

THEMIS **THEMIS** **THEM**

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata***

2017. december

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
lektorált elektronikus folyóirata**

**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:

Kukorelli István, Fazekas Marianna, Nagy Marianna

Szerkesztette: Fazekas Marianna

Technikai szerkesztő: Bencze Andrea

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064-0900

Tartalom

CZINE ALIZ: Okozatosság a kártérítési jogban	5
DÉSI ÁDÁM: A közösségi ellátás mint illegitim kábítószer-terjesztési típus	24
KUSLITS KATALIN: A német alkotmány államadósság visszaszorítását célzó szabályai mint a fenntarthatóság megvalósulásának garanciái	49
SZATMÁRI ANDREA: A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége	84
VÉGH MARIANNA: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra	101

Contents

CZINE, ALIZ: Causation in Tort Law	5
DÉSI, ÁDÁM: Social Supply as an Illicit Drug Distributon Form	24
KUSLITS, KATALIN: The public debt regulations of the German constitution, as the guarantee of the sustainability	49
SZATMÁRI, ANDREA: The lack of a conceptual definition of the elements of the social protection system and its constitutional importance	84
VÉGH, MARIANNA: The daily life of detainees according to the rules and regulations of a Swiss and a Hungaryian penitentiary institution	101

Czine Aliz

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Szeibert Orsolya Ágnes, habilitált egyetemi docens

Okozatosság a kártérítési jogban

I. Bevezetés

A kárfelelősség négy dogmatikai alapeleme közül hangsúlyosan a kár, a jogellenesség és a felróhatóság kerül középpontba a bizonyítás során, míg az okozati összefüggés kérdése sokszor csak az alperes és a károkozó személyének azonosságára irányul.¹ Fézer szerint a magánjogi dogmatika indokolatlanul kevés figyelmet szentel a kauzalitás kérdéskörének, sőt egyes államok joggyakorlata hajlamos összemosni azt a büntetőjogi okozatossággal. Az oki folyamat összetettebb eseteiben azonban a kauzalitás a kártényállás központi elemévé léphet elő.²

Eörsi megállapítása szerint kárfelelősség elemeinek esszenciális sajátossága az, hogy nem vizsgálhatóak szeparáltan, „hanem egymással való összefüggésükben válnak relevánssá”.³ Mind közül kiemelkedik azonban az okozatiság, amely tulajdonképpen „egységbe rendezi a felelősség szempontjából az összes többi feltételt”,⁴ hiszen nem beszélhetünk kárfelelősségről, ha a felróható és jogellenes magatartást, valamint a bekövetkezett kárt nem köti össze a kettő között fennálló ok-okozati összefüggés.

Marton rámutat, hogy az okozatosság két tekintetben is determinálja a kártérítés jogintézményét. Egyrészt a prevenció elv szellemében meghatározza a károkozók körét, akikkel szemben a kártérítés mint szankció alkalmazható lehet. Ez tulajdonképpen a „felelősségfolyamat” kezdő pontjának kijelölését jelenti.⁵ Másfelől az okozatosság behatárolja a kártérítés terjedelmét is, mert fennálló felelősség mellett is a károkozó „csak azokat a következményeket tartozik viselni, melyek azzal a kárral, melyért felelős, okozatos összefüggésben vannak”.⁶

¹ Fézer 2011. 181.

² Fézer 2011. 181.

³ Eörsi 1966. 129.

⁴ Eörsi 1966. 129.

⁵ Marton 1992. 122.

⁶ Marton 1992. 122.

A fenti megállapításokból is látszik, hogy az okozati összefüggés meghatározó eleme a kárkötelemnek, ezzel együtt pedig – *Marton* megfogalmazása szerint – „az összetett, emberileg sokszor áttekinthetetlen szövedékeivel, elágazásaival kétségtelenül már önmagában is egyike a kártérítés legnehezebb kérdéseinek”.⁷ Az okozatosság nehezen megfogható voltára mutat rá *Szladits* is, aki szerint „az okozatosság határait az élet számtalan lehetősége mellett általánosságban megvonni lehetetlen, mindössze útbaigazításul szolgálhatnak” egyes tételek.⁸

Eörsi a kártérítési jog egyik neuralgikus pontjának véli, hogy míg a kauzalitáshoz elméleti viták sokasága fűződik, ugyanennek a gyakorlati jogászok nem tulajdonítanak különösebb jelentőséget, nem érzik a gyakorlatban is problémát jelentő kérdésnek.⁹ Ez a jogalkalmazói attitűd annak a veszélyét hordozza magában, hogy a bírák gyakran „megérzésük szerint” döntenek el az okozati összefüggés kérdéséről, ez pedig a bírói önkény táptalaja lehet.¹⁰

Még ha e felvetés ilyen sarkosan nem is bizonyulna igaznak, *Eörsi* elmélete ma is elgondolkodtató lehet a magyar bírói gyakorlatra nézve. Jelen dolgozat elsődleges célkitűzése megvizsgálni, hogy a hazai szakirodalom mely elméleti alapokon dolgozta ki az okozatosság tanát, második lépcsőként pedig arra a kérdésre keresem a választ, hogy a magyar bírói gyakorlatra és jogalkotásra miként vetültek rá ezek a tanok. Tekintettel arra, hogy az okozatosságot érintő hazai szakirodalom túlnyomó része a régi Polgári Törvénykönyv¹¹ hatálya alatt született, a tanulmány hangsúlyosan e normatív háttérbe ágyazódó bírói gyakorlatot elemzi.

II. Az okozatosság vizsgálata

Az okozatosság vizsgálata során három lépcsőben kell eljárnia a jogalkalmazónak.¹² Az első az *okok azonosítása*, azaz annak a körnek a meghúzése, hogy a kárral összefüggő körülmények közül melyeket tekinti oknak és ezt milyen alapon teszi. A második feladat a kiválasztott *okok szűrése*, azaz annak megállapítása, hogy a kiválasztott okok közül a jogi felelősség szempontjából melyek játszhatnak szerepet. Végül a harmadik

⁷ Marton 1992. 122.

⁸ Szladits 1937. 289.

⁹ Eörsi 1958. 56.

¹⁰ Eörsi 1958. 56.

