmányos helyzet, illetve az önálló szabályozást kívánó nemzeti érzület volt. Ezt támasztják alá mások mellett Gulner Gyula képviselőházi interpellációja Bialovszkurszky Géza és társai ügyében⁴¹, vagy épp

³⁵ KARDOS i.m. 2003. 93. o.

³⁶ KARDOS i.m. 2003. 96. o.

³⁷ MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek 1871.07.24. 33. ülés, 5. pont.

³⁸ A Minisztertanács 1875.06.18-i 41. ülésének 6. pontjában került feltüntetésre, hogy az igazságügyi miniszter – Perczel Béla – vállalja számos egyéb törvénytervezet, például a később megalkotásra is került polgári büntető törvénykönyv, előkészítése mellett a katonai bíróságok hatásköréről szóló törvény tervezetének megalkotását. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1875.06.18. 41. ülés, 6. pont.

³⁹ A Minisztertanács 1880.02.20-i 9. ülésének 11. pontjában feltüntetésre került, hogy a Minisztertanács elfogadta az igazságügyi miniszter előterjesztését a katonai bíróságok hatáskörére nézve és felhatalmazta őt a közös hadügyminiszternek való továbbításra. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1880.02.20. 9. ülés, 11. pont.

⁴⁰ A Minisztertanács 1881.07.03-i 33. ülésének jegyzőkönyvében a 17. pont arról tanúskodik, hogy a közös hadügyminisztérium és a magyar Igazságügyminisztérium – s vele a Minisztertanács – között komoly ellentétek feszültek a katonai jogi és igazságszolgáltatási kodifikáció irányait és megoldásait tekintve. A katonai bírósági szervezetről szóló törvényjavaslat vonatkozásában a jegyzőkönyv rögzíti, hogy az igazságügy miniszter – Pauler Tivadar – ragaszkodik korábbi álláspontjához, mely a közös hadügyminisztériumával nem egyezik. A jegyzőkönyv rögzíti, hogy a Minisztertanács – Paulerrel egyetértve – fenntartja korábbi álláspontját. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1881.07.03. 33. ülés, 17. pont.

⁴¹ Lásd például az 1892. március 12-én szombaton tartott képviselőházi ülés naplóit, melyekben Gulner Gyula a Magyar Hírlap 1892. március 10-i számára hivatkozva ismerteti Bialovszkurszky Géza hadapród hadnagy és társai ügyét, melynek lényege abban ragadható meg, hogy fent nevezett alakulatának századosa ismeretlen célból adott ki függelmi karakterű utasítást az alakulat egy másik katonájának a Bialovszkurszkyval történő kapcsolatok megszakítására, melyet az nem hajtott végre, hanem ismertetett a fent nevezettel. Bialovszkurszky ezután két hadnagy bevonásával kért közvetve magyarázatot a századostól és hívta fel az ügy lovagias elintézésére, melyre válaszul a százados a tiszthelyettest és segítőit függelemsértés miatt feljelentette. A bíróság ezt követően a vizsgálatot lefolytatta és az 1855. évi kódex szabályainak megfelelően a vádlottakat lefokozta és egyenként három évi börtönre ítélte. (Lásd: Képviselőházi napló 1891-1897, I. kötet, 147-149. o.).

Finkey Ferenc talán legszélesebb körben citált mondatai⁴², illetőleg Bonts Gyula azon a reform szükségességét hirdető munkájában lejegyzett gondolata, miszerint „hogy azonban a törvényhozás a közel múlt évtizedben a katonai büntető igazságszolgáltatás intézményét újjá alkotni elmulasztotta, megbocsáthatatlan mulasztást képez.”⁴³ Ezen kritikák mellett azonban célszerűnek tartjuk megidézni a korabeli szaksajtó egyik meghatározó lapját a Magyar Themist, melyben 1878-ban több cikk is megjelent a témakörben, így például egy rémhírre alapuló írás is sürgette már egy új katonai büntetőkódex megalkotását⁴⁴, valamint két az eljárással kapcsolatos kritikai hangvételű közlemény is megjelent.⁴⁵

Ezen kritikák és a történelmi események kényszerítő hatása ellenére hazai jogfejlődésünkben csak késve, 1930-ban, történt meg az önálló nemzeti kodifikáció, melyre, osztva a korabeli gondolkodók, így ifj. Szabó Sándor, Cziáky Ferenc, Pap Kálmán, Finkey Ferenc, Fabinyi Gusztáv, vagy Bonts Gyula véleményét, már a Kiegyezést követően szükség lett volna, de legkésőbb a katonai bünvádi eljárás 1912-es megújításával egy időben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BONTS GYULA: A katonai büntető törvénykönyv és eljárás revisiójának kérdéshez, Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet 9. füzet, Budapest, 1891.
2. CZIÁKY FERENC: A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda, Pécs, 1924.
3. FARKAS GYÖNGYI: A Hadtörténelmi Levéltár katonai igazságügyi szerveinek, iratainak repertórium 1802-1991., Paktum Nyomdaipari Társaság, Budapest 2003.
4. FINKEY FERENC: A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1923.
5. HAUSNER GÁBOR: Bethlen Gábor erdélyi fejedelem hadi edictuma, Hadtörténelmi közlemények 2001. 2-3. szám. <http://epa.oszk.hu/00000/00018/00017/09hausner.htm> 2011.10.06.
6. HAUZINGER ZOLTÁN: A magyar katonai büntető igazságszolgáltatás története, Jogtudományi Közöny, 2007/6. sz. 263-276. o.
7. HONVÉDELMI MINISTERIUM: A katonai büntetőtörvénykönyv fordítása, Légrády Testvérek, Budapest, 1878.
8. KARDOS SÁNDOR: A magyar katonai büntetőjog múltja és jelene, PhD értekezés, Debrecen, 2003. <http://www.debreceniitotabla.hu/doc/bunteto/Kardos/MagyarKatonaiBuntetojog.pdf> 2010.02.14.
9. Magyar Themis, a Magyar Jogászegyesülés Napilapja, 1878. október 24-i szám.
10. ÖRY GÁBOR: A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848-49-ben, Hadtörténelmi Közlemények 1998. 1. szám, <http://epa.oszk.hu/00000/00018/00004/pdf/03ory.pdf> 2011.10.06.
11. RÁKÓCZY ROZÁLIA: Regulamentum Militare, 1699, Hadtörténelmi Közlemények, 1997. 2. szám <http://epa.oszk.hu/00000/00018/00001/pdf/forraskozlem.pdf> 2011.09.13.
12. CSATSKÓ IMRE: Az 1852-ki május 27-ki Austriai Birodalmi Büntető Törvény magyarázata, Giebel Armin Bizománya, Pest, 1853.
13. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek 1871.07.24. 33. ülés.
14. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1875.06.18. 41. ülés.
15. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1880.02.20. 9. ülés.
16. MOL – Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek, 1881.07.03. 33. ülés.

⁴² „Sajnos a magyar katonai Btk. még mindig nincs készen, dacára annak, hogy ma már az 1855-iki osztrák katonai büntető törvény fenntartása igazán szégyenfolttja az oly véres áldozatok árán elért nemzeti önállóságunknak.” – FINKEY FERENC: A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1923. 16. o.

⁴³ BONTS GYULA i.m. 1891. 317. o.

⁴⁴ Tekintettel arra, hogy a cikk szerint az a hír terjedt az országban, hogy a Boszniába bevonuló haderő egyik ezredében lázadás miatt a legsúlyosabb büntetést, az 1855. évi kódex rendszerében meghatározott megtizedelést alkalmazták, melyről a cikk ugyan közli, hogy rémhír, mégis felhívja a figyelmet a polgári büntető kódex „testvéreként” a katonai büntetőtörvény megalkotásának szükségességére. Lásd: Magyar Themis, a Magyar Jogászegyesülés Napilapja, 1878. augusztus 29.

⁴⁵ Lásd: Magyar Themis, a Magyar Jogászegyesülés Napilapja, 1878. október 24.

KÁLMÁN JÁNOS

A PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK SZERVEZETI MEGOLDÁSAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ USA-RA ÉS KÍNÁRA

1. A PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK SZERVEZETI MEGOLDÁSAI ÁLTALÁNOSÁGBAN

A világ számos országában igen élénk, mindezidáig meddő vita folyik arról, hogy melyik struktúra lehet a legalkalmasabb a pénzügyi felügyelet hatékony és eredményes teljesítése szempontjából. Rövid cikkemnek az a célja, hogy áttekintsem azokat a szervezeti megoldásokat, amelyeket az államok alkalmaznak és, hogy viszonylagos részletességgel bemutassam az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság felügyeleti rendszerét.

A különböző felügyeleti modellek a jogalkotónak (jelent esetben a szervezet létrehozójának) a pénzügyi piacokra vonatkozó megközelítésére épülnek. Így beszélhetünk tradicionális (institucionális) megközelítésről, funkcionális megközelítésről, az ún. „ikertorony” megközelítésről, valamint az integrált megközelítésről. Tiszta formában azonban egyik modell sem létezik ténylegesen, és a megközelítések közötti elmosódás is terjedőben van. A konkrét felügyeleti struktúrát többek között az egyedi történelem, politika, kultúra, méret, a gazdasági fejlettség, valamint a helyi üzleti struktúra is befolyásolja. Hasonlóképpen nem lehet egyetlen optimális modelltől sem beszélni, ugyanis a hatékonyságot az egyedülálló helyi tényezők nagymértékben képesek befolyásolni.¹

1.1. Tradicionális megközelítés

A *tradicionális* (institucionális) megközelítésre épülő felügyeleti struktúra felfogása a pénzügyi piacok három szektorra osztására épül.² Ezek a banki szektor, a biztosítási piac és az értékpapír piac. Ezekre a szektorokra, vagy pillérekre épülnek a nemzeti felügyelet, vagyis mindegyik szektort különálló felügyelet felügyeli. Ez a modell a felügyelt szervezetek egydimenziós tevékenységére épült. Azonban a pénzügyi piac hihetetlen gyors fejlődésen ment és megy keresztül, ennek következtében pedig a határvonalak az egyes szektorok között nem, hogy lebomlóban vannak, hanem szinte már el is tűntek. Olyan pénzügyi konglomerátumok jöttek létre, amelyek egy szervezetben egyesítették mind a klasszikus banki tevékenységeket, mind a biztosítási tevékenységet; gyakran pedig az értékpapír-piaci tevékenységet is. Ebben a modellben problémát jelent az, hogy mindegyik felügyelet kialakítja a saját hozzáállását, technikáit és gyakorlatát, kivédi a többi felügyelet saját kompetenciájába történő beavatkozását.³ Viszonylag egységesnek mondható a szakirodalomban, hogy ez a megközelítés mára elavulttá vált. Részben az előbb már kifejtettek miatt, részben pedig azért, mert jelentős felügyeleti űrt (*supervisory gap*) hagy maga után, például, amikor a bank, biztosítási tevékenységet végez. Ebben a rendszerben különböző szabályok vonatkoznak az olyan pénzügyi termékre, amit különböző intézmény visz piacra, ezzel pedig gyengíti a verseny egyenlőségét.⁴ Érdekes kérdés, hogy az Európai Bizottság a „szuperfelügyelet” létrehozásakor ezt a modellt támogatja. Ennek elemzése azonban szétfeszítené a cikk kereteit, így ennek vizsgálatától eltekintek.

1.2. Funkcionális megközelítés

A második a *funkcionális* megközelítés. Ebben az esetben minden egyes funkció, vagy legalábbis fő funkció egy különálló hatóságra van bízva. Mindegyik felügyeletnek követnie kell mindegyik vállalkozást és mindegyik vállalkozás tevékenységét, amelyik a felügyeleti tevékenysége alá tartozik, függetlenül attól, hogy mi a

¹ *The structure of financial supervision – Approaches and challenges in a global marketplace*, Group of Thirty, 2008, Washington D. C., http://www.economicpopulist.org/files/us_fsi_banking_G30%20Final%20Report%2010-3-08.pdf, 2011.10.29, 23-24. o.

² Ezért nevezik ezt „három pillér” megközelítésnek is.

³ WYMEERSCH, EDDY: *The Structure of Financial Supervision in Europe About single, twin peaks and multiple financial supervisors*, 2006, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946695, 2011.10.25. 12. o.

⁴ KREMERS, JEROEN J. M. - SCHOENMAKER, DIRK - WIERTS, PETER J.: *Financial supervision in Europe*, 2003, Biddles Ltd. 162. o.

jogi státusza annak a vállalkozásnak (bank, biztosító társaság, befektetési vállalkozás). Ebben az esetben egy vállalkozás, több felügyelet felügyeleti tevékenységének is ki van téve és több felügyelet szabályait kell követnie.⁵ Előnye ennek a modellnek, hogy hatékonyabban lehet felügyelni azokat a vállalkozásokat, amelyek limitált számú tevékenységet végeznek, vagy túl kicsik ahhoz, hogy prudenciális következményeket idézhesenek elő.⁶ Veszélye azonban, hogy anélkül vizsgálja a különálló részeket, hogy látná a teljes képet. Márpedig az ördög a részletekben rejlik. A 2008-as gazdasági világválság éppen arra mutatott rá, hogy a pénzügyi piacokat komplexen kell vizsgálni és nem csupán az egyes részeket, mivel ezek között már megszámlálhatatlan kapcsolódási pont alakult ki.