¹¹ 1959. évi IV. törvény

¹² Az okozatosság vizsgálatának lépcsőit tipizálja: Blutman 2011a. 119.

lépcsőben annak a tisztázása van soron, hogy az azonosított okok egymáshoz való viszonyát miként ítéli meg.¹³

A kauzalitás vizsgálata tehát nem egy mozzanatú, mert különbség van a természettudományos értelemben vett, azaz *ténybeli okozatosság* és a *jogi okozatosság* tartalma között. Marton hivatkozik John Stuart Mill tételére, amely szerint „*valamely eredménynek oka annak minden olyan előzménye együttvéve, mely elengedhetetlenül szükséges volt ahhoz, hogy az eredmény beálljon*”.¹⁴ Ez a *conditio sine qua non* elve, amely az okok körét olyan tág körben rajzolja meg, hogy lényegében alkalmazhatatlan a kártérítési jogi dogmatika számára. Ennek oka az, hogy egyrészt lehetetlen vállalkozás lenne a jogalkalmazó számára valamennyi előzmény felkutatása. Még fontosabb azonban, hogy ez nem is célja, hiszen a jogalkalmazó csak „*azt a személy által kifejtett magatartást kutatja, amelyre a jog eszközeivel befolyást gyakorolni lehetséges*”.¹⁵ Marton rámutat tehát, hogy nem a jog, hanem a „*természet törvényei*” határozzák meg, hogy egy adott káreseménynek mely magatartások az okozói, a jog mindössze szelektálhat az okok sokasága közül, és figyelmen kívül hagyhatja némelyiket, „*ha ez rá nézve hasznavehetetlen*”.¹⁶ A kauzalitás tehát azon személyek körét jelöli ki, akikre a kártérítési szankció hatni akar, „*a jogi reakció mérvét pedig az okozatosságtól függetlenül a beszámítás tana hivatott megszabni jogpolitikai mérlegelések alapján*”.¹⁷ Marton ezért élesen kritizálja azt a tudománytalannak tartott megoldást, amely a felelősségi cél által megkövetelt korlátozást új jogi okfogalom felállításával végezte el.¹⁸ Ide sorolható a német elméletben uralkodóvá vált *adekvát kauzalitás* tana, amely alább kerül részletesen ismertetésre.

Ezek a gondolatok is rámutatnak arra, hogy az okozatosság jogalkalmazói kutatása nem ér véget az oksági kapcsolatok mechanikus azonosításával, hanem komoly értékelő mozzanatot követel meg.

Eörsi fejtegetése szerint, „*nem azt kutatjuk, amikor a felelősség megállapításáról van szó, hogy milyen mozzanatok vannak oki viszonyban a kárral, hanem azt, hogy a 'gyanúba került' felróható kötelezettségzegés van-e olyan összefüggésben a kárral, hogy a kártérítés az adott konkrét esetben alkalmas lesz az oki folyamat*

¹³ Blutman 2011a.119.

¹⁴ Marton 1992. 123.

¹⁵ Marton 1992. 123.

¹⁶ Marton 1992. 123.

¹⁷ Marton 1992. 123.

¹⁸ Marton 1992. 124.

társadalmilag egészséges lebonyolításának előmozdítására".¹⁹ Nem önmagért való és nem is céltalan vizsgálódásról beszélünk tehát, mert „*a felelősség szempontjából releváns okokat keressük*".²⁰ Eörsi gondolatmenetében az okok eme célirányos kutatásának értelme mindig a kártérítés funkciójának, azaz a nevelő hatásnak az érvényre juttatása. Ennek eléréséhez a jogalkalmazónak azokat a magatartásokat kell kiválasztania az események sorából, amelyek ellen szükséges és lehetséges is védekezni, továbbá amelyek esetében a kártérítés nemcsak általános, hanem magatartásspecifikus nevelő hatást képes kifejteni.²¹

Természetesen ezeket a gondolatokat áthatja a kártérítés funkciójának ideológiai meghatározottsága, amelyben a nevelési célzat kiemelt szerephez jut. Ma is igaz azonban, hogy a jogi okozatosság megállapítása nem értékmentes. Meghatározza a kártérítés éppen aktuális funkcionalitása, az aktuális jogpolitikai értékválasztás.

Kialakultak azonban az irodalomban az okozatosságnak olyan elméletei, amelyek orientálhatják a jogalkalmazót a fenti folyamatban, az alábbiakban ezek kerülnek ismertetésre.

III. Okozatossági elméletek

Előljáróban le kell szögezni, hogy az okkiválasztó elméleteknek nincs kikristályosodott tipizálása. Van olyan nézet, amely szerint az elméletek nem alkalmazhatóak a gyakorlat számára, mert fogalomrendszerük a gyakorlatra nem vetíthető rá, az egyes elméleteknek több változata van, és azok egzakt tartalma is bizonytalan sok esetben.²² Nem vitatva az elméletek közötti határvonalak elmosódottságát, a klasszikus tipizálás ismertetését kísérelm meg.

1. Az okkiválasztó elméletek elemzésének kiindulópontja a **feltételek (okok) egyenértékűségének tana**, azaz a *conditio sine qua non* elve, amely lényegében a ténybeli okozatosságot ültette át a jogba. Az elv lényege, hogy a kár bekövetkezéséhez vezető folyamat valamennyi tevésben vagy mulasztásban megnyilvánuló elemét a vizsgálat körébe kell vonni.²³ Ez az elmélet *Maximilian von Buri* német jogtudós nevéhez köthető, aki azt hangsúlyozta, hogy „*az eredmény minden egyes előfeltétele egyenértékű, mert bármelyik nélkül az elmaradt volna, így*

¹⁹ Eörsi 1966. 129.

²⁰ Eörsi 1966. 129.

²¹ Eörsi 1966. 130.

²² Blutman 2011b. 309.

²³ Fézer 2011. 181.

egyetlen előfeltétel megvalósítója is okozója az egész eredménynek".²⁴ Ez a tan vált uralkodóvá például a német büntetőjogi elméletben.²⁵ A kárfelelősség tekintetében azonban ma már szinte valamennyi európai jogrendszerben meghaladott ez az elv, az okok azonosításában használható első lépésként azonban a mai napig van létjogosultsága.²⁶ Figyelemre méltó, hogy az európai államok kártérítési jogának harmonizációját célként kitűző Európai Kártérítési Jogi Alapelvek az okozatosság körében első számú alapelvként a *conditio sine qua non*-t rögzíti akként, hogy *„egy tevékenység vagy magatartás okozati összefüggésben áll a károsult kárával, ha ezen tevékenység hiányában a kár nem következett volna be,*”²⁷ Fézer felhívja a figyelmet arra, hogy Belgiumban – egyetlen európai államként – a jogalkalmazás nem lép tovább a jogi okozatosság vizsgálatának szintjére, hanem alapelvi szinten támaszkodik a feltételek egyenértékűségének tanára a kárkötelem vizsgálatakor.²⁸

Nem nehéz belátni, hogy a természettudományos megközelítés átültetése az emberi magatartásokra könnyen tévútra vezethet. *Eörsi* példája szerint az elmélet értelmében *„egyenértékűnek kellene tekinteni azt, hogy a károsult éppen akkor járt arra, ahol a baleset történt, hogy a károkozót megszülték, hogy a károkozó gondatlanul járt el, hogy alkoholt fogyasztott, hogy azt az italboltot, ahol az alkoholt fogyasztotta üzemben tartották stb*”.²⁹ A jogelméletnek tehát tovább kellett lépnie ezen, keresnie kellett a választ arra, meddig kell visszamenni az okok sorában a kártényállás felépítésénél.³⁰

2. A feltételek egyenértékűségének tanán kívánt túllépni a német jogtudományban gyökerező **adekvát kauzalitás tana**, amely második lépcsőként a jogi okozatosság azonosítására törekszik, azaz *„az esethez mért, alkalmazott, a jogi konzekvenciák szempontjából számba vehető” okozatosságot keresi*.³¹ Ezen elmélet szerint az okozatosság csak akkor áll fenn, ha a szóban forgó magatartás rendes körülmények között alkalmasnak tűnik arra, hogy a károsító eredményt előidézzék.³² Ezen okfogalom szerint nem elégséges tehát, hogy a kár a károkozó magatartás eredménye legyen, de az is szükséges, hogy e következmény

²⁴ Marton 1992. 123.

²⁵ Blutman 2011b. 310.

²⁶ Fézer 2011. 182.

²⁷ Principles of European Tort Law (PETL) Art. 3:101. §

²⁸ Fézer 2011. 182.

²⁹ Eörsi 1958.57.

³⁰ Fézer 2011. 184.

³¹ Marton 1992. 125.

³² Marton 1992. 125.

legalább az „*általános emberi tapasztalat szerint*” előrelátható legyen.³³ Negatív megközelítéssel: hiányzik az okozatosság, amikor a jogellenes cselekmény olyan hatást eredményez, amelyre senki sem számíthatott, amelyet nem lehetett előre látni.³⁴ Ezen elméletnek tehát egyfajta rendszerintiség a kiválasztási alapja, és kiesnek azok az okok, amelyek eltérnek ettől.³⁵ *Traeger* – legtöbbször idézett megfogalmazása szerint – „*az okozati összefüggés akkor adekvát, ha a károkozó körülmény a bekövetkezett eredményfajta objektív lehetőségét általánosságban nem csekély mértékben növeli*”.³⁶

Tankönyvi példa, hogy nem áll fenn az okozati összefüggés az elmeogyintézet mulasztása és a kár között abban az esetben, ha az elmebeteg megszökik, jegy nélkül vonatra száll, majd amikor a kalauz leszállítja, az a vonat elé vetve magát öngyilkosságot követ el.³⁷ Ugyanígy nem felel a közlekedési balesetet okozó jármű üzembentartója a balesetet követően a károsult által elszenvedett orvosi műhiba következményeire.³⁸ További példa szerint, ha a károkozó eltöri a károsult végtagját, majd a mentő a kórházba szállítás közben karambolozik és életét veszti a károsult, az adekvát kauzalitás tana szerint két külön kárkötelem keletkezik. A végtagot eltörő károkozó nem felel azon összefüggés szerint, hogy magatartása hiányában a károsult nem tartózkodott volna a mentőautóban a baleset pillanatában.³⁹

A példák jól érzékeltetik, hogy a ténybeli okozatosság milyen messzire vezethet, és milyen nagy szükség van a jogi okozatosság fellelésére.

Marton azonban élesen kritizálja az adekvát kauzalitás tanát, amelynek indítóoka, hogy álláspontja szerint a „fogalmi tisztaság” hiánya hatja át ezen elvet.⁴⁰ Az első és legfontosabb tévedés, amelyet felró, hogy a felelősség határainak meghúzása jogpolitikai döntés kérdése, azonban az adekvát kauzalitása tana megpróbálja ezt átültetni az okozatosság ténybeli kérdésének körébe.⁴¹ Ennek kapcsán kiemeli, hogy a jogpolitikai szempontokat nem elleplezett módon kell „*becsempészni a rendszerbe*”, hanem éppen hogy nyílt diskurzus tárgyát kellene képezniük.⁴² *Marton* az elmélet másik hibáját abban látja, hogy csak a vétkességi elvet ismeri,

³³ Marton 1992. 125.

³⁴ Fézer 2011. 188.

³⁵ Petrik 2002. 64.

³⁶ A meghatározást idézi Boronkay 2007. 177.

³⁷ A PKKB P.86.400/1963. számú eseti döntést ismerteti Eörsi 1966. 145.

³⁸ Zoltán 1961. 101. hiv. Fuglinszky 2015. 246.

³⁹ Fézer 2011. 189.

⁴⁰ Marton 1992. 125.

⁴¹ Marton 1992. 125.

⁴² Marton 1992. 125.

alkalmazhatatlanná válik ugyanis ott, ahol véletlen felelősségről beszélünk, ott ahol a *bonus pater familias* zsinórmértékéhez igazított előrelátóság már nem jöhet számításba a felelősség szempontjából.⁴³

Eörsi az adekvát kauzalitás érdemének tekinti, hogy előtérbe helyezi az előreláthatóság kérdését. Szintén rámutat azonban arra a logikai hibára, hogy ez „az előreláthatóság nem az ok relevanciáját döntötte el, de az minősített okká.”⁴⁴ Kiemeli, hogy téves az a megközelítés, amely az objektíve (embertől függetlenül) létező okok struktúrájában az emberi ismeretek, tapasztalatok alapján próbál fokozatokat keresni.⁴⁵

3. A kontinentális jogrendszerek adekvát kauzalitás elméletével némiképp párhuzamba állítható az angolszász jogban alkalmazott **előreláthatóság és az okok közelségének tana** (*foreseeability and proximity of cause*). Az angol bíróságok abban az esetben alkalmazzák ezeket a mércéket, amikor valamilyen kirívóan nagy összegű kár keletkezik.⁴⁶ Ide sorolható például az a jogeset, amelyben a károkozó egy kisbusszal ütközött, melynek utasai olyan ügyvédi iroda ügyvédei voltak, melynek országosan jó volt a hírneve és magas a bevétele. Az ügyvédek gyógyulásának időtartama alatt az iroda 250 millió angol font bevételtől esett el, amelyet elmaradt haszonként kívántak érvényesíteni a károkozóval szemben. Ebben az esetben az okok közelségének tana limitálta a kártérítő felelősséget, az ugyanis, hogy a gépjármű utasainak munkáltatója egy kiugróan nagy bevételű iroda volt, már nem tartozhatott „a szoros térbeli és időbeli összefüggés” körébe.⁴⁷

A jogelméletben kidolgozott és fentebb ismertetett alapvető okozatossági elméletek mellett a bírói gyakorlatban megfigyelhető egyéb okszerű szempontok nevesítése, melyek fogalmi szinten is relativizálják az okozatossággal kapcsolatos kategóriákat.⁴⁸ Találunk olyan ítéletet, amelyben a jogalkalmazó az **általános éleltapasztalat**, a **szokásos vagy rendszerinti következmény**, illetve a **tipikusan, életszerűen együttjáró következmény** terminológiával kapcsolja össze az okot az okozattal.