1.3. „Ikertorony” modell

A funkcionális megközelítés speciális változatának tekinthető az „ikertorony” modell (*twin peaks*), amelyben, ahogy a neve is mutatja két hatóságot hoznak létre. Az egyik hatóság a mikro- és makroprudenciális felügyeletre specializálódott a piaci stabilitás elérése érdekében, míg a másik hatóság foglalkozik a befektető védelemmel (pl.: megfelelő átláthatóság, piaci visszaélésekkel szembeni védelem). Nagy különbség van a prudenciális szabályok betartásának és az ügyfelek védelmének felügyeleti stílusa és technikája között, ezért indokolt ezt a két szegmenset elválasztani egymástól.

1.4. Integrált felügyeleti megközelítés

Az *integrált* felügyeleti megközelítés esetén egyetlen felügyelő hatóságot hoznak létre az összes szektor tekintetében. Ez a modell kombinálja a prudenciális felügyeletet, a szabályozás lehetőségét, az üzleti magatartás kontrolálását minden pénzügyi intézmény és a piac felett egy hatóság szervezetében.⁷ A piac egyre szélesebb körű integrálódása, illetőleg a pénzügyi konglomerátumok kialakulása hatást gyakorolt a felügyeletre is.⁸ Kezdetben különféle megállapodásokat kötöttek a különböző felügyelő hatóságok egymással (együttműködés, információk kölcsönös megosztása), annak érdekében, hogy hatékonyabban tudják ellátni a feladataikat. Ennek eredményeként számos országban egy szervezetbe olvasztották be a különböző felügyelő hatóságokat, létrehozva az integrált felügyelet szervezetét.⁹ Az egyik első ország Svédország volt, amely egy 1991-ben hozott kormánydöntés alapján hozta létre az egységes felügyeleti szervét, a *Finansinspektion-t*.¹⁰ Ennek a megközelítésnek és szervezeti formának tisztán látható előnyei vannak. Csökkenti a felügyeleti ürfordulásának lehetőségét, valamint az egyenlőtlen bánásmódot a különböző pénzügyi intézményekkel szemben, ugyanakkor lehetővé teszi a piac egészének felügyeletét és csökkentheti a költségeket.

2. AZ FELÜGYELETI MODELLEK A GYAKORLATBAN

A tagállamok felügyeleti rendszereinek vizsgálata után milyen megállapításokat tehetünk? Az országok többségében a mikroprudenciális felügyeletet egy egységes (integrált) felügyelet végzi mindegyik szektor vonatkozásában, amely a tagállami jegybankoktól elkülönülten működik. Ezek közé az államok közé tartozik: Belgium, Finnország, Lengyelország, Németország és Magyarország is.¹¹ Csehország és Szlovákia is

⁵ A könnyebb érthetőség kedvéért vegyünk példának egy bankot. Ez a bank nyújt természetesen klasszikus banki szolgáltatásokat, de emellett foglalkozik biztosítási tevékenységgel, alapkezeléssel, tanácsadással, faktoringgal és még rengetek pénzügyi tevékenységgel. Ebben az esetben a különböző tevékenységei felett a felügyeletet különböző felügyelő hatóságok fogják ellátni.

⁶ WYMEERSCH: i. m. (2006), 15. o.

⁷ KREMERS – SCHOENMAKER – WIERTS: i. m. 163. o.

⁸ A magyar pénzügyi szektor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a szektor több mint 80%-át 20 pénzügyi csoport fedi le. Ehhez a 20 csoporthoz átlagosan 10 pénzügyi intézet tartozik. Nehéz egy terméket egy intézményhez kapcsolni, sokszor csoporton belüli döntések eredménye, hogy a hasonló jellegű terméket melyik intézmény nyújtja. Ld. FARKAS ISTVÁN: Pénzügyi Felügyelet működési alapja, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének stratégiája, in LENTHNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, 431. o.

⁹ KREMERS – SCHOENMAKER – WIERTS: i. m. 17-18. o.

¹⁰ PAP ZOLTÁN: Az egységes Pénzügyi Felügyelet (Bank-, Értékpapír és Biztosítási Felügyelet) működése Svédországban, in *Pénzügyi Szemle*, 1999/7. szám, 651. o.

¹¹ Magyarországon az integrált felügyeleti szervezetrendszer, vagyis a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2000-ben jött létre. Egészen addig a magyar felügyeleti rendszer a tradicionális megközelítést alkalmazta. Az integrációs folyamat a '90-es évek végétől indult meg, ami elvezetett az egységes pénzügyi felügyeleti hatóság, a PSZÁF létrehozásához. Előbb a bank- és értékpapírfelügyelet egyesült Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet néven 1997-ben, majd az önkéntes pénztári felügyelet feladatai bővültek a megalakuló magánnyugdíjpénztárak felügyeletével 1998-ban.

integrált felügyeleti megközelítést alkalmaz, csak az előbbiekkal ellentétben a központi bank szervezeti egységeként (főosztály) működik a pénzügyi felügyelet. Ehhez a megoldáshoz csatlakozott 2010-ben Írország is, amikor a *Central Bank Reform Act 2010*¹² megszüntette a korábbi integrált pénzügyi szervezetet és beolvasztotta a központi bankba. Néhány további tagállam megosztja a felelősséget a központi bank, egy értékpapír piaci felügyelet és egy vagy több további hatóság között, amelyek a biztosítási és a pénztári piac felett látnak el felügyeleti tevékenységet. Ilyen megoldást alkalmaz Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország.¹³ Az ún. „*twin peaks*” modellt alkalmazza Hollandia, ahol a központi bank felügyeli a banki, biztosítási és pénztári piacot, valamint ettől elkülönülten, a rendszer másik pilléréként az *Autoriteit Financiële Markten* (AFM) végzi az üzleti tevékenység felügyeletét mindegyik szektor vonatkozásában.

A gazdasági világválság előtt WYMEERSCH az európai államok vonatkozásában megállapította, hogy ezek az országok a teljesen integrált, egyedüli felügyelet modellje felé mozdultak el és ez a tendencia lehet az első olyan tényező, amely hosszú távon, elmozdulást eredményezhet az európai szintű felügyelet felé.¹⁴

Egyes szerzők azonban rávilágítanak ennek a megoldásnak az árnyoldalaira is. ABRAHAMS és TAYLOR az egységes felügyeletnél jelentkező kockázatokat Pandora szelencéjéhez hasonlítja.¹⁵ A szerzők a veszélyek négy csoportjára hívják fel a figyelmet. Az első ilyen kockázat, hogy akkor is létrehoznak ilyen egységes szervező felügyeletet, ha a körülmények nem is teszik szükségessé. Ez a kockázat politikai jellegű, ugyanis a kormányzathoz közel álló személyek remek lehetőséget látnak arra, hogy hatalmukat növelni tudják. A második kockázat maga a jogalkotás, ugyanis az egységes felügyelet létrehozása szükségképpen a pénzügyi tárgyú törvények módosításával jár, ez azonban a törvények közötti összhang felbomlásához vezethet. A harmadik kockázat a felügyelet területén kulcsfontosságú szerepet betöltő tisztségviselők elvesztésében keresendő. Míg a negyedik kockázat, hogy olyan vezetők kerülnek irányító pozícióba, akik egy-egy területet kiválóan ismernek, de az egész képet már nem látják át.

A gazdasági világválság a felügyeleti integrációs folyamatokra is hatást gyakoroltak, ugyanis a *Larosiére jelentés*¹⁶ már arra hívja fel a figyelmet, hogy jelenleg a „*twin peaks*” modell irányába történő elmozdulás a trend. Az új európai pénzügyi felügyeleti rendszert pedig alapvetően szektorális alapon javasolta felállítani. Újabb tanulmányában WYMEERSCH is hasonló folyamatokat azonosít.¹⁷ Ennek a folyamatnak az alátámasztására megemlíthető, hogy az eddig az integrált felügyeleti modellhez tartozó Egyesült Királyság (*Financial Services Authority*, továbbiakban: FSA) várhatóan 2012 végétől áttér a „*twin peaks*” modellre.

Az FSA szétválik két különálló hatóságra: a *Prudential Regulation Authority*-re (PRA) és a *Financial Conduct Authority*-re (FCA).¹⁸ A PRA lesz felelős a prudenciális felügyeletért mikro szinten, míg a FCA feladata lesz az Egyesült Királyság pénzügyi piacainak védelme és a közbizalom javítása.¹⁹ A két hatóság mellett létrehozzák a *Bank of England* szervezeti egységeként működő *Financial Policy Committee*-t, amely makroprudenciális felügyeleti funkciókat fog ellátni. A *Bank of England* pedig a fizetési rendszerek felett már meglévő felelőssége mellett felelős lesz a klíring és az elszámolási rendszerek zavartalan működéséért is. Megállapítható tehát, hogy a központi bank szerepe is erősödni fog a pénzügyi piacok feletti prudenciális felügyelet területén.

Végül az 1999. évi CXXIV. törvény rendelkezett a bank-, az értékpapír-, a biztosítás-, és a pénztárfelügyelet feladatait egyesítő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2000. április 1. napjával történő felállításáról. A PSZÁF azóta is több átalakításon esett át, azonban nem tértek el az integrált felügyeleti megközelítéstől, sőt folyamatos hatáskörbővítés is bekövetkezett.

¹² *Central Bank Reform Act 2010*, <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2010/en.act.2010.0023.PDF>, 2011.10.24.

¹³ Anélkül, hogy bármilyen kimutatható és bizonyítható kapcsolatot feltételeznénk a pénzügyi stabilitás hiánya és ezen felügyeleti megoldás között, érdekes megjegyezni, hogy a fent megnevezett országok vannak az eurozónában talán a legrosszabb helyzetben.

¹⁴ WYMEERSCH: i. m. (2006), 54. o.

¹⁵ ABRAMS, R. K. – TAYLOR, M. W.: *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF working Paper, 2000, Washington D. C. 16. o.

¹⁶ The High Level Group on Financial Supervision is the EU: De Larosiére Report, Brüsszel, 2009.02.25. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiére_report_en.pdf, 2011.08.31.

¹⁷ WYMEERSCH, EDDY: *The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report* Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010.01., http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968, 2011.08.08.

¹⁸ FERRAN, Eilis: *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, in: University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 49/2011. Forrás: <http://ssrn.com/abstract=1952705> 2011.12.03. 1. o.

¹⁹ FERRAN i. m. 14. o.

3. KITEKINTÉS EURÓPÁN KÍVÜLRE

Az európai államok szervezeti megoldásainak vizsgálatát követően, nem mehetünk el szó nélkül a világgazdaság két legjelentősebb szereplője mellett sem. Ezért ebben a rövid kitekintő részben röviden bemutatom az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság pénzügyi felügyeleti rendszerét.

3.1. Az Amerikai Egyesült Államok pénzügyi felügyeleti rendszere

Közismert, hogy a 2007-ben kirobbant és 2008-tól kiszélesedő gazdasági (pénzügyi, bizalmi) világválság kiindulópontja az USA volt. A válság következtében elfogadott Dodd-Frank Act²⁰ jelentős változásokat hozott az amerikai pénzügyi felügyeleti rendszerben. Azonban mielőtt erre rátérnék, röviden bemutatom a Dodd-Frank Act előtti rendszert.

Az amerikai pénzügyi felügyeleti rendszer rendkívül bonyolult és szétagolt mind szektorálisan (bank, biztosítás, tőkepiac), mind területileg (tagállami szint, föderális szint). A legtöbb intézmény hosszú múltra tekint vissza, nagy számuk miatt azonban a rendszer egésze nehezen áttekinthető, az egyes intézmények közötti koordináció pedig elég nehézkes, továbbá kialakulhattak átfedések az egyes szervek feladatai között.

Az USA pénzügyi felügyeleti rendszere		
Bank szektor	Nem bank szektor	Koordinatív szervek
Office of the Comptroller of the Currency	Securities and Exchange Commission	Federal Financial Institution Examination Council
Federal Reserve System	Commodity Futures Trading Commission	President's Working Group on Financial Markets
Federal Deposit Insurance Corporation	Federal Housing Finance Agency	
Office of Thrift Supervision		
National Credit Union Administration		

1. táblázat Az USA pénzügyi felügyeleti rendszere a Dodd-Frank Act-et megelőzően

A teljes rendszert alkotó szerveket három csoportba sorolhatjuk be:

1. a bankszektor felügyeletei;
2. a bankszektoron kívüli felügyeletek; illetve
3. a koordinatív szervek.²¹

1. A bankszektor tekintetében öt szervet kell kiemelni: a) az *Office of the Comptroller of the Currency*-t (OCC); b) a *Federal Reserve System*-et (Fed); c) a *Federal Deposit Insurance Corporation*-t (FDIC); d) az *Office of Thrift Supervision*-t (OTS); illetve e) a *National Credit Union Administration*-t (NCUA).

a) Az **OCC**-t 1863-ban hozták létre a Pénzügyminisztérium részeként, hogy felügyelje a szövetségi szinten engedélyezett bankokat. Az OCC szabályozza a legkülönbözőbb pénzügyi funkciókat, de csak a szövetségileg engedélyezett bankok tekintetében. Az OCC felelős a vizsgálati hatáskörébe tartozó bankok biztonságos működésének és megbízhatóságának érvényesítésére. Ennek érdekében erős beavatkozási jogkörökkel rendelkezik, akár vissza is vonhatja a szövetségi bankok engedélyét.

b) A **Fed** 1913-ban jött létre, annak érdekében, hogy biztosítsa a bankrendszer stabilitását a banki tartalékok szabályozásán keresztül. A Fed-et tizenkét bank szövetsége alkotja és ez az USA központi bankja. Egyéb monetáris feladati mellett a Fed látja el azoknak a tagállamok által engedélyezett bankoknak a felügyeletét, amelyek a Fed rendszeréhez tartoznak. Ezek mellett a feladatok mellett fogyasztóvédelmi szervként is funkcionál.

c) A **FDIC**-t 1933-ban hozták létre, széles hatáskörrel rendelkező, független ügynökségként. A FDIC látja el azoknak a bankoknak a felügyeletét, amelyek nem tartoznak a Fed felügyeleti körébe, továbbá hatáskörökkel rendelkezik az OTS felügyeleti körébe tartozó takarékpénztárakkal kapcsolatban is.