Mind a jogirodalomban, mind a bírói gyakorlatban meg-megjelenik a **szerves kapcsolat** fogalma. Eörsi szerint a kártérítés csak akkor töltheti be hatékonyan a nevelő funkcióját, ha fennáll a szerves kapcsolat, azaz a

⁴³ Marton 1992. 126.

⁴⁴ Eörsi 1966. 131.

⁴⁵ Eörsi 1958. 57-58.

⁴⁶ Fézer 2011. 185.

⁴⁷ Az esetet ismerteti Fézer 2011. 185.

⁴⁸ Ezen hivatkozott elveket összegyűjti Fuglinszky 2015. 247-250.

jogellenes magatartás eredményével „*elvileg számolni lehet*”.⁴⁹ A negatív megközelítés eszközével élve felsorolja azokat az eseteket is, amikor a szerves kapcsolat bizonyosan hiányzik. Ilyen eset például, ha eltér a kötelességzegés és a kár jellege, vagy ha közbeékelődött egy vagy több olyan esemény, amely megszakította az okfolyamatot (pl. károsult elhatározása, valamely rendkívüli körülmény, amely az események tipikus lefolyását megmászította, vagy ha nagyszámú tényező iktatódik a magatartás és a bekövetkezett kár közé).⁵⁰

A fenti okszűrő szempontok ahhoz adnak eligazítást, hogy jogi értelemben mely magatartások minősülhetnek okká. A jogalkalmazói gondolatmenet következő szintje azonban arra keresi a választ, hogy több ok együttes meglétét miként kell megítélni, illetve az oksági láncolatot mely különleges tényezők szakíthatják el.

III. Több ok együttes megítélése és az okozatosságot megszakító különleges esetkörök

Ha egy kártényállásban *prima facie* több lehetséges ok is szóba jöhet, az oksági láncolat az a modell, amely ezeket rendszerbe szervezi.⁵¹ A látóközéppontjában lévő okot (tipikusan a károkozó magatartását) az elsődleges, meghatározó vagy indítóok kifejezéssel szokták illetni.⁵² Az ehhez egyidőben vagy később bekapcsolódó más okot lehet együttes, együttható, közreható vagy elősegítő oknak nevezni.⁵³ Ehhez kapcsolódóan érdemes rámutatni, hogy a büntetőjog széles körben húzza meg az oksági kört, a büntetőjogi felelősséget nem eliminálja például az együttes ok, azaz a *concausa*, ez a körülmény csak a büntetés kiszabásánál jöhet számításba.⁵⁴ A polgári jog ennél enyhébb felelősségi mércével dolgozik, a közvetett okozati összefüggés ugyanis nem feltétlenül alapozza meg a kártérítési felelősséget.⁵⁵

1. Az okfolyamat „megrajzolása” ott kezdődik, hogy a jogalkalmazó kiválasztja az ún. **kiváltó okot**. *Blutman* ezt egy fikciónak tekinti, amely álláspontja szerint eleve torzító hatással van az okok egymáshoz viszonyított jelentőségére.⁵⁶ Ha ugyanis az okfolyamat visszabontásában a jogellenes magatartást tesszük az első helyre, azzal eleve meghatározó

⁴⁹ Eörsi 1966. 147.

⁵⁰ Eörsi 1966. 147.

⁵¹ Blutman 2011a. 120.

⁵² Blutman 2011a. 120.

⁵³ Blutman 2011a. 120.

⁵⁴ Blutman 2011a. 121.

⁵⁵ Blutman 2011a. 121.

⁵⁶ Blutman 2011a. 128.

jelentőséget tulajdonítunk ennek az oknak még azelőtt, hogy valamennyi felmerülő okot mindentől függetlenül számba vettünk volna.⁵⁷

Ezek a gondolatok álláspontom szerint arra hívják fel a figyelmet, hogy óvatosan kell eljárnia a jogalkalmazónak, amikor azzal a preconcepcióval dolgozik, hogy – eljárásjogi pozíciója szerint – az alperesi magatartás a kiváltó oka a kárnak. Legalább ilyen gondossággal kell kutatni minden olyan okot, amely e kettő közé ékelődik, anélkül, hogy annak eleve kisebb súlyt tulajdonítanánk. A különböző fokú bírói fórumokat megosztó kérdés volt például egy konkrét ügyben, hogy a közúti balesetben elhunyt károsult kárának mi volt a kiváltó oka: a járművet vezető magatartása (amelyben csak közrehatott, hogy a károsult kikapcsolta a biztonsági övét), avagy éppen az, hogy menetközben a károsult kikapcsolta a biztonsági övét (majd később közrehatott az ütközés).⁵⁸ Az is jogalkalmazói mérlegelés kérdése tehát, mely forrásból eredeztetjük az okfolyamatot.

2. Az okozatossági lánc vizsgálatokor azonban nemcsak emberi magatartásokkal, de az azoktól független tényezőkkel is számolni kell. Az egyik ilyen kérdés a **külső természeti okok** közrehatásának kérdése. Egy kár szinte kivétel nélkül természeti folyamatok közvetítésével következik be.⁵⁹ Eörsi leszögezi, hogy „a felróható kötelezettségszegés a természeti erővel, körülményekkel elválaszthatatlanul összefonódva fejt ki hatását, általában csak az előbbi releváns”, mert álláspontja szerint „a természettel nem lehet kármegosztást létesíteni”.⁶⁰ Erre tekintettel tehát két út kínálkozik: vagy a teljes kárért felel a károkozó, vagy egyáltalán nem felel abban az esetben, ha magatartása eltörpül a természet által kifejtett erőkhöz képest.⁶¹ A kettő szétválasztása csak azon ritka esetekben lehetséges, amikor egyértelműen elkülönül egymástól az emberi magatartás és a természeti erő következménye.⁶²

A bírói gyakorlat egyre több esetben helyezkedik ezzel ellentétes álláspontra. Az egyik jogesetben abban kellett állást foglalnia a bíróságnak, milyen hatással van a vízelvezető csatorna létesítésével kapcsolatban tervezési hibát vétő alperes felelősségére az a körülmény, hogy a kár bekövetkeztében az is közrehatott, hogy az esőzés – meteorológiai terminológia szerint – felhőszakadásnak minősült. A másodfokú bíróság teljes kártérítési felelősséget állapított meg. Ezzel

⁵⁷ Blutman 2011a. 128.

⁵⁸ A BH1993.7 számú eseti döntést ismerteti Blutman 2011a. 128.

⁵⁹ Eörsi 1966. 135.

⁶⁰ Eörsi 1966. 135.

⁶¹ Eörsi 1966. 135.

⁶² Eörsi 1966. 135.

szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy az alperes nem felel az elháríthatatlan meteorológiai eseményért, ez utóbbi esetében a *casus nocet domino* elve érvényesül, tehát a károsult terhén marad a bekövetkezett kár.⁶³

Kérdéses, hogy van-e helye osztott okozatosságnak, mennyire állja meg a helyét az az érvelés, hogy a kár érintett része tekintetében eleve nem áll fenn okozati összefüggés.⁶⁴ A dogmatikai kételyek mellett ez gyakorlati kérdéseket is felvet. Milyen mérlegelési szempontok alapján lehet elválasztani a kárnak azt a részét, amely a természettől ered. Szakértői kérdés lesz, avagy bírói mérlegelésen kell nyugodnia?⁶⁵

3. A következő kérdés a **károsult belső fizikai és pszichikai diszpozíciójának** kérdése. Lényeges ennél a kérdésnél az, hogy a károkozó számára ez a körülmény felismerhető-e. Különösen az jelent problémát, ha a károkozó számára felismerhetetlen körülményről beszélünk.⁶⁶ Eörsi a forgalom biztonságára vezeti vissza ennek a kérdésnek a jelentőségét: a károkozó részéről is jogos elvárás ugyanis, hogy a jog megvédje őt attól, hogy „*tettének egészen rendkívüli következményeit is viselnie kelljen.*”⁶⁷ Ide tartozhat az az eset, ha a károsult öregkora vagy betegsége miatt a károkozó magatartás súlyosabb következményekkel jár, mint egy átlagos ember esetében.⁶⁸ Ennek megítélése körében találunk arra példát, hogy a jogalkalmazó – ha a kár szignifikáns hányada a belső diszpozíciónak tulajdonítható – elválasztja az egyiket a másiktól, és a kárnak csak a külső magatartásnak tulajdonítható részét ítéli meg.⁶⁹ Ellenben ha a belső tulajdonság elenyésző mértékben súlyosította a kárt, nyilvánvalóan figyelmen kívül kell hagyni.⁷⁰ Eörsi szerint kevésbé kell figyelembe venni a károsult rendkívüli pszichikai érzékenységét (pl. fokozott idegesség), ez csak akkor csökkentheti a károkozó felelősségét, ha „*nem volt elvárható, hogy azt a károsult leküzdje.*”⁷¹ Utal ebben a körben a nevelési célzatra, az önfegyelemre nevelésre is. Érdekes, hogy ettől elkülönítendő a károsult számára leküzdhetetlen ún. baleseti sokk, amelyért mindig felelnie kell a károkozónak.⁷² Ide tartozik például az az eset, ha valaki közeli hozzátartozója halálhírére idegösszeomlást kap. De fennáll a felelősség

⁶³ BH2010.64

⁶⁴ Fuglinszky 2015. 255.

⁶⁵ Fuglinszky 2015. 255.

⁶⁶ Eörsi 1966. 136.

⁶⁷ Eörsi 1966. 136.

⁶⁸ Eörsi 1966. 136.

⁶⁹ Eörsi 1966. 136.

⁷⁰ Eörsi 1966. 136.

⁷¹ Eörsi 1966. 137.

⁷² Eörsi 1966. 137.

abban az esetben is, ha valaki „a hirtelenül feltúrázott motor zajától megijedve elugrik” és így szenved sérüléseket, különös tekintettel a károkozó magatartás indokolatlanságára.⁷³

Eörsi állásfoglalása szerint a rendkívüli, előreláthatatlan fizikai diszpozíciót sem kellene a felelősség csökkentése szempontjából figyelembe venni.⁷⁴ A bírói gyakorlatból klasszikus példa azonban, amelyben két kerékpáros ütközött egymással, és a bíróság figyelembe vette a felelősség megállapításánál azt a tényt, hogy a károsult sérülésének súlyossága nagy részben a koponyacsont rendellenesen vékony voltára volt visszavezethető.⁷⁵ Van olyan álláspont is, amely szerint az előreláthatóság követelményét szigorúbban kell megítélni a testi épség elleni szándékos bűncselekmények esetén.⁷⁶

Nem lehet ebben a kérdésben határozottan állást foglalni, mindig az eset egyedi körülményei alapján kell döntenet, a károsultban rejlő diszpozíciót a károkozó magatartás jellegével összevetve kell értékelni. Kiindulóponttá mégis azt kellene tenni, hogy a károkozó viselje annak kockázatát, hogy a károsultban rendkívüli folyamatok indulhatnak meg.

4. Nemcsak természeti hatások hathatnak közre azonban az okozati láncban. Nagyon érdekes a másik embertől származó **pszichikai ráhatás** kérdése: miként felel az, akinek hatására cselekszik a károkozó? Eörsi ezt a „ráható” személy tudattartalmának vizsgálatával közelíti meg.⁷⁷ Nem igényel ugyanis különösebb mérlegelést, ha a pszichikai ráhatást végző személynek kiterjed a szándéka a károkozásra, mert ekkor közös károkozásról beszélünk.⁷⁸ Nem így van, ha a ráhatás gondatlan, ekkor általában felelősségről nincs szó, mert a vétőképes károkozó elhatározása elvágja az okozati láncot.⁷⁹ Lehet szó felelősségről azonban, ha például ez a tényező döntő hatással volt a magatartásra, vagy súlyos fokú a gondatlanság, azonban a tanácsadás már végképp kívül esik a felelősségi körön.⁸⁰ Ez utóbbi esetben azért az utaló magatartás szabályainak alkalmazása még szóba jöhet.⁸¹ Végül érdekes kérdés, hogy beszélhetünk-e felelősségről, ha a kár ún. virtuskodó fogadás eredményeképpen keletkezik. Konkrét ügyben a károkozó a részeg károsulttal fogadott, hogy meg tudja-e inni az italbolt töményszesz-

⁷³ A BH1965.5.4436 számú eseti döntést ismerteti Eörsi 1966. 137.

⁷⁴ Eörsi 1966.138.

⁷⁵ Legf. Bír. P.törv.IV.20.456/1972. számú eseti döntést ismerteti Petrik 2002. 70.

⁷⁶ Petrik 2002. 70.

⁷⁷ Eörsi 1966. 140.

⁷⁸ Eörsi 1966. 140.

⁷⁹ Eörsi 1966. 140.

⁸⁰ Eörsi 1966. 140-141.

⁸¹ Eörsi 1966. 141.