²⁰ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>, 2011.08.31.

²¹ JICKLING, MARK - MURPHY, EDWARD V.: *Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision*, 2009, Congressional Research Service, http://assets.opencrs.com/rpts/R40249_20091214.pdf, 2011.10.25.

d-e) Az **OTS**-t 1989-ben hozták létre és a takarékpénztárak felett gyakorol felügyeletet. Az **NCUA** pedig az összes szövetségi hitelszövetkezetet, valamint azokat az állami hitelszövetkezeteket szabályozza, amelyeket szövetségi szinten biztosítottak.

2. A bankszektoron kívüli felügyeleti szervek közül hármat kell kiemelni: a) a *Securities and Exchange Commission*-t (**SEC**); b) a *Commodity Futures Trading Commission*-t (**CFTC**); illetve c) a *Federal Housing Finance Agency*-t (**FHFA**).

a) A **SEC**-et 1934-ben hozták létre, független ügynökséggént. A SEC feladata elsősorban nem a szabályozási körébe tartozó cégek biztonságának és stabilitásának a biztosítása, hanem tisztességes és rendezett piacok fenntartása, illetve a befektetők védelme a csalásokkal szemben. Kétféle cégtípus tartoznak a SEC hatáskörébe: (1) valamennyi vállalat, amely nyilvánosan értékesít értékpapírokat, és (2) az értékpapír brókerrek/kereskedők, valamint az egyéb értékpapír-piaci közvetítők.

b) A **CFTC**-t 1974-ben hozták létre és a nyersanyagpiacon történő határidős és opciós ügyletek tartoznak a felügyeleti körébe. A CFTC küldetése, hogy megakadályozza a túlzott spekulációt, a nyersanyagárakkal történő manipulációt és a csalást.

c) A **FHFA**-t 2008-ban hozták létre, hogy megszilárdítsa és megerősítse a kormány által szponzorált lakásfinanszírozással kapcsolatos vállalkozások szabályozását: ilyen vállalat volt a Fannie Mae, a Freddie Mac, és a Federal Home Loan Banks.

3. A koordináló szerveknél két szervről kell említést tenni: a) a *Federal Financial Institution Examination Council* (**FFIEC**), valamint b) a *President's Working Group on Financial Markets* (**PWG**).

a) Az **FFIEC**-et 1979-ben hozták létre, mint egy ügynökségek közötti koordinációt biztosító szervezetet. Ez a szervezet felelős a szövetségi hitelintézetek szabályozásának koordinálásáért. Az FFIEC igyekszik az auditálási elveket és a felügyeleti döntéseket harmonizálni. A FFIEC tagjai a Fed, az OCC, az FDIC, az OTS, és az NCUA, vagyis ez a szervezet valósítja meg a bankszektor felügyeletét végző, különböző szervezetek munkájának összehangolását.

b) A másik koordináló szervezet a **PWG**, amelyet Ronald Reagan elnök hozott létre 1988-ban. Ez egy informális szervezet, amelynek tagjai a pénzügyminiszter, a Fed elnöke, továbbá a SEC és a CFTC. Mivel nem egy formálisan létrehozott ügynökség, ezért nem tartozik a Szenátus felügyelete alá, azonban minden tagjának kinevezését a Szenátusnak meg kell erősítenie.

„2007-től az Egyesült Államok az 1929-33-as nagy gazdasági világválság óta nem tapasztalt mélységű gazdasági visszaeséssel küzd. A válság gyökerei mélyre nyúlnak az amerikai gazdaságtörténetben. Amerika gazdasága hosszú évtizedekig virágzott: az ázsiai pénzügyi válság és a hazai pénzügyi gondok nem voltak hosszú távon negatív hatással a gazdasági növekedésre, így a pénzügyi piacok és cégek rugalmasságába és alkalmazkodókészségébe vetett hit egyre csak nőtt. A befektetők túlságosan megbíztak a hitelminősítő intézetek értékítéletében, az eszközárak folyamatos növekedése pedig elrejtette a mérgezett papírok tömegét és megnövelte a tőkeáttételek mértékét a rendszer egészében. A pénzügyi rendszerben meghonosodott elképesztő bónuszok csak fokozták a rövidtávú haszonszerzési stratégiákat a hosszú távú értékteremtés helyett.”²²

Eközben a pénzügyi szabályozás lemaradt, nem tudott lépést tartani a pénzpiacok új termékeivel, szolgáltatásaival és elképesztő innovációs képességével. A válság változást okozott a szabályozási rendszerrel szemben támasztott követelményekben is. Az új szabályoknak a piaccal párhuzamosan kell fejlődni, gyorsan alkalmazkodva a változásokhoz. Az amerikai elnök, Barack OBAMA ennek fényében úgy döntött, hogy szigorú pénzügyi reformokat fogantat, amelyek egyrészt megerősítik a pénzügyi intézmények felügyeletét, másrészt megvédik az átlagfogyasztót a pénzügyi szektorban korábban túlburjánzó visszaélésekkel szemben. A Fehér Ház pénzügyi rendszer szabályozásának reformját célzó tervét, a *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*-et 2010. július 21-én írta alá az elnök.

A Dodd-Frank Act alapvetően megtartja a korábbi felügyeleti struktúrát, de tovább erősíti a koordinációs rendszert a *Financial Stability Oversight Council* (Pénzügyi Stabilitási Felügyeleti Tanács, **FSOC**) megalapításával. Az FSOC-nek 15 tagja van (OCC, FDIC, Fed, SEC, CFTC stb), akik közül tízen rendelkeznek szavazati joggal, míg a további öt tag nem.²³ Legfőbb feladata, hogy hatékonyan felügyelje a rendszerszintű kockázatokat, vagyis makroprudenciális felügyeletet lásson el.²⁴ Ez pedig új elemként jelenik meg az ameri-

²² BIEDERMANN ZSUZSANNA: Obama a Wall Street ellen? in *DÉL-KELET EURÓPA – SOUTH-EAST EUROPE International Relations*, Quarterly Vol. 1. No. 3., http://www.southeast-europe.org/archive/#2010_3, 2011.10.26, 1. o.

²³ *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* sec. 111.

²⁴ A makroprudenciális felügyelet a tendenciák és egyensúlytalanságok vizsgálata, valamint a rendszerkockázatok azonosítása, amelyek a pénzügyi rendszert és a gazdaságot veszélyeztethetik. A makroprudenciális felügyelet

kai felügyeleti rendszerben. Segédszervként megalapításra került az *Office of Financial Research* – a Pénzügyminisztérium szervezetén belül -, amelynek feladata az FDOC támogatása, annak feladatának ellátásában.²⁵

A pénzügyi reform létrehozta a *Bureau of Consumer Financial Protection*-t (Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Ügynökség, BCFP). Évekig a jegybank volt felelős a fogyasztóvédelemért és a nemzeti pénzügyi intézmények biztonságáért is, gyakran ez utóbbira helyezve a hangsúlyt. Az új ügynökségnek joga lesz a hitel-tanácsadás, jelzálogpiac, hitelkártyapiac és egyéb banki termékek szabályainak módosításához. Ezen felül feladata lesz az ügyfelek pénzügyi ügyekben való okítása, továbbá egyfajta pénzügyi jártasság kialakítása.

A Dodd-Frank Act nem csak új intézményeket állított fel, hanem diszfunkcionális ügynökségeket meg is szüntetett. Így megszüntette az 1831-ben alapított OTC-t. A feladatait pedig az OCC vette át.

Az új szabályozás pontosítja a hatáskörök elosztását az egyes intézmények között, ugyanis nagy jelentősége van annak, hogy pontosan el legyenek a feladatok és a hatáskörök egymástól határolva, ez pedig korábban problémákat okozott. Azok a szövetségi bankok és takarékpénztárak, amelyek tőkéje nem haladja meg az 50 milliárd \$-t az OCC hatáskörébe, azok az állami bankok és takarékpénztárak, amelyek tőkéje nem haladja meg az 50 milliárd \$-t a FDIC hatáskörébe tartoznak. Minden más bank pedig a Fed hatáskörébe.

Az amerikai pénzügyi felügyeletrendszer történetében először, a *Federal Insurance Office* (FIO) létrehozásával létre jött a biztosítási szektort (kivéve az egészségügyi biztosítás) egységesen felügyelő szerv.²⁶

3.2. Kína pénzügyi felügyeleti rendszere

Kína az elmúlt három évtized példátlan növekedésének eredményeként mára a világgazdaság legnagyobb exportőrévé és egyben a második legnagyobb szereplőjévé lépett elő. Gazdaságának ilyen mértékű expanziója révén nagymértékben hozzájárult a globális pénzügyi egyensúlytalanságok elmélyüléséhez. Így nem mehetünk el a kínai pénzügyi felügyeleti rendszer bemutatása mellett.

A kínai felügyeleti rendszer lényegesen egyszerűbb felépítésű, mint az amerikai. A korábban ismertetett felügyeleti megközelítések közül a kínai rendszer a szektorális megközelítésbe sorolható be. Természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy Kína politikai és gazdasági berendezkedése eltérő az angolszász-európai berendezkedéshez képest, ennek jegyei pedig kimutathatóak a felügyeleti rendszerén is.

1992-ig a kínai jegybank szerepét betöltő *People's Bank of China* (PBC) volt az egyetlen felügyeleti hatóság a pénzügyi piac teljes vertikuma felett. Ebben a Shanghai és a Shenzeni tőzsdék megalapulása hozott változást, ugyanis szükségessé vált egy specializált felügyeleti hatóság létrehozása. Ezért 1992-ben az Államtanácsban belül megalapították a *Securities Regulatory Commission*-t (SRC) és a *China Securities Regulatory Commission*-t (CSRC). Az SRC volt az, aki a szabályokat alkotta, míg az CSRC gondoskodott azok végrehajtásáról. A fő felelősség azonban megmaradt a PBC-nél, egészen 1997-ig. Ekkor a CSRC-ba olvasztották az SRC-t és a PBC-nél lévő felelősséget is erre a szervezetre ruházták. Így az CSRC lett a szabályozó és felügyeleti hatóság a tőzsdék és az értékpapír-piac felett.²⁷

A felügyeleti rendszer megerősítése tovább folytatódott. 1998-ban létre hozták a *China Insurance Regulatory Commission*-t (CIRC), ami a biztosítási szektor felett rendelkezik hatáskörrel. 2003-ban pedig a *China Banking Regulatory Commission*-t (CBRC), ami pedig a bank szektort szabályozza és felügyeli. A Bizottságok létrehozásával a feladatok és a felelősség is átkerült a PBC-től. A CBRC 2003 végéig állami költségvetésből működött, azt követően azonban áttértek a felügyeleti díjakból történő finanszírozásra. A CSRC és a CIRC kezdetektől fogva a felügyeleti díjakból finanszírozza a működését.²⁸

A PBC szerepe korlátozott: a monetáris politika kidolgozására és végrehajtására, valamint a pénzügyi stabilitás fenntartására korlátozódik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne beleszólása a felügyeleti politikák kidolgozásába, ugyanis a PBC kormányzótanácsának elnöke tagja az Állam Tanácsnak, ami a kor-

fókuszának középpontjában a pénzügyi és a gazdasági rendszer, mint egész áll. Ld. HOUSE OF LORDS, *The future of EU financial regulation and supervision*, Volume I: Report, 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcom/106/106i.pdf>, 2011.08.10, 12. o.

²⁵ MASERA, RAINERA: Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA, 2010, in *PSL Quarterly Review*, vol. 63 n. 255. 307. o.

²⁶ LOECHEL, HORST - PACKHAM, NATALIE - XIANG LI, HELENA: *International Banking Regulation and Supervision after the Crisis*, 2010, EU-China BMT Working Paper Series No. 013., 26. o.

²⁷ LOECHEL - PACKHAM - XIANG: i. m. 18. o.