állományát, aki a próbálkozásba belehalt. A bíróság mind a kocsmát, mind a fogadás kötéseként szintén nem józan barátot kártérítés fizetésére kötelezte.⁸²

5. További kérdés, miként felel a károkozó azon károkért, amelyeket egy harmadik személy később a károsultnak okoz, azaz a **novus actus interveniens**-ért. Ennek tipikus példája a balesetet követően bekövetkező orvosi műhiba esete. Boronkay kiemeli, hogy bár van rá példa a nemzetközi gyakorlatban, hogy harmadik személy felróható károkozása megszakítja az oksági láncolatot, ez mégsem jellemző azonban általánosságban.⁸³ Ennek eldöntésénél jelenőséggel bírhat mind az eredeti, mind a későbbi károkozó felróhatóságának foka.⁸⁴

Eörsi rámutat, hogy ha a károkozók egymástól függetlenül okoznak kárt, a kárért is egymástól függetlenül fognak felelni, például ha valakit kifosztanak, és emiatt gyalog megy haza, útközben pedig megverik, nem lesz releváns a kettő közötti összefüggés, egymástól független kárkövetelmek keletkeznek.⁸⁵ Ha azonban a kórházba került sérült fertőzés következtében hal meg, ezért az, aki a kórházba kerülést okozta felelőssé tehető, a felelősség egyetemleges lesz, mert a végső következmény szerves kapcsolatban áll a kórház működésével.⁸⁶

6. Végül az utolsó kérdéskör, amelyre kitérek, az a **hipotetikus okozatosság** kérdése, amely arra ad választ, miként ítélandó meg, ha a szóban forgó kár a károkozótól függetlenül is bekövetkezett volna egy későbbi időpontban.⁸⁷

Marton ezt az esetet azon ritka körbe sorolja, amikor „a bíró pusztán beszámítási mérlegelés alapján az egész kártérítést mellőzi, mert az a kártérítési alapelveknek nem felel meg”.⁸⁸ Ennek oka, hogy a kár a károkozó magatartásától független okfolyamat eredményeképpen is bizonyítottan bekövetkezett volna.⁸⁹ Ebben az esetben a káronszerzés tilalmával kerülne konfliktusba a marasztalás, tehát – Grosschmid Béni terminusa szerint – ilyenkor a kárigény megüresedik, előáll a „megüresítő más ok”.⁹⁰

⁸² LB. P. törv.II. 20.220/1960. számú eseti döntést ismerteti Eörsi 1966. 142.

⁸³ Boronkay 2007. 197.

⁸⁴ Boronkay 2007. 197.

⁸⁵ Eörsi 1961. 457.

⁸⁶ Eörsi 1961. 457.

⁸⁷ Boronkay 2008. 119.

⁸⁸ Marton 1992. 316.

⁸⁹ Marton 1992. 316.

⁹⁰ Marton 1992. 317.

A hipotetikus okozatosság esetkörében a kártérítés két funkciója más-más irányba tereli a jogalkalmazót, mert a reparációs funkció ekkor nem érvényesülhet, a prevenciós funkció azonban mégis arra ösztönözne, hogy a károkozó nem mentesülhet a felelősség alól pusztán azon az alapon, hogy egy tőle független esemény „elragadta az okozatosságot”.⁹¹

Van tehát olyan álláspont, amely szerint, aki egyszer ténylegesen kárt okozott, köteles azt megtéríteni függetlenül az azt követő történésektől.⁹² Boronkay idézi Grosschmid találó megfogalmazását, amely szerint „*alapgondolat, hogy a kár bekövetkeztével az obligáció a maga megalakulásában bezárkózik (későbbi érdektünetektől függetlenedik)*”.⁹³

Tipikusan olyan kérdésről beszélünk tehát ahol a jogalkalmazónak mérlegre kell tennie, hogy a kártérítés funkciói közül melyiket tartja védendőbbnek. Elvi alapon erről nem lehet állást foglalni, az eset összes körülményei alapján kell dönteni. Eörsi például akként árnyalja a képet, hogy álláspontja szerint az utólagos eseménynek csak akkor lehet hatása a felelősségre, ha gondatlan károkozásról beszélünk, a kárt valamilyen vagyontárgyban okozzák és az utólagos esemény rövid időn belül követi a károkozó magatartást, de még a kár megtérítése előtt következik be.⁹⁴

Az eddigiek nem fedik le teljesen az okozatossági, okkiválasztó elméleteket, az okfolyamat különböző értelmezéseit. Mégis igazolták Szladits fent idézett azon tételét, hogy „*az okozatosság határait az élet számtalan lehetősége mellett általánosságban megvonni lehetetlen, mindössze útbaigazításul szolgálhatnak egyes tételek*”.⁹⁵ Láthattuk, hogy elméleti modellek felállítása lehetséges, de azok nem lesznek automatikusan átültethetőek a gyakorlatba.

Az alábbiakban a bírói gyakorlat és a Ptk. okozati összefüggéssel kapcsolatos törekvéseivel foglalkozom.

IV. Az okozatosság bírói gyakorlata és az előreláthatósági követelmény megjelenése a Ptk.-ban

Az okozatosság jogalkalmazói megközelítésével kapcsolatban visszatérhetünk Eörsi felvetésére, amely szerint az oksági elméletek

⁹¹ Meszlény Artúr kifejezése szerint, hivatkozva Fuglinszky 2015. 257.

⁹² Boronkay 2008. 124.

⁹³ Grosschmid 1932. 669. hiv. Boronkay 2008. 124.

⁹⁴ Eörsi 1966. 134.

⁹⁵ Szladits 1937.289.

végső soron arra vezethetnek, hogy a bíró önkényesen határozza meg, mi volt az ok és megérzésére alapítja az ítéletet.⁹⁶

Valóban realitás ebben a körben, hogy a gondolkodás sorrendje felboruljon. Ennek egyik oka az, hogy a felelősségi pillérek nem vizsgálhatóak hermetikusan, a bírói mérlegelésben sokszor ezek az elemek egymással összemosódva jelennek meg. Különösen az okozatosság és a felrőhatóság határai válnak viszonylagossá sok esetben, amely egyúttal kihathat a bizonyítási teher kérdésére is.