²⁸ Uo.

mány végrehajtó szerve. Mint ilyen, az elnök továbbra is jelentős befolyást gyakorol a pénzügyi reformok általános irányára, különösen, ha a kérdéseket az Állam Tanács vitatja meg és dönt azokról.²⁹

Az Állam Tanács, a Pénzügyminisztérium, a PBC, és a National Development and Reform Commission (NDRC) állandó kapcsolatban van egymással és rendszeresen koordinálják a pénzügyi felügyeleti intézményekkel kapcsolatos különböző, jelentős kérdéseket. 2000 augusztusában a CIRC, CSRC és a PBC létrehozott egy közös pénzügyi felügyeleti konferenciát, hogy megvitassák a pénzügyi felügyelettel és szabályozással kapcsolatos kérdéseket. A félreértések elkerülése, a felügyeleti hiányosságok kiküszöbölésére és a felügyeleti hatékonyság továbbfejlesztésére 2004 júniusában, a CBRC, CIRC, és CSRC aláírt egy szándéknyilatkozatot a hatóságok közötti munkamegosztásról és együttműködésről.³⁰

Összefoglalásként elmondható, hogy az amerikai piac mérete és jelentősége miatt egy egyedi megoldást alkalmaznak a pénzügyi piacok felügyeletének megvalósítására. Az amerikai rendszer leginkább a funkcionális és az intézményes megközelítés rendkívül összetett, speciális elegyeként értelmezhető. De, mint a bevezetőben is említettem, az egyes felügyeleti modellek vegytiszta állapotukban jellemzően nem léteznek. Az amerikai rendszerhez képest, ahogy korábban is említettem a kínai megoldás alapvetően az intézményes megközelítésen alapul és szektorális alapon alakította ki a felügyeleti hatóságait. A kínai rendszer áttekinthető és lényegesen könnyebben átlátható, mint az amerikai megoldás.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *The structure of financial supervision – Approaches and challenges in a global marketplace*, Group of Thirty, 2008, Washington D. C.: http://www.economicpopulist.org/files/us_fsi_banking_G30%20Final%20Report%2010-3-08.pdf, 2011.10.29.
2. ABRAMS, R. K. – TAYLOR, M. W.: *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF working Paper, 2000, Washington D. C.
3. BIEDERMANN ZSUZSANNA: Obama a Wall Street ellen? in *DÉL-KELET EURÓPA – SOUTH-EAST EUROPE International Relations*, Quarterly Vol. 1. No. 3. 1-7. o. http://www.southeast-europe.org/archive/#2010_3, 2011.10.26.
4. FARKAS ISTVÁN: Pénzügyi Felügyeleti működési alapja, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének stratégiája in LENTHNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest. 429-441. o.
5. FERRAN, EILIS (2011c): *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, in: University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 49/2011. Forrás: http://ssrn.com/a_bstract=1952705 2011.12.03.
6. HOUSE OF LORDS, *The future of EU financial regulation and supervision*, Volume I: Report, 2009, forrás: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/lds_elect/ldcom/106/106i.pdf, 2011.08.10.
7. JICKLING, MARK - MURPHY, EDWARD V.: *Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision*, 2009, Congressional Research Service, http://assets.opencrs.com/rpts/R40249_20091214.pdf, 2011.10.25.
8. KREMERS, JEROEN J. M. - SCHOENMAKER, DIRK - WIERTS, PETER J.: *Financial supervision in Europe*, 2003, Biddles Ltd.
9. LOECHEL, HORST - PACKHAM, NATALIE - XIANG LI, HELENA: *International Banking Regulation and Supervision after the Crisis*, 2010, EU-China BMT Working Paper Series No. 013.
10. MASERA, RAINERA: Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA, 2010, in *PSL Quarterly Review*, vol. 63 n. 255. 287-360. o.
11. PAP ZOLTÁN: Az egységes Pénzügyi Felügyelet (Bank-, Értékpapír és Biztosítási Felügyelet) működése Svédországban, in *Pénzügyi Szemle*, 1999/7. szám.
12. The High Level Group on Financial Supervision is the EU: De Larosiere Report (Brüsszel, 2009 Február 25.) http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf, 2011.08.31.

²⁹ The structure of financial supervision – Approaches and challenges in a global marketplace, 25. o.

³⁰ Ua. 62. o.

13. WYMEERSCH, EDDY: *The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report*, Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010.01., http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968, 2011.08.08.
14. WYMEERSCH, EDDY: *The Structure of Financial Supervision in Europe About single, twin peaks and multiple financial supervisors*. 2006, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946695, 2011.10.25.

FÁSKERTY ÉVA KATALIN

ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI KÖTELEZETTSÉGEK A MAGYAR EGÉSZSÉGÜGYI RENDSZER KAPCSÁN¹

„Az emberek nem tudják elérni legteljesebb egészségi potenciáljukat, hacsak nem tudják ellenőrzésük alá vonni mindazokat a dolgokat, amelyek egészségüket meghatározzák, mert tudás és ismeret kell, ahhoz a joghoz is, hogy ki-k saját élete feletti beleszólással ellenőrizhesse mindazokat a dolgokat, amelyektől élete, egészsége függ.”

Ottawai Egészségügyi Charta, 1986. november.

1. BEVEZETÉS

Valóban az állam „szívügye” az egészségügy? A kórházak és más egészségügyi szolgáltatók manapság nem így gondolják. Nehezen dolgozzák fel azokat a tényeket, hogy rengeteg kórház bezárásra kerül, végtelen hosszúak a várólisták és az egészségügyben felhalmozódott hiányt is csak részben és csupán feltételekkel rendezi az állam. Mégis, mik az Alkotmányban lefektetett kötelezettségek? A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.² A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.³ Végül: A Kormány meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről.⁴

A kórházaknak az Egészségbiztosítási Alapból egy szigorú, előre meghatározott kvóta szerint kell az ellátásokat megszervezniük, amit az Országos Egészségbiztosítási Pénztár folyósít a különböző feltételeknek, de főként a teljesítménynek megfelelően. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 4. §-ának értelmében az állam a törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedezhetők.

Vajon tényleg érvényesíthetők ezek a feltételek a való életben? Mi lehet az oka, hogy valamely kórházak túladosodnak szemben a többivel? Mikorra tudják rendezni a tartozásukat? Ilyen és ehhez hasonló kérdések megválaszolása dolgozatom és egyben a témával kapcsolatos további kutatásaim célja.

2. AZ ÁLLAMI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ALAPJAI

Az egészségügyi szolgáltatások biztosítása és a kórházak finanszírozása kérdéskörének vizsgálatát érdemes egy tágabb nézőpontból kezdeni, a könnyebb érthetőség és a megalapozottság érdekében. Ahogy a bevezetőben is említettem a Magyar Köztársaság Alkotmánya kimondja, hogy az ország területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez és ez témánk szempontjából az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével érhető el.⁵

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti többek között, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez mérten olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez és a megfelelő egészségügyi intézmények létesítéséhez.⁶ Az állami felelősség olyan módon áll fenn, hogy a lakosság egészségügyi állapotáért és az ehhez elengedhetetlen feltételek biztosításáért az állam felelős és ez magába rejti mind a lakosság egészségi állapotának megőrzését, illetve betegség esetén egészségének lehető legrövidebb időn belül újbóli megszilárdítását. Fontos kérdés, hogy a szóban forgó alkotmányos követelményből milyen tényleges, konkrét kötelezettségek

¹ A tanulmány alapját a XXX. Jubileumi OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában különdíjjal jutalmazott dolgozat adta. A kézirat lezárásra került: 2011. november 1-én.

² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 18. § (továbbiakban: Alkotmány).

³ Alkotmány 70/D. § (1) és (2) bekezdések.

⁴ Alkotmány 35. §.

⁵ Alkotmány 70/D. § (1) és (2) bekezdések.

⁶ 56/1995. (IX.15.) AB határozat (Indokolás III./ 3.).

hárulnak az államra és ezekből melyek és hogyan valósulnak meg a gyakorlatban, mit jelent az orvosi ellátás megszervezése és mely kötelezettségek kapcsolódnak az egészségügyi intézmények fenntartásához, röviden az egészségügyi ellátás biztosításának a kötelezettségéhez.⁷

A felsorolt egészségügyi kötelezettségek teljesítése, az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos jogok gyakorlása több szerv kompetenciáját is érinti, mégpedig az Országgyűlést, a Kormányt, a minisztert, az egészségügyi államigazgatási szervet, a helyi önkormányzatokat, az egészségügyi szolgáltatók további fenntartóit, az egészségbiztosítási szerveket (például a Regionális Egészségbiztosítási Pénztárakat (REP)) és végül a Regionális Egészségügyi Tanácsokat (RET).

2.1. Országgyűlés:

Az Országgyűlés egészségüggyel kapcsolatos feladatai két relációban érdemelnek figyelmet. Egyrészt, nemcsak közvetlenül egészségügyi tárgyú, de erre közvetetten hatást gyakorló, más közigazgatási ágak körébe tartozó jogalkotás, illetőleg az egészségügy finansziális alapjait befolyásoló költségvetési törvényalkotás a feladata. Másrészt, hatáskörébe tartozik az egészségügyi tervezés alapjának számító, az ország középtávú fejlesztési, stratégiai tervezésének részét képző *Nemzeti Egészségfejlesztési Program*.

2.2. Kormány:

A Kormány az egészségügy szervezése és irányítása körében számos vonatkozásban tölt be kiemelkedő szerepet (meghatározza az egészségpolitika elveit, irányítja és összehangolja az egészségügyi államigazgatási feladatok végrehajtását, törvényességi felügyeletet gyakorol az egészségbiztosítási szervek tevékenysége felett stb.). A Kormány szervezéssel és irányítással kapcsolatos feladatainak ellátását és egészségpolitikai munkáját a Nemzeti Egészségügyi Tanács segíti, amely kezdeményező, javaslattevő, véleményező és tanácsadó szervként funkcionál.⁸

2.3. Miniszter:

Az egészségügyért felelős miniszter az egészségügyről szóló törvényben foglaltaknak és a Kormány egészségpolitikai döntéseinek megfelelően irányítja az egészségügy ágazatait. Feladatai például az egészségügyi szolgáltatások szakmai követelményrendszerének meghatározása és az egészségügy területén működő országos intézetek irányítása. A későbbiekben részletesebben ismertetem, hogy a járó- és fekvőbeteg ellátás keretében történő állami finanszírozás kapcsán milyen feladatai vannak a miniszternek.

2.4. Regionális Egészségügyi Tanács:

A RET az egészségügyi régióban a regionális egészségpolitika kialakításában közreműködő szervezet. Feladatainak ellátása során az egészségbiztosítási szervek, az egészségügyi államigazgatási szervek és a gyógyintézetek, a RET számára kötelesek a megfelelő információkat átadni, személyazonosításra nem alkalmas módon.⁹ Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény végrehajtása során a Regionális Fejlesztési Tanáccsal együttműködve figyelemmel kíséri a Nemzeti Fejlesztési terv Operatív Programjának régió szintű megvalósítását és véleményezi a Regionális Fejlesztési Tanács által eszközölt fejlesztéseket. Ellenőrzi az érvényes finanszírozási és ártámogatási szerződések teljesítését és nyilvántartását, az egészségügyi szolgáltatók működésének, tárgyi és személyi feltételeinek a meglétét, a teljesítményjelentések szakmai és pénzügyi háttérét. Az ellenőrzés eredményétől függően akár szankcionálhat is. A RET továbbá a kapacitások elosztásába folya bele (ágyszámok, óraszámok), de a tevékenysége kiüresedett és várhatóan meg is fogják őket szüntetni. A Regionális Egészségbiztosítási Pénztár megyei kirendeltsége fogadja a szerződés alapján történő elszámolásokat, feldolgozza és utalásra előkészíti őket.

2.5. Önkormányzat:

Végül, a dolgozat szempontjából legfontosabb szervek, a helyi önkormányzatok egészségügyet érintő feladatait ismertetném. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint a helyi közügy fogalma *a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása* (a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása) valamint *mindezek szervezeti, személyi, és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak*. A települési önkormányzatok feladatkörében, a helyi közügy immanens eleme az egészségügyi és szociális ellátás kötelezettsége.¹⁰

⁷ KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest 2008. 1281. o.

⁸ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (továbbiakban: Eütv.) 148. § (1) és (3) bekezdések.

⁹ Eütv. 149/A. § (1)-(5) bekezdések.

¹⁰ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, (továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdés.

Az ehhez szükséges feltételek biztosításához, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alapján meghatározott mértékű és fajtájú adóbevételekre, saját bevételekre jogosultak. Ezekből a bevételekből meghatározott mértékben finanszírozzák a helyi egészségügyet és gyakorolják tulajdonosi jogaikat. A települési önkormányzat az egészségügyi ellátás körében gondoskodik a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti-, védőnői- és az iskola egészségügyi ellátásról.¹¹ A helyi önkormányzat biztosítja a tulajdonában vagy használatában lévő járóbeteg és fekvőbetegszakellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését. Fontos megjegyezni, hogy ezek csak az alapok. A megye egész területére (vagy nagy részére) kiterjedő közszolgáltatások biztosítását törvény, a megyei önkormányzatok kötelező feladatává teheti. Ennek körében a megyei önkormányzat gondoskodik az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja.¹²

A tulajdonost, illetve fenntartót terhelő legfontosabb kötelezettségek az alapítással, az intézmény működését szabályozó dokumentumok jóváhagyásával, a személyi és tárgyi feltételek biztosításával, a működés folyamatos felügyeletével és ellenőrzésével, a vezetői struktúra alakításával, a vezetők feletti munkáltatói jogok gyakorlásával kapcsolatosak.¹³

Az egészségügyi ellátási kötelezettségről szóló törvény a tárgyi feltételek biztosítását, a tulajdonosok feladatává teszi. Az önkormányzati tulajdonban lévő kórházak nagy részét azonban azok a megyei önkormányzatok tartják fenn, amelyeknél felhalmozási célú pénzeszközök nem, vagy csak elenyésző mértékben képződnek. Miközben tehát az önkormányzatokat törvény kötelezi a tárgyi feltételek megteremtésére, az ehhez szükséges forrásokat a költségvetési törvény nem biztosítja számukra.