Alapveti kérdéseket vet fel, ha az okozatosság már annak ténybeli szintjén bizonytalan. Ez gyakran előfordul az **egészségügyi szolgáltatókkal kapcsolatos kártérítési perekben**. Kiindulópont, hogy az okozatosságot a felperes károsultnak kell bizonyítani, míg a felrőhatóság hiányát az alperes károkozónak. Az 1990-es évek bírói gyakorlata ragaszkodott ehhez a tételhez, és teljes körű okozatosságot követelt meg, azaz ha a károsult nem tudta bizonyítani, hogy az egészségromlás az alperes mulasztásának következménye, úgy a keresetét elutasították.⁹⁷ Még ingoványosabb talajra tévedt az a károsult, aki a gyógyulási esély elvesztéséhez való jogáért követelt kártérítést, hiszen természettudományos eszközökkel ez még kevésbé volt bizonyítható. Nem állapította meg például a bíróság a felelősséget abban az ügyben, amelyben a beteget rosszullét miatt mentők szállították az alperesi intézménybe, ahol járóbeteg-rendelésen végzett vizsgálatok után hazabocsátották, majd egy hét múlva ismét rosszul lett és kórházba szállítása után meghalt. A bíróság kimondta ugyan, hogy a beteg korábbi ambuláns kivizsgálásakor nem megfelelően értékelték a tüneteket és a fenyegető infarktus kialakulásának veszélyét. Az ítélet indokolása szerint „a beteg életben maradási esélyét az azonnali intézeti felvétel, továbbá a célirányos vizsgálat és a preventív gyógykezelés – meg nem határozható mértékben – javította volna, orvosszakértőileg az azonban nem állítható, hogy mindezen ténykedések a fatális szívizominfarktus kialakulását biztosan elháríthatták volna.”⁹⁸

Ez a rigorózus bírói gyakorlat nyilvánvalóan igazságtalan döntéseket szült, mert egyoldalúan a gyengébb és kiszolgáltatottabb félre hárította annak terhét, hogy bizonyos oksági folyamatok természettudományos módszerrel objektíve sem igazolhatóak. Nem beszélve arról, hogy a laikus beteg a kórházzal szemben információs hátrányban kísérelte meg a

⁹⁶ Eörsi 1958. 58.

⁹⁷ Pribula 2011. 245.

⁹⁸ A Baranya Megyei Bíróság P.20.937/1995. számú eseti döntését ismereti Dósa 2010. 183.

bizonyítást, hiszen legkevésbé sem volt felkészülve arra, hogy a káreseményt a jövőben bizonyítani kell.⁹⁹

Figyelemre méltó, hogy a magyar bírói gyakorlat felismerve ezt, teljesen átformálta az ilyen ügyek megítélését. Tette ezt úgy, hogy a 2000-es évek bírói gyakorlata átemelte a kérdést az okozati összefüggés problémaköréből a felróhatóság körébe. Ekkor már elégségesnek bizonyult ugyanis a minimális vagy releváns okozatosság bizonyítása a károsult részéről. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a betegnek mindössze azt kell bizonyítania, hogy a károsodás az egészségügyi beavatkozás során vagy azzal egyidőben jött létre, annak részletes folyamatát azonban nem. Ezzel szemben pedig az egészségügyi szolgáltatóknak azt kell bizonyítania, hogy az egészségügyi törvényben foglaltaknak megfelelően, tehát a tőle elvárható gondossággal járt el és ennek ellenére a kialakult szövődményt nem lehetett elkerülni (exkulpációs rendszer).¹⁰⁰ Egy eseti döntésben ezt úgy fogalmazza meg a bíróság, hogy ha az orvosi tevékenységgel összefüggő kiváltó ok lehetséges és nem zárható ki, akkor az alperes kimentése kerül előtérbe, vagyis bizonyítani kell, hogy a lehetséges okok tekintetében gondosan járt el, illetőleg a károsodás a gondos eljárása mellett is bekövetkezett volna.¹⁰¹

Az egészségügyi perek nem tekinthetőek tipikusnak, a kártérítési igények körében speciális szempontok érvényesülnek. Nyilvánvaló, hogy a fenti jogalkalmazói fordulat célja és eredménye az volt, hogy igazságossági, illetve jogpolitikai megfontolás alapján a gyengébb fél fokozottabb jogi védelmét valósítsa meg ebben a szektorban a kártérítés eszközével is oly módon, hogy gyakorlatilag megfordította a dogmatikai és eljárásjogi alapelveket. Anélkül, hogy ezt helyesnek vagy helytelennek ítélnénk, annyi levonható következtetésként, hogy a kárfelelősség pillérei nem is állnak olyan biztos alapokon, mint ahogyan első látásra gondolnánk. Értékválasztások mentén könnyedén formálhatóvá válnak. Nemcsak a fenti speciális esetkörben van ez így, de az okozatossági elméletek elemzése során is láthattuk, hogy szinte egyik esetben sem lehetett tisztán elméleti alapon kimondani, hogy az okozatosság fennáll, avagy megszakadt.

Novum, hogy az elemzett elméleti tanokon túlmenően a kárfelelősség körének meghatározására és ily módon kártérítés parttalanságának

⁹⁹ Pribula 2011. 245.

¹⁰⁰ Pribula 2011. 246.

¹⁰¹ EBH2009.1956

megakadályozására a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv¹⁰² elfogadásával már a jogalkotó is kísérletet tett. Bár jelen tanulmány nem tette vizsgálat tárgyává a hatályos Ptk. nyomán alakuló bírói gyakorlatot, álláspontom szerint a jogalkotói koncepció megemlítése ehelyütt sem megkerülhető. A Ptk. 6:521. § szerint nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. A törvényhelyhez fűzött indokolás szerint: *„A kártérítési ítélezés bizonytalansága jelentős részt abból fakadt, hogy a Ptk. valamennyi okozott kár megtérítését írta elő, ez viszont, adott esetben akár rendkívül távoli, a károkozó által teljes mértékben előre nem látható károk megtérítését tette volna szükségessé. A bíróságok különböző megoldásokkal próbálták az ilyen károk megtérítését elkerülni. A törvény – elismerve a bíróságok törekvésének indokoltságát – elvágja az okozati láncot az olyan károk tekintetében, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. Ez természetesen továbbra is a bíróságok mérlegelését teszi szükségessé, de a rendelkezés alkalmas lehet arra, hogy megteremtse a kiszámítható ítélezési gyakorlat alapját.”* A Ptk.-ban megfogalmazott előreláthatósági korláttal kapcsolatban felmerül, hogy a fent ismertetett okozatossági elméletek helyébe, vagy mellé fog-e lépni az előreláthatóság, és ha melléjük, úgy milyen helyet fog elfoglalni az oksági elméletek körében.¹⁰³ A rendelkezés tárgyi hatálya sem teljesen egyértelmű. A tartást pótló járadékra a Ptk. 6:529. § szerint nem terjed ki, de kérdés, hogy kiterjed-e a személyiségi jogok megsértésével okozott károkra, ami – bár már nem a deliktuális felelősség körébe tartozik –, de a sérelemdíjra utaló szabály folytán a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni rá (Ptk. 2:52. §).

Harmathy álláspontja szerint az előreláthatóságot a kárfelelősség egyéb elemeivel együttesen kell majd értékelni, nem pedig önállóan.¹⁰⁴ Arra is felhívja a figyelmet, hogy az előreláthatóság felmerülhet mind a kár bekövetkezése, mind annak nagysága kapcsán is, a törvény szövegezése alapján azonban inkább arra lehet következtetni, hogy az előreláthatóság a kárkövetkezmény tekintetében lesz vizsgálendő.¹⁰⁵ Kérdésként fogalmazódhat meg azonban, hogy a bírói mérlegelésre miként hat, ha szokatlanul nagy kárról van szó, nem vezeti-e vissza a bírót arra, hogy előrelátható volt-e egyáltalán bármilyen kár.¹⁰⁶

¹⁰² 2013. évi V. törvény

¹⁰³ Fuglinszky 2015. 274.