Magyarországon 165 fekvőbeteg intézmény (kórház) működik, amelyből 116 önkormányzati tulajdonban van. A lakosság többségében természetesen nem a magánkézben lévő drága szolgáltatásokkal operáló, hanem az önkormányzatok által fenntartott egészségügyi intézmények szolgáltatásait veszi igénybe, melyek részben vagy egészben ingyenesek.

3. AZ ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS ÉS A KÓRHÁZAK FINANSZÍROZÁSÁÉRT FELELŐS SZERVEK

Az Eütv.¹⁴ értelmében az állami felelősség magában hordozza¹⁵ az egészségügyi ellátórendszer megfelelő mennyiségű, minőségű, eloszlású, összetételű és hatékonyságú működése általános feltételeinek megteremtését és az egészségbiztosítási rendszer működésének biztosítását (általános feltételeken a szervezési, intézményi, oktatási és kutatási feladatokat értjük). Továbbá az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítását és fejlesztését; az egészségügyi szolgáltatások szakmai feltételrendszerének meghatározását, biztosítását és ellenőrzését. Ha törvény kivételt nem tesz, az egészségügyi rendszer szabályos működését a központi költségvetésből, az államháztartásból kell biztosítani.

3.1. Az államháztartás rendszere és az Egészségbiztosítási Alap

Az államháztartás lényegében az állam feladatvállalási filozófiája, mely egy adott időszakra vonatkozóan a közfeladatok finanszírozását rendszerezi. Az államháztartás korábban négy alrendszerre tagozódott, de 2010. január 1. óta a jogi személyiséggel nem rendelkező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer részét képezik, azaz az államháztartás két alrendszerből áll a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer.¹⁶ Az állami kiadások fedezéséhez szükséges bevételek formái sokfélék. Jellemük alapján két csoportot alkotnak: az egyik a végleges, vagy vissza nem térülő bevételek (adók, vámok, illetékek, járulékok befizetése, hozzájárulások, bírságok) és a másik az átmeneti, vagy visszatérülő bevételek (belső kölcsönök, külföldi kölcsönök és az egyéb visszatérítéssel pénzigénybevételek). Az egészségügyi intézmények esetében érdekes kettősség áll fenn, az államháztartáshoz, annak alrendszereihez speciális módon kapcsolódnak. Ezeket tekintve az önkormányzati kórházak két alrendszerhez is csatlakoznak a költségvetési ágon az önkormányzati alrendszerhez, míg a finanszírozás vonatkozásában a társadalombiztosítás (így a központi alrendszer) egyik szervéhez, az Országos Egészségbiztosítási pénztárhoz.

¹¹ Eütv. 152. § (1) bekezdés.

¹² Ötv. 70. § (1) bekezdés b) pont.

¹³ Eütv. 155. § (1) bekezdés és (2) bekezdés b) pont.

¹⁴ Eütv. 141. § (2) bekezdés a) és b) pont (3) bekezdés c) és d) pont.

¹⁵ A teljesség igénye nélkül, csak a dolgozat témája szempontjából releváns pontokra térek ki.

¹⁶ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 2. § (1) bekezdés.

Mind a természetbeni, mind a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások finanszírozására az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerének Egészségbiztosítási Alapja (továbbiakban Egészségbiztosítási Alap) szolgál. Az Országgyűlés az Egészségbiztosítási Alap 2011. évi bevételi főösszegét 1 370 936,7 millió forintban, kiadási főösszegét 1 458 559,9 millió forintban, hiányát 87 623,2 millió forintban állapította meg.

¹⁷ Már ebből is láthatjuk a továbbiakban tárgyalandó probléma gyökerét, a folyamatos túlteljesítés „árát”.

Az E. Alap bevételi forrásai alapvetően ötféle fizetési kötelezettségi jogcímet foglalnak magukban, így a) a társadalombiztosítási járulék egy részét, amit a foglalkoztató fizet egészségbiztosítási járulékként, b) a biztosítottat terhelő egészségbiztosítási járulékot, c) az egészségügyi szolgáltatási járulékot, d) a táppénz-hozzájárulást és d) az egészségügyi hozzájárulást. Ezek beszedésével valamint a fizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatos közigazgatási feladat és hatáskörök a Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékes regionális igazgatóságának kompetenciájába tartoznak.¹⁸

3.2. Országos Egészségbiztosítási Pénztár:

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) központi hivatal, az egészségbiztosításért felelős miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. Az Országgyűlés felhatalmazása alapján a Kormány hozta létre 1991-ben. A Kormány egészségbiztosítási szervként – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – az OEP központi szervét jelöli ki. A szervet egészségügyi miniszter az egészségbiztosításért való felelősségi körében irányítja, a főigazgató vezeti. Az OEP önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv, költségvetését a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetésében kell meghatározni. Feladatait központi szerve és területi igazgatási szervei útján az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.

Központi hivatalként ellátja a jogszabályokban meghatározott feladatait,¹⁹ ennek keretében végzi az Egészségbiztosítási Alap kezelésével – ideértve a finanszírozással kapcsolatos feladatokat –, a nyilvántartások vezetésével, a pénzügyi elszámolásokkal és az adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos feladatokat. Részt vesz az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének tervezésében és a zárszámadás elkészítésében, ellátja a területi igazgatási szervek működési költségvetésével, valamint az Egészségbiztosítási Alap részletes előirányzatainak megállapításával kapcsolatban hatáskörébe utalt feladatokat. Az igazgatási szervei vonatkozásában koordinálja, felügyeli, elemzi és ellenőrzi a hatáskörükbe tartozó feladatok ellátását.

4. AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS JOGOSULTJAI

A dolgozat szempontjából nem mellékes kérdés, hogy az Egészségbiztosítási Alap – amiből a kórházak finanszírozása is történik –, milyen adókból és járulékokból áll, ezért röviden ismertetném, hogy kik azok, akik járulékfizetésre kötelezettek és kik azok, akik a nemzeti kockázatközösség elve alapján ellátásra jogosultak.

A Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárok valamennyien jogosultak az egészségügyi ellátásokra. Az egészségügy nem teljes mértékben ingyenes ugyan, de szolidaritási alapon működik, azaz az igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások nem függenek a biztosított által befizetett összeg nagyságától, azokat a biztosított, egészségi állapota által indokolt mértékben veheti igénybe.

Az ellátásra való jogosultságot a biztosítási jogviszony, vagy a jogosulti állapot határozza meg. A jogosulti státuszi minősítéstől függ az is, hogy valaki járulékfizetésre kötelezett, vagy a szolidaritási elv érvényesülése alapján az állam fizeti utána a járulékot. Jelenleg 3,7 millió járulékot és adót fizető állampolgár fedezi majdnem 10 millió ember ellátásának költségét.²⁰ Akik jövedelemmel nem rendelkeznek, de jogosultak (nyugdíjas, kiskorú, nappali tagozatos hallgató stb.) azok után a központi költségvetés az adóból fizet hozzájárulást az Egészségbiztosítási Alap részére.

A biztosítottak (pl. munkavállalók, társas vállalkozók) bejelentését az egészségbiztosítás nyilvántartásába munkáltatójuk teljesíti és köteles utánuk a járulék bevallására és megfizetésére. Biztosítottnak minősülnek az ún. önfoglalkoztatók is, (pl. egyéni vállalkozók) bejelentésüket és a járulék bevallását/megfizetését

¹⁷ 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről 20. § (1) bekezdés.

¹⁸ KILÉNYI i.m. 2008. 1391-1392. o.

¹⁹ Országos Egészségbiztosítási Pénztárról szóló 317/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet.

²⁰ http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/SZAKMA/OEPHUSZAK_EUSZOLG/JVELL_SZOLG/TAJEKOZTATO2_0100303.PDF, 2010.11.02. 3. o.

saját maguk kötelesek teljesíteni. A jogosultak (pl. a nyugdíjasok, a GYED-en, GYES-en lévők, a különböző szociális ellátásban részesülők, a gyermekek és a továbbtanuló fiatalok) bejelentését az ellátást folyósító szerv, intézmény, a közoktatási- illetve a felsőoktatási intézmény teljesíti, de utánuk az egészségügyi szolgáltatási járulékot az állam fizeti. 2009. január 1-től az egyéni bejelentési kötelezettséget az OEP által rendszeresített nyomtatványon a Regionális Egészségbiztosítási Pénztárhoz (REP) kell teljesíteni.

Érdekesnek tűnik az, hogy a jogviszony és a járulékfizetés között az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság szempontjából szoros összefüggés nem áll fenn. Éppen ezért megtörténhet, hogy a munkáltató ugyan befizeti a járulékot, ám a bejelentés nem vagy hibásan történt meg. Bár a munkavállaló után fizetett járulékok havonta gyarapítják az Egészségbiztosítási Alapot, addig az Országos Egészségbiztosítási Pénztár nyilvántartása szerint az illetőnek rendezetlen a jogviszonya. A másik eset, hogy a munkáltató ugyan bejelenti a munkavállalót, de nem fizet utána járulékot, attól még a munkavállaló jogviszonya rendezett. A járulékfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzése a NAV feladatkörébe tartozik.

5. FINANSZÍROZÁSI MODELLEK

Európában alapvetően három modelltől beszélhetünk. A skandináv mintájú jóléti, a kompenzációs, amely Németországban, Ausztriában és Hollandiában jelenik meg és az angolszász országokban kialakult reziduális rendszerről. A piacgazdaság keretein belül törekszik biztosítani az emberek megfelelő ellátását a jóléti modell. A teljes foglalkoztatottságra alapoz, hogy a munkán keresztül biztosítsa a jólétet, mivel a GDP növekedése és a társadalom tagjainak részesedése is a megtermelt javakból történik. A kompenzációs modell a nyitott munkaerőpiaccal operál, melynek ellensúlyaként olyan szociális intézkedéscsomagot hoz létre, mely felfogja a piac negatív hatásait. A modell működtetői szociális piacgazdaságnak nevezik ezt a megoldást. Végül a reziduális modellben a szociálpolitikát a szelektivitás jellemzi, ahol az állam, mint másodlagos kompenzátor jelenik meg.²¹

5.1. A magyar finanszírozási rendszer

A magyar finanszírozási rendszer a kórházakra nézve ösztönző megoldásokat próbál létrehozni, így nem beszélhetünk kizárólag az egészségügyre fordított pénzek „begyűjtéséről” és „szétosztásáról”. A finanszírozási rendszer nem önmagában, nem „légüres térben” hat. Az adott finanszírozási módszert alapvetően befolyásolja az ország sajátos társadalmi- kulturális viszonya, tradíciója és az egészségügy korábbi működési mechanizmusa. A teljesítmény alapú finanszírozás esetén egy meghatározott teljesítményért, meghatározott árat kapnak a szolgáltatók, mondhatni a pénz követi a beteget.²² Ilyen módon szabályozott verseny jön létre ami érdekeltté teszi a kórházakat a hatékonyságra, bár negatív hatásként jelenhet meg, hogy felesleges szolgáltatások végzésére ösztönz(het)i az orvosokat.

Az Egészségbiztosítási Alapból történő egészségügyi szolgáltatások finanszírozása a ráfordítások alapján meghatározott normán, az ellátandó feladatokon, esetek számosságán, a fejkvótán és a nyújtott szolgáltatások teljesítményarányain, az egyes szolgáltatások esetén a teljesítményegységek mennyiségén alapszik.²³ Az Egészségbiztosítási Alapból folyósított összeg nem mentesíti a szolgáltató fenntartóját (esetünkben a tulajdonost) az egyéb jogszabályokban előírt fenntartási és fejlesztési kötelezettségek alól.²⁴ Előfordul, hogy a finanszírozási szerződés megkötésének szempontjából a helyi önkormányzat minősül egészségügyi szolgáltatónak. Ez esetben a finanszírozási összeget az egészségügyi szolgáltatók működéséhez szükséges, azzal kapcsolatos igazgatási kiadásokra nem használhatja fel.²⁵ A 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet szerint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a szolgáltatókkal kötendő finanszírozási szerződés tervezetének a felek általános jogait és kötelezettségeit tartalmazó részét az önkormányzatok és a szolgáltatók érdekképviselői szerveivel a szerződéskötést megelőzően egyeztetni, illetve ennek jóváhagyásához a Magyar Orvosi Kamara és a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara egyetértése szükséges. Az egészségügyi ellátási szerződést

²¹ TÖRÖK KOVÁCS ANETT: Az egészségügy-finanszírozás új rendszere Magyarországon, in: Polvax Társadalomtudományi folyóirat 1997/3. (1. évf. 3. sz.) 85-86. o.

²² OROSZ ÉVA: Félúton vagy tévúton? Egészségünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái. Egészséges Magyarországért Egyesület, Budapest, 2001., 214. o.

²³ Ebtv. 34.§ (1) bekezdés.

²⁴ Ebtv. 35.§ (2) bekezdés.

²⁵ Ebtv. 35.§ (3) bekezdés.

az egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv köti a feladat ellátását vállaló, nem a saját fenntartásában vagy tulajdonában álló egészségügyi szolgáltatóval.

Egészségügyi ellátási szerződés csak a finanszírozási szerződés szerinti szolgáltatások összességére köthető.²⁶ Az egészségügyi ellátási szerződés érvényességéhez az egészségügyi szolgáltató fenntartójának/tulajdonosának hozzájárulása szükséges.²⁷ A szolgáltató az ellátott betegekről és az ellátásokról nyilvántartást vezet az elszámoláshoz szükséges adatokkal és ezt, a fekvőbeteg szakellátás során nyújtott ellátásokról szóló a jelentéssel az OEP részére kell megküldeni. A jelentés megküldésének határideje a tárgyhónapot követő hónap 5. napja.²⁸ A gyakorlatban ez olyanképpen zajlik, hogy az adott havi eredményt fokozott biztonságú elektronikus aláírással hitelesített, autentikus időbélyeget használó és rejtjelezéssel védett elektronikus rendszer útján a következő hónap elejéig megküldik a kórházak az OEP-nek. A jelentés ellenőrzését, a teljesítmény utáni díjazás kiszámítását követően a hónap végén utalványoz a kórháznak, ami a következő hónap elején ér a kórház bankszámlájára, így lényegében 2 hónapos csúszás figyelhető meg a kifizetéseket illetően. Az egészségügyi ellátási szerződés alapján ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató köteles vagyoni biztosítékot adni (pl. bankgarancia).²⁹

A szolgáltatót a szerződés alapján fixdíj és/vagy teljesítménydíj illeti meg akkor, ha térítésmentes illetve részleges térítéssel ellátást nyújt és a biztosított Társadalombiztosítási Azonosító Jelét, valamint a részére nyújtott ellátást a beteg dokumentációjában rögzítette. Csak olyan teljesítményt jelenthető elszámolásra, amelynek teljesítése megtörtént, és amelyre az ellátást igénybe vevő egészségének megőrzése, helyreállítása érdekében volt szükség. A teljesítményfinanszírozás során használt szakmai kódrendszerek és finanszírozási paraméterek folyamatos karbantartásáról az egészségügyi miniszter rendeletben gondoskodik.³⁰

A szolgáltatásvolumen a szolgáltató által nyújtható, finanszírozási szerződésben meghatározható szolgáltatásokból, ezek mennyisége, időbeli ütemezése és a többletteljesítmény elszámolásának mértékéből áll. A teljesítményvolumen, azaz a járóbeteg és az aktív fekvőbeteg szakellátásra vonatkozóan az elszámolható teljesítmény mennyiségét éves szinten, havi bontásban kell meghatározni. A teljesítményvolumen szerinti finanszírozás alapja a járóbeteg-szakellátás esetében pontszámban, az aktív fekvőbeteg ellátás esetében súlyszámban, degresszív figyelembevételével³¹ elszámolt teljesítmény. Ezt korrigálni kell többek között a kapacitásváltozással, a finanszírozásra vonatkozó szabályok teljesítményre gyakorolt hatásával, a kapacitás működésének egy hónapot meghaladó igazolt szüneteltetése esetén az ez időszakban kiesett teljesítménnyel, az intézmények közötti teljesítményvolumen-átcsoportosítással és a külön jogszabályban meghatározott minimális esetszám teljesítésének elmaradása esetén az előző évben teljesített esetszámra jutó teljesítményvolumen mennyiségével. A kórházak nem számolhatják el a finanszírozó felé a biztosított által ártámogatással igénybe vett gyógyászati ellátást járóbeteg-szakellátási teljesítményként, otthoni szakápolási teljesítményként illetve fekvőbeteg-intézményben igénybe vett gyógyászati ellátást a felvételtől az elbocsátás napjáig. A teljesítményarányos finanszírozás mellett, havi fix összegű díjat is kaphatnak a kórházak, például az aktív-szakellátást végző szolgáltatók esetében rendelkezésre állási díjat, a sürgősségi betegellátási, intenzív, traumatológiai és a fertőző-betegellátásra szervezett osztályainak működtetéséhez.³²

A járóbeteg finanszírozási szerződésben meg kell határozni a járóbeteg ellátást nyújtó rendelési helyeket, óraszámokat, az Egészségbiztosítási Alap által finanszírozott szakfeladatokat, a finanszírozó által nem finanszírozott rendeléseket, illetve a teljesítmény mennyiségét és a teljesítésének időbeli ütemezését.³³ A járóbeteg-szakellátás esetében a pont a teljesítmény mértékegysége. A lebegő rendszerben az OEP felosztja a járóbeteg kasszában levő fix összeget az országos összesített pontokkal. Így jött létre az egy pont forintértéke. 1 pont jelenleg 1,5 forintot³⁴ jelent. A járóbeteg-szakellátásban érvényesülő lebegő pont-forint érték a tevékenység magas szinten tartására (kódolási munka) kényszeríti az intézményeket, mert különben csök-

²⁶ 2006. évi CXXXII. törvény az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről 2/A.§ (2) bekezdés.

²⁷ 2006. évi CXXXII. tv. 2. § (5) bekezdés.

²⁸ 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól (továbbiakban: 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet) 3-4. §§.

²⁹ 2006. évi CXXXII. tv. 2/D.§ (1) bekezdés.

³⁰ 2006. évi CXXXII. tv. 26. §.

³¹ Degresszív finanszírozás, azaz a meghatározott teljesítményvolumenről kezdődően csökkenő díjazás 2008-ban megszűnt és 2011. márciusában vezették be újra.

³² 43/1999 Korm. rendelet 27.§ (11) bekezdés.

³³ 43/1999 Korm. rendelet 29.§ a)-h) pont.

³⁴ 2011. január 1-től.

kenne finanszírozási részesedésük. A teljesítmény-volumen korlát (TVK) alatt való teljesítés utáni finanszírozási összeg számítása: $\sum \text{pontszám} \times 1,5 \text{ Ft} = \text{tárgyhavi finanszírozási összeg (OEP-bevétel)}$.

Ha a kórház a TVK felett teljesít, az állam a többletteljesítmény kifizetését habár garantálja, de degresszív csökkenő módon. Tehát nem a teljes 1,5 Ft-os áron fizet, holott az előzőekben láttuk, hogy az állam a törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítani köteles, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedezhetők. Korábban, míg a degresszív finanszírozás „szünetelt” a jogalkotók egy technikai csavart alkalmaztak, mégpedig a következőt. Ha a kórház az adott TVK felett teljesített, tehát többlet ellátást végzett, az OEP ebben az esetben is csak a felső bevételi korlát szerinti összeget finanszírozta.

Míg a járóbeteg-ellátás esetén a finanszírozás pontszámokon és beavatkozási csoportokon, addig itt homogén betegcsoportokon (HBCs) ami lényegében az amerikai DRG (*Diagnosis Related Groups*) finanszírozási módszer adaptációja és súlyszámokon alapul. A súlyszám az egyes csoportok költségigényességének egymáshoz való viszonyítása mely megmutatja, hogy egy adott csoport ráfordítás-igényessége mennyivel alacsonyabb vagy magasabb az átlagköltségnél, valamint hogy milyen a csoportok egymáshoz viszonyított költségigénye. A finanszírozás alapegysége az eset és nem az egyes beavatkozás.

A HBCs típusú finanszírozási rendszer előnyei, hogy segíti a költséghatékonysági elvárás teljesülését, mivel a kórházakat az erőforrás-felhasználás optimalizálására készíti, így a betegellátási idő, a felesleges vizsgálatok és ellátások száma csökkenhet. Előnyként értékelhető, hogy ez a megoldás átlátható, bizonyítható és a nyilvánosság által is nyomon követhető, előre meghatározott kvóta alapján a rendszer tervezhetővé és kiszámíthatóvá válik.

6. ZÁRÓGONDOLATOK

Ahogy a közigazgatás, úgy azon belül az egészségügy is jelentős változásokon ment/megy keresztül az idők folyamán. Nem telik el olyan hét vagy nap, hogy ne hallanánk az egészségügy rendszerének, finanszírozásának lehetséges jövőbeni megoldásairól. A legfontosabbak között említeném a patikaalapítás szabályainak változását, a súlyponti kórházak fogalmának megszűnését, a 27,5 milliárdos év végi mentőcsomagot és nem utolsósorban az egész egészségügy megreformálását célzó Semmelweis Tervet. A Magyar Orvosi Kamara véleménye szerint „az egészségpolitika kialakítása és deklarálása a valós és szakszerű célok definiálása nem a végrehajtó hatalom dolga, a kormányzó pártok illetve az Országgyűlés pedig egyértelműen adós e kérdésben.”

6.1. A Semmelweis Terv reformjaival kapcsolatos javaslatok

1.4./21. „[...]A hatékonyság javítása érdekében szükség van az amortizáció és a megtérülés díjtételekbe való beépítésére. Fontos szempont a szektorsemmlegesség elve.” Mi a probléma? Az amortizáció nincs beépítve az Egészségbiztosítási Alapba, ugyanis a tulajdonos feladata lenne az utánpótlás, aki pedig nem tesz eleget ennek. A megoldás véleményem szerint az alapdíj emelése lenne kérdés, hogy milyen mértékben hisz az elmúlt 3,5 éves infláció is indokolná.

C.a./1. „[...] a megyénél nagyobb, de a jelenlegi régióktól eltérő területi egységeket (nagyterületeket) tekintjük ellátási egységeknek. Ezek az egységek a jelenlegi kórházhálózat fejlettségi szintjének ismeretében alakítandók ki.” Miért indokolt? Az egészségügyi szereplők tisztában vannak azzal, hogy egy Magyarországi terület képtelen 54 súlyponti kórházat eltartani. Hátránya, hogy a betegeknek több órát kell utazniuk az ellátásért, hisz a dokumentum szerint a nagyterületi központok a területük „közlekedésileg ide irányuló részeiért felelősek”.

1.2./13. [...] a sorban állás pénzzel kiváltható legyen a közfinanszírozást ellátó intézményekben is [...] a soron kívüli ellátás nem a közfinanszírozott ellátások terhére történik. Szükség TVK mellett jelentene többlet-bevételt, ha az árakkal fölé tudnának menni a határköltségeknek. Probléma ezzel, hogy nincs rá jelenleg fizetőképesség kereslet, a megoldás a többlet TVK teljes alapdíjjal való kifizetése lenne.

1.2./12. „A hálapénz visszaszorítása érdekében megfontolandó a szabad orvosválasztás fizetőssé tett rendszerének egyértelművé tétele.” (Betegutak rendbetétele, a pénz többletforrásként való meghatározása.) Jelenleg a szabad orvosválasztás után nincs térítési díj, a többletbevételek realizálása komoly szervezési feladatokat igényel. Sajnos a betegek gondolkodásmódjának megváltoztatása rövid úton lehetetlen, a hálapénz továbbélne. Megoldás: biztos megoldás nincs, talán ezen bevétel a dolgozók jövedelmét növelhetné, de ez nem feltétlenül biztosítaná a hálapénzek megszűnését.

A problémákat, nehézségeket és a megoldásra váró kérdéseket hosszasan lehetne még sorolni, de nem teszem. Dolgozatom a jelenlegi formájában csak egy áttekintés, egy kivonat, az állami kötelezettségeket, az egészségügyi szolgáltatók és az ezekért felelős szervek rendszerét mutatja be. Mi lesz a megoldás? Lesz-e egyáltalán megoldás a különböző problémákra? Az egészségügy, csak az emberek és az állam érdekeinek szem előtt tartásával alakíthat ki célokat. Alapjára ennek az lehet, hogy tekintet nélkül arra, hogy ez mennyibe kerül, az emberközpontú közpolitika nélkülözhetetlen részét tekintő közgondolkodás (mivel fogalmilag is kizárt) nem szolgálhat önös érdekeket. A célok kialakításában az alaptörvényben deklarált alapelveket kell figyelembe venni.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

1. KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest, 2008.
2. TÖRÖK KOVÁCS ANETT: Az egészségügy-finanszírozás új rendszere Magyarországon, in: Polvax Társadalomtudományi folyóirat 1997/3.(1. évf. 3. sz.).
3. OROSZ ÉVA: Félúton vagy tévúton? Egészségünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái. Egészséges Magyarországért Egyesület, Budapest, 2001.
4. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 18. § (Továbbiakban: Alkotmány).
5. 1990.évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
6. 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.
7. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről.
8. 2006.évi CXXXII törvény az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről.
9. 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről.
10. 43/1999. (III.3.) Kormányrendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól.
11. 317/2006. (XII.23.) Kormányrendelet az Országos Egészségbiztosítási Pénztárról.
12. 56/1995. (IX.15.) AB határozat (Indokolás III./ 3.).

DR. ERDŐS CSABA

AZ ORSZÁGGYŰLÉS AZ ALAPTÖRVÉNY HATALOMMEGOSZTÁSI RENDSZERÉBEN

1. BEVEZETÉS

E tanulmány célja, hogy röviden bemutassa azt, hogy Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye által létrehozandó államszervezeti rendszerben, a hatalommegosztás megújult rendszerében az Országgyűlés hol helyezkedik el. E vizsgálat alapját elsősorban a megváltozott alkotmányi szabályok képezik, így azokat az előírásokat, amelyek tartalmilag nem változtak, nem vizsgálom annak ellenére sem, hogy a hatalommegosztási rendszer lényeges részét képezik.¹

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGHATÁROZÁSA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az 1949. évi XX. tv. kimondja, hogy a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.² Annak ellenére, hogy az Alkotmány a hatalommegosztás kifejezést *expressis verbis* nem használja³, az Alkotmánybíróság következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a Magyar Köztársaság a hatalom megosztásán nyugszik.⁴

Az Országgyűlés alkotmányi meghatározása ellentétes a hatalommegosztás elvével: amennyiben legfelsőbb államhatalmi jellegű egy szerv, a többi szükségképpen ez alá rendelt. A hatalommegosztás lényege azonban abban áll, hogy a hatalmak nem egymás alá-fölé, hanem éppen ellenkezőleg, egymás mellé rendelve.⁵

A 2011. április 25-i Alaptörvény módosította az Országgyűlés definícióját: „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.”⁶ Annak ellenére, hogy a valamiféle szupremáciára utaló „legfőbb” szó e meghatározásban is szerepel, a hatalommegosztás elvével összhangban van e meghatározás. Ennek oka, hogy a három klasszikus hatalmi ág közül csak a törvényhozó népképviselői jellegű és a legfőbb jelző csak erre irányul.

Külön meg kell jegyezni, hogy a hatalommegosztás az Alaptörvényben kifejezetten megjelenik, a C cikk (1) bekezdése szerint: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

A hatalommegosztás deklarálása és a törvényhozó helyes dogmatikai megjelölése mellett érdemes megvizsgálni, hogy az Országgyűlés tényleges pozíciója változott-e az új alkotmányban, és ha igen, milyen

¹ Így például nem módosult a Kormány létrejötte, parlamenti felelőssége. Ennek jelentősége óriási, hiszen ez határozza meg a kormányformát is.

² Alkotmány 19. § (1) bekezdés.

³ Érdekes, hogy a „hatalommegosztás”, pontosabban a „hatalmi ágak elválasztása” egyetlen normatív megjelenése az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. preambulumban található: „Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében - az Alkotmány 32/A. §-a (6) bekezdésének végrehajtására - a következő törvényt alkotja:”

⁴ A hatalommegosztás kifejezés már a 16/1991. (VI. 20.) AB határozat Indokolás II. pontjában megjelenik, későbbi határozatok pedig a jogállamisággal szoros kapcsolatban értelmezik ezt: „Az Alkotmánybíróság az értelmezés során megállapította, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Nsztv.-nek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal.” [2/1993. (I. 22.) AB határozat Indokolás IV.] „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság - közjogi helyzetéből fakadó - alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/2.].

⁵ Részletesen lásd: SZENTE ZOLTÁN – JAKAB ANDRÁS – PATYI ANDRÁS – SULYOK GÁBOR: Az Országgyűlés hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2010, Századvég, Budapest, 543-544. o.

⁶ Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye 1. cikk (1) bekezdés.

irányban. Ehhez a jogalkotási, gazdálkodási és alkotmányozási funkciókban bekövetkezett módosításokat, majd a felosztás megváltozott szabályait vizsgálom meg.

3. ALKOTMÁNYOZÁSI HATÁSKÖR

Az Alaptörvény változatlanul hagyta az Alkotmány ezen passzusát, bár az alkotmányozási eljárás során felmerült e jogkör szűkítésének szükségessége: az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság által H/2057 irományszám alatt 2010. december 20-án előterjesztett Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozati javaslat „Az Alkotmány módosítása” című részében a két egymást követő Országgyűlés egybehangzó, abszolút minősített többséget követelő döntését kívánta előírni az alkotmány módosításához. Ezt a megoldást végül elvetették, már az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat „Tájékoztató az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságnak a Képviselők Alkotmányozó Munkája Támogatására Folytatott Tevékenységéről” című melléklete is visszatért az alkotmánymódosítás hatályos szabályainak megtartásához.

Az alkotmányozási hatáskör olyan adu az Országgyűlés birtokában, amely de facto a többi hatalmi ág fölé helyezi: ez az egyetlen, amely a törvényalkotási hatáskorból fakadóan nemcsak kötelező szabályokat írhat elő a végrehajtás és az igazságszolgáltatás számára, hanem akár meg is szüntetheti azokat, hatáskörüket elvonhatja, amelyre a „puszta” törvényalkotó nem jogosult.

Az alkotmányozói hatalomból az európai alkotmányok hagyományosan részeltetik a parlamentet, azonban nem szükségszerű, hogy az alkotmányozó hatalom egésze nála összpontosuljon. Erre alapvetően két jogtechnikai megoldás létezik: a parlamenttől elkülönülten létező alkotmányozó (nemzet)gyűlés intézménye vagy a kötelező néprészvétel biztosítása az alkotmányozás folyamatában.⁷

A funkcionális szempontú hatalommegosztás számára közömbös, ha az alkotmányozó hatalmat két egymást követő parlament gyakorolja közösen, azonban egy konkrét parlamentet tekintve ez jelentős – a funkcionális hatáskörmegosztáshoz mérhető – korlátozást jelent. A temporális hatalommegosztást azonban szintén elvetette az alkotmányozó, így csak a politikai – kormányoldal-ellenzék relációban testet öltő – hatalommegosztás szorítja keretek közé a jövő Országgyűlését mint alkotmányozót. Ennek csekély határfokát a 2010 és 2011 folyamán elfogadott alkotmánymódosítási dömping demonstrálja. Kétharmados kormánytöbbség esetén csak a kormányoldal önkorlátozásán múlik, hogy enged-e a praktikus alkotmánymódosítás csábításának.

Az Alaptörvény kizárólagossá teszi a parlament alkotmányozó hatalmát. Míg az Alkotmány és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat lehetővé tette az alkotmánymódosító, vagy alkotmányozó törvény megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát, az Alaptörvény ennek lehetőségét is kizárja, mivel a megerősítő referendum intézményét nem ismeri. A nép tehát nem bír közvetlen alkotmányozó hatalommal.⁸

4. TÖRVÉNYHOZÁSI FUNKCIÓ

A mindenkori Országgyűlés törvényhozási jogkörének szabad gyakorlását a leginkább a minősített többséget igénylő tárgykörök akadályozhatják, nehezíthetik. Ez politikai jellegű korlát, minthogy az Országgyűlést semmilyen más állami szerv nem akadályozza e téren jogalkotói hatáskörének gyakorlásában. A képviselők – így a kormányoldal és az ellenzék – közötti széleskörű – megegyezés követelménye ugyanakkor a minősített törvényhozás gátjává válhat, annak ellenére, hogy e korlát nem érvényesül. A kétharmados többséget igénylő törvényi tárgykörök számát és megoszlását az alábbi táblázat tartalmazza:

típus		Alkotmány	Alaptörvény
fakultatív ⁹ (kizárólag a jelenlévő képviselők 2/3-a)		4	3
kötelező	jelenlévő képviselők 2/3-a	35	57
	összes képviselő 2/3-a	2	1

⁷ Részletesen lásd: ERDŐS CSABA: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései, in *Diskurzus*, 2011/1. szám, 54-62. o.

⁸ Erről lásd: SZENTE – JAKAB – PATYI – SÜLYÖK: i. m. 562. o., valamint CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: Túl az Alkotmányon... in *Közjogi Szemle*, 2010/4. szám 1-12. o.

⁹ Nem kötelező a tárgykörben törvényt alkotni, amennyiben azonban a törvényhozás mellett dönt az Országgyűlés, annak kétharmadosnak/sarkalatosnak kell lennie.

A táblázatról jól leolvasható, hogy a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök száma jelentősen megugrott az Alaptörvényben, a három feltüntetett típust tekintve csaknem másfélszeres növekedésről beszélhetünk. Nehezíti az összevetést, hogy az Alaptörvény egyes sarkalatos törvényt megkövetelő tárgykörei részben fedik egymást, azonban ezek figyelembe vételével is meghaladják az Alkotmányban való előfordulásukat.¹⁰ Tovább árnyalja a képet, hogy az Alaptörvény olyan tárgyköröket is sarkalatos törvényre utal, amelyek hagyományosan nem garanciális jelentőségűek, sőt éppen a folyamatosan változó gazdasági környezethez való rugalmas kormányzati igazodást nehezítik meg, zárják ki. Ez utóbbi esetre szolgál példaként a 40. cikk, amely kimondja, hogy a „közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” Ezen szabály alkalmazásával kapcsolatban sok múlik majd azon, hogy mit tekint – elsősorban az Országgyűlés – alapvető, s mit részletszabálynak: az adózás rendjéről szóló törvény valamenyny szabálya alapvető-e, részletszabály-e az egyes adónemekre vonatkozó törvény?¹¹

A funkcionális – állami szervek közötti – hatalommegosztást a sarkalatos törvények magas száma és a képviselők széleskörű támogatását igénylő területek bővítése nem érinti, azonban a hatalommegosztás temporális aspektusát igen: egy kétharmados támogatottsággal rendelkező kormányoldal ciklusának lejártát követő évekre – ad absurdum évtizedekre – is determinálhatja az ország gazdaságpolitikáját, amennyiben egyszerű többséget élvező kormány váltja.

A törvényhozási eljárást az Alaptörvény az Alkotmánynál¹² részletesebben szabályozza. A törvény kezdeményezésére jogosultak köre változatlan maradt, azonban újdonság az alkotmánybírói kontroll beemelése az országgyűlési szakaszba: az elfogadott törvényt – a kezdeményező, a Házelnök, vagy a Kormány indítványára – az Országgyűlés megküldheti az Alkotmánybíróság számára. Erről a zárószavazást követően határoz az Országgyűlés. Amennyiben az AB alkotmányellenesnek nyilvánította a törvényt, azt a házelnök nem írhatja alá. A törvényalkotási eljárás során kezdeményezhető normakontrollt is cizelláltabban szabályozza az Alaptörvény.¹³

Az Országgyűlés mozgásterét jelentősen befolyásolja az Alkotmánybíróság hatásköre¹⁴, hiszen amennyiben valamely szempontokra, tárgykörökre nem terjed ki az Alkotmánybíróság vizsgálati hatásköre, az Országgyűlés ezen területen elszakadhat az alkotmányi követelményektől, így ezek vonatkozásában a parlament szabadul az Alaptörvény rendelkezései alól is.¹⁵

Az Alaptörvény – bár az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 50% alá csökkenésének megszüntető feltételével, de – fenntartja az alkotmánybírói jogkörök azon csorbítását, hogy a taláros testület a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények alkotmányosságát csak élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül.¹⁶ A korlátozás jelentőségét relativizálja az Alkotmánybíróság értelmezési jogköre: végső soron az Alkotmánybíróság határozza meg, mi ütközik a felsorolt jogokkal. E jogok kiterjesztő értelmezésével ki tud bújni az Alkotmány hatáskörszűkítéséből. Az Alkotmánybíróság a 98%-os különadóról szóló törvény megsemmisítésekor is ezt az értelmezési kibúvót használta ki a 1747/B/2011. (V. 6.) számú határozatban is.

A hatáskörök – megkerülhető – szűkítésénél nagyobb törvényalkotási szabadságot biztosítanak a parlamentnek az Alkotmánybíróság eljárási korlátai. Előzetes normakontroll területén csak látszólagos a hatás-

¹⁰ Az Országgyűlés által összeállított lista szerint összesen 32 sarkalatos törvényt kell alkotni, ez azonban csak annyiról tanúskodik, hogy az Alaptörvényben említett 57+3 sarkalatos tárgykört 32 törvényben kívánja szabályozni. <http://www.mkogy.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatostvekjegyzeke.pdf>.

¹¹ A problémafelvetés lásd szintén: PETRÉTEI JÓZSEF: Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben, in CHRONOWSKI NÓRA (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként*, 2011, HVG-Orac, Budapest, 257. o.

¹² Részletesen lásd: DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*, 2004, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 204-238. o.

¹³ Lásd: Alaptörvény 6. cikk (4)-(9) bekezdés.

¹⁴ Az alkotmánybíráskodás hatalommegosztásban betöltött szerepéhez lásd: SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, 1995, Osiris, Budapest, 170-188. o.

¹⁵ Lásd: PETRÉTEI JÓZSEF: i. m. 254. o. és PETRÉTEI JÓZSEF: Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről, in BENCsik ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, [CD formátumú kiadvány] 48. o.

¹⁶ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

körbővülés: ezt ugyanis csak a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve a Házelnök indítványozhatja, s az Országgyűlés határoz róla.¹⁷ Magyarán a mindenkori kormánytöbbségen múlik, hogy él-e az előzetes normakontroll új formájával, így végső soron politikai önkorlátozásról beszélhetünk. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellegét az Alaptörvény elveti, s az ügyek Alkotmánybíróság elé kerülésének két útját nyitja csak meg: az egyik a konkrét normakontroll, amely vagy bírói kezdeményezésű lehet, vagy alkotmányjogi panaszban ölthet testet, vagy pedig a bírói ítélet alaptörvény-konformitását jelenti. Közös ezekben, hogy az igényt peresíteni kell, s csak a bírósági eljárás során, vagy azt követően lehet kezdeményezni az alkotmánybírói eljárást. Absztrakt, konkrét ügghöz nem, legalábbis nem feltétlenül kapcsolódó normakontrollra csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezése nyomán van lehetőség.¹⁸ Az első teljesen ellentétes az alkotmánybíráskodás parlamentarizmusbeli logikájával: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása mellett nem reális, hogy a Kormány annak a parlamentnek a törvényét küldje az Alkotmánybíróság elé, amelynek támogatását élvezi. Ez akkor sem várható „forgatókönyv”, ha új Kormány alakul: az kihasználja parlamenti többségét és a hosszadalmas alkotmánybírói eljárás helyett törvénymódosítással változtatja meg a neki nem tetsző szabályozást.¹⁹ Kisebbségi jogként definiálható a képviselők egynegyedének kollektív jogaként szereplő indítványozási jog. Ez – különösen kétharmados kormánytöbbség és megosztott ellenzék mellett – azonban magas arány, amely akadályozhatja az ügyek Alkotmánybíróság elé kerülését. Az absztrakt normakontroll kezdeményezésének legegyszerűbb, s leggyorsabb módjának az ombudsman megkeresése, s kezdeményezési jogának gyakorlására való felkérése jelenti. Valójában az alapvető jogok biztosán múlik majd az absztrakt utólagos normakontroll-hatáskör sorsa: ombudsmani szerepfelfogás kérdése, hogy ezen hatáskörével mennyire él majd aktívan, s ez az egyéni attitűd mint személyes garancia az Országgyűlés jogalkotási mozgásterét is befolyásolni fogja.

5. A KÖZPÉNZÜGYEKKEL KAPCSOLATOS HATÁSKÖRÖK

Az Országgyűlés gazdálkodási hatásköre a költségvetés, illetve a zárszámadás elfogadásában ölt testet. Az Alkotmány csupán nevesíti e hatásköröket, gyakorlásuk részletes szabályait az államháztartásról szóló tartalmazza. Ezzel az Országgyűlés széles mozgásteret kapott: a gazdálkodási funkciójának szabályait törvényhozóként maga határozhatja meg.

Az Alaptörvény egyik legnagyobb hatású újítása a Közpénzek címet viselő rész, amely 9 cikket tartalmaz. Az alkotmányozó elsősorban az államadósság csökkentésére kötelezéssel köti meg a törvényhozó kezét.²⁰

Ez önmagában még *lex imperfecta* lenne, azonban az Alaptörvény a Költségvetési Tanácsot állítja örökként a gazdálkodási funkcióját gyakorló Országgyűlés mellé. Az ör kezébe pedig fegyvert is ad: a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem fogadható el a költségvetési törvény. A hozzájárulás feltétele pedig az, hogy megvalósul-e az államadósság szintjének lejjebb szorítása, vagy ha az a GDP 50%-át nem haladja meg, az államadósság mértékének szinten tartása. A Költségvetési Tanács olyan újítása az Alaptörvénynek, amely egy eddig nem létező, az Országgyűlés jogalkotói hatalmát meggátolni képes ellensúlyként van jelen a hatalommegosztás rendszerében. Különös jelentőségére a következő pontban ismételtén visszatérek még.

6. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELOSZLATÁSA

Az Országgyűlés más szervektől való függőségének mértékét leginkább a felosztatás esetei határozzák meg. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan a felosztatásnak két esetét határozza meg, ezek közül azonban csak az egyik új. A 31. cikk (3) bekezdés a) pontja átvette az Alkotmány 28. § (3) bekezdés b) pontját: A Köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha „a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a

¹⁷ Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés.

¹⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

¹⁹ A kétharmados törvények és a helyi önkormányzati rendeletek esetében a Kormány ezen hatásköre értelmet nyer, de ezek a parlament hatalommegosztásban betöltött helyét nem befolyásolják.

²⁰ 36. cikk (4)-(5) bekezdés.

köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.”²¹

Az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a) pontja szerinti – a kormánytól egy éven belül négy alkalommal való bizalom-megvonás – parlament-feloszlatási jog helyét a következő rendelkezés vette át: az államfő feloszlathatja az Országgyűlést, ha az az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.²² Ez is a működésképtelenség tünete: a költségvetés elfogadásához egyszerű többségre van szükség, ha ezt a kormányoldal nem tudja felmutatni, alkalmatlan a kormányzásra. A prima facie semlegesnek tűnő szabály rendszertani értelmezéssel azonban újabb alkalmazhatósági esettel bővül: vegyük figyelembe a Költségvetési Tanács költségvetési törvényhez kapcsolódó, fentebb már bemutatott előzetes hozzájárulási jogát. E quasi vétőjog alkalmas arra, hogy az Országgyűlést a költségvetési törvény elfogadásában megakadályozza: a 44. cikk (3) bekezdés is így fogalmaz: a költségvetési törvény Országgyűlés általi *elfogadásához* szükséges a Költségvetési Tanács hozzájárulása. Nem a köztársasági elnök aláírásának gátja tehát, hanem a parlament döntéséé.

Végző soron tehát a költségvetési törvény elfogadása nem kizárólag az Országgyűlésen múlik, azaz olyan aktusért, pontosabban aktus elmaradásáért kell viselnie közjogi szankciót – azaz a feloszlatását –, amelyért nem feltétlenül felelős.

A Költségvetési Tanács hozzájárulását csak akkor tagadhatja meg, ha az államadósságot a költségvetési törvény nem csökkenti, vagy ha annak GDP-hez viszonyított aránya az 50%-ot nem haladja meg, nem növeli. A GDP és az államadósság szintjének számítását törvény határozza meg.²³ Az ebből folyó esetleges értelmezési különbségek óriási szerephez jutnak: akár a hozzájárulás megadása vagy megtagadása is múlhat rajtuk. A Költségvetési Tanács azonban az Országgyűlésnél kedvezőbb helyzetben lesz: a hozzájárulás megadásáról ő dönt, így az ő értelmezése lesz az erősebb. Az Alaptörvényből nem derül ki, hogy a Költségvetési Tanács áll-e majd más szerv kontrollja alatt, ez azonban nem valószínű: egy ilyen erős hatáskörrel rendelkező testület feletti ellenőrzés lehetőségét alkotmányi szinten kellene biztosítani. Ha erre sui generis szervet nem hoznak létre, az Alaptörvényből kirajzolódó államszervezetéből csak az Alkotmánybíróság képzelhető el ilyenként. Az alkotmányossági kérdésekben döntő Alkotmánybíróságtól aligha várható el, közgazdasági számítások hitelességéről foglaljon állást. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság számára ehhez külön, az Alaptörvényben nem szereplő hatáskörre lenne szüksége, mivel a Költségvetési Tanács hozzájárulásának megadása, megtagadása nem ölt jogforrási formát.

Az Alaptörvény két „vészkijáratot” biztosít az Országgyűlésnek: az egyik az, hogy „a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén” eltérhet a szigorú államadósság-csökkentő/szinten tartó fiskális politikától. Ezzel kapcsolatban egy kérdés maradt: mi minősül a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének, s erről ki fog határozni... vélhetően a Költségvetési Tanács. A másik út az Országgyűlés előtt a számítási szabályok módosítása, amely egyszerű többséggel elfogadott törvényben lehetséges. Az értelmezés problémáját, s a Költségvetési Tanács ebbéli kitüntetett szerepét azonban ez sem oldja meg.

A Költségvetési Tanács három főből áll: elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, két tagja pedig az MNB elnöke és az ÁSZ elnöke.²⁴ A Költségvetési Tanács tehát olyan tisztségviselőkből áll, akiknek a megbízási ideje eltér a parlamenti ciklusoktól.²⁵ Ez helyénvaló, amennyiben nem így lenne, a Költségvetési Tanács elvesztené szerepét, parlamenti bizottsággá szelődülne. A parlament-feloszlatás lehetősége azonban e szerv döntésével nyílik meg, s a köztársasági elnök döntésével ér véget, így az eltérő ciklushossz problémaforrássá válik.²⁶

²¹ E szabály az Alaptörvényben is szereplő konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye miatt nem eredményezi az Országgyűlésnél erősebb köztársasági elnöki pozíció létrejöttét: amennyiben van abszolút többséget biztosítani képes politikai erő a parlamentben, az el fogja fogadni a köztársasági elnök jelöltjét, s bizalmatlansági indítvánnyal – az államfői jelölést megkerülve – megválasztja saját jelöltjét. Amennyiben ilyen erő nincs a parlamentben, az bizonyára működésképtelen lesz, így feloszlatása indokolt.

²² Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés b) pont.

²³ Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdés.

²⁴ Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés.

²⁵ A MNB elnökét a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre [Alkotmány 32/D. § (2) bekezdés, Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés], az ÁSZ elnökét az Országgyűlés választja 12 évre [az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. 8. §, Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdés].

²⁶ Lásd ehhez a Velencei Bizottság jelentését: Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). 128-129. pont, illetve DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról, in BENCSEK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011. [CD formátumú kiadvány] 94. o.

A 2014-ben kezdődő parlamenti ciklus első éve például olyan lesz, hogy a parlament-feloszlatásról döntő, illetve azt befolyásolni képes négy személy mindegyikét a 2010-ben megalakult Országgyűlés választotta meg. Az Alaptörvényben nincs eljárási, szervezeti garancia arra nézve, hogy az Alaptörvény előírásainak megfelelő, szufficites költségvetést elfogadni készülő Országgyűlés valóban képes is lesz március 31-ig elfogadni a költségvetési törvényt, s amennyiben ebben a Költségvetési Tanács értelmezési hatalmát kihasználva megakadályozza, csak a köztársasági elnök diszkrecionális döntésén múlik a jog- és alkotmányszerűen működő, stabil kormánytöbbséggel rendelkező Országgyűlés feloszlatása. Az Alaptörvény tehát az alkotmányok egyik legkritikusabb pontján, a feloszlatási szabálynál elhagyja az intézményes biztosítékokat, s helyüket a személyi garanciák veszik át.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Országgyűlésre vonatkozó alkotmányi szintű szabályok változása ambivalens képet rajzol elénk: egyfelől a parlament mozgásterének lehetünk tanúi, másfelől azonban azt tapasztaljuk, hogy az alkotmányosan eljáró és működőképes Országgyűlés is felosztható. A feloszlatás kulcsszereplői, a köztársasági elnök és a Költségvetési Tanács együttesen a fölé a szerv fölé nőnek, amelytől legitimációjuk ered. Ezzel egy olyan alkotmányjogi megoldást hozott létre az Alaptörvény, amely megnehezíti az új alkotmányos rendszer tradicionális kormányformák közé sorolását.²⁷

Az Országgyűlés alaptörvényi definíciójának ismertetett módosulása a parlament hatalommegosztásbeli szerepét nem tükrözi pontosan, függetlenül az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács Országgyűlést erősítő, vagy éppen gyengítő hatásától. Ennek oka az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának megőrzésében, sőt a néprészvételt is kizáró jellegében keresendő. Az elemzett enyhülő vagy szigorodó korlátok csak a törvényhozó, s nem az alkotmányozó Országgyűlésre fejtik ki hatásukat.

Az alkotmányozó parlament ugyanis kiemelkedik az egymás mellé rendelt hatalmi ágak közül, s primus inter pares szerepet tölt be: furcsa módon – és az alaptörvény meghatározásával ellentétesen – legfőbb *államhatalmi* és népképviselői szerv maradt, sőt megerősítette ezen státusát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, 2007, HVG-Orac, Budapest.
2. CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: Túl az Alkotmányon... in *Közjogi Szemle*, 2010/4. szám, 1-12. o.
3. DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról, in BENCSIK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, [CD formátumú kiadvány] 83-99. o.
4. DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*, 2004, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
5. ERDŐS CSABA: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései, in *Diskurzus*, 2011/1. szám, 54-62. o.
6. Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)
7. PETRÉTEI JÓZSEF: Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben. in CHRONOWSKI NÓRA (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként*, 2011, HVG-Orac, Budapest, 251-264. o.
8. PETRÉTEI JÓZSEF: Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről, in BENCSIK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, [CD formátumú kiadvány] 47-55. o.
9. SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, 1995, Osiris, Budapest..
10. SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945-2005*, 2006, Osiris, Budapest.
11. SZENTE ZOLTÁN – JAKAB ANDRÁS – PATYI ANDRÁS – SÜLYÖK GÁBOR: Az Országgyűlés hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2010, Századvég, Budapest, 531-632. o.

²⁷ A kormányformák áttekintését lásd: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest 2007. 9-30. o., illetve SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945-2005*. Osiris, Budapest 2006. 586-637. o.

TÁMOGATÓINK



SZÉCHENYI ISTVÁN
EGYETEM



UNIVERSITAS – GYŐR
ALAPÍTVÁNY



DEÁK FERENC
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

A Batthyány Lajos Szakkollégium Tudományos Folyóirata

DICSŐ ELEINK ÉS PÉLDÁZATUK EMLÉKEZETÉRE...

...Elnézéssel és szerelmünk első éveire gondolva emlékezzél rám. A gyermekeket áldd meg és csókold meg az én nevemben, ne szégyelljék, nem kell szégyellniük atyjukat az én halálomnak a gyalázata előbb vagy utóbb azokra hull vissza, akik engem igazságtalanul és hálátlanul meggyilkoltak. Ebben az ünnepélyes órában megesküszöm, hogy a király és a monarchia elleni árulásnak soha egyetlen gondolata nem férközött lelkemhez, és hogy a hazához nem kevésbé hű voltam; ugyan ki hiszi el ezt most! És ezért halok meg; a törvény, a király esküje volt vezérfonalam, és sem jobbról, sem balról nem hagytam, hogy visszaéljenek velem. Viam meam persecutus sum, ezért ölnek meg engem...

részlet Gróf Batthyány Lajos búcsúleveléből

„Szolgáltam, szolgáltam, mindig csak szolgáltam. És halálommal is szolgálni fogok. Forrón szeretett magyar népem és hazám, tudom, megértik ezt a szolgálatot!”

Aulich Lajos utolsó szavai

„Tegnap hősök kellettek, ma mártírok... Így parancsolja ezt hazám szolgálata!”

Dessewffy Arisztid utolsó szavai

„Szép deputáció megy Istenhez a magyarok ügyében reprezentálni! Minket az ellenség dühös bosszúja juttatott ide.”

Poeltenberg Ernő utolsó szavai