¹⁰⁴ Wellmann (szerk.) 2014. 487.

¹⁰⁵ Wellmann (szerk.) 2014. 487.

¹⁰⁶ Wellmann (szerk.) 2014. 487.

V. Összegzés

Az okozatosság kérdése egy logikai gondolatmenetben nem tűnik összetett vagy bonyolult kérdésnek. Az okozatosság fellelése láncná fűzi a kártényállás egyéb elemeit, lényegében megteremti a kártérítő felelősséget. „*Mágikus szerepet tulajdoníthatunk neki, mert megszabja, hogy ki felel, mely kárért felel és milyen nagyságú kárért felel*”.¹⁰⁷ A probléma ott jelentkezik, hogy már a ténybeli okozatosság sem minden esetben objektíve megismerhető. Ha pedig megismerhető, jogalkalmazói, illetve jogalkotói mérlegelést kíván, hogy az okok láncát meddig fejtsük vissza, hol válik a ténybeli okozatosság jogi értelemben túl távolivá és ezáltal irrelevánssá. Tovább bonyolítja a kauzalitás kérdését, hogy beágyazott a felelősségi premisszák rendszerébe, valamint a bírói gondolkodás könnyen elfogulttá válhat az ügy *prima facie* megítélése folytán.

Martonnal egyetértve a jogpolitikai természetű, éppen „*aktuális felelősségi eszme*” kérdése, milyen körben húzzuk meg az okozatosság határait.¹⁰⁸ Időtlen követelmény azonban, hogy a kártérítés parttalanságának a kártérítés funkcióinak szem előtt tartásával gátat kell szabni. A reparációs funkció tartalma is az, hogy a károkozó megtérítse a kárt, nem pedig az, hogy azt mindenáron megtérítse valaki. A prevenciós, elégtétel és (magánjogi) büntetés funkcióival azonban végképp kibékíthetetlen ellentétbe kerül minden olyan megközelítés, amely az oksági kör határait túlzottan széles körben rajzolja meg.

Felhasznált irodalom

Blutman László: Okozatosság a jogban: több ok együttes megítélése, FORVM Acta Juridica et Politica, 2011/1.

Blutman László: Okozatosság, oksági mércék és a magyar bírói gyakorlat, Jogtudományi Közlöny, 2011/6.

Boronkay Miklós: A deliktuális felelősség határai, Iustum Aequum Salutare, III. 2007/4.

Boronkay Miklós: Hipotetikus okozatosság a kártérítési jogban, Jogtudományi Közlöny, 2008/3.

Dósa Ágnes: Az orvos kártérítési felelőssége, HVG-ORAC, Budapest, 2010.

¹⁰⁷ Eörsi 1985. 61.

¹⁰⁸ Marton 1992. 124.

Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958.

Eörsi Gyula: A jogi felelősség alapproblémái, Akadémia Kiadó, Budapest, 1961.

Eörsi Gyula: A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.

Eörsi Gyula: A közvetett károk határai, In: Németh János – Vékás Lajos (szerk.): Emlékkönyv Beck Salamon születésének 100. évfordulójára, ELTE ÁJK Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék, BÜK, Bp., 1985.

Fézer Tamás: A nem vagyoni (erkölcsi) sérelmek megítélése a polgári jogban, HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog, HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Grosschmid Béni: Fejezetek kötelmi joguk köréből, Grill, Budapest, 1932.

Marton Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg, Budapest, 1992.

Petrik Ferenc: A kártérítési jog – Az élet, testi épség, egészség megsértésével szerződésen kívül okozott károk megtérítése, HVG-ORAC, Budapest, 2002.

Pribula László: Az okozatosság értelmezésének változása az egészségügyi szolgáltatók kártérítési felelőssége körébe, Jogtudományi Közlöny, 2011/4.

Szladits Károly: A magyar magánjog vázlata, Grill, Budapest, 1937.

Wellmann György (szerk.): Polgári Jog, Kötelmi Jog, Harmadik, Negyedik, Ötödik és Hatodik rész, HVG-Orac, Budapest, 2014.

Zoltán Ödön: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961.

Causation in Tort Law Summary

Causation is an essential element of tort liability: causation proves a direct link between the defendant's negligence and the claimant's loss and damage. While scientific concept of causation is probabilistic, the purpose of legal causation is to find a fiction of certainty in order to establish liability. However the basic „but-for” test is not sufficient to identify the

chain of causation in fact patterns such as multiple causes or acts of a third party. The purpose of this article is to study the theories of causation in Hungarian civil law and the practice of courts concerning this element of tort liability.

Dési Ádám

Kriminológia Tanszék

Témavezető: Lévay Miklós egyetemi tanár

A közösségi ellátás mint illegitim kábítószer-terjesztési típus

A kriminológiában közhelyszerű megállapítás, hogy az illegális termékek kereskedelmében semmi sem rendelkezik akkora profitrátaival, mint a különböző kábítószeres (Reuter, 2014; Ritter, 2005). A kábítószer szcénában mégis jelentős azoknak a szereplőknek a száma, akik ugyan a törvényi tényállás tekintetében megvalósítják a kábítószer-kereskedelmet, de érdemi gazdasági tőkét tudatosan nem kovácsolnak belőle.

Ennek a jelenségnek a kilencvenes évek kezdetétől, elsősorban Nagy-Britanniában indult meg a feltérképezése, a kábítószer kutatások kriminológiai megközelítésének új fogalma lett a *social supply*, aminek munkafordításaként mint kriminológiai fogalom a „közösségi ellátás” kifejezést használom a továbbiakban, idézőjel nélkül pedig nem az elméletről, hanem a jelenségről lesz szó. Az elmélet alapvetően megkérdőjelezi a média és populáris kultúra által közvetített jellemző szélsőségesen dichotómikus „ártatlan” fogyasztói és „gonosz” terjesztői szerepek szétválasztását, a szerepek közti éles határok helyett a folyamatszerű, likvid megközelítést alkalmazza.

A közösségi ellátás alapvető jellemzője, hogy a résztvevők elsősorban és leginkább csak zártabb baráti körökön belül végzik a kábítószeres beszerzését, a pénzbeli nyereség elhanyagolható, helyette az elsődleges motiváció a (csoporton belüli) társadalmi tőke növelése. Legegyszerűbb meghatározása szerint a közösségi ellátás nem több, mint rekreációs kábítószeres nem kereskedelmi célú terjesztése ismerősöknek. (Hough et al., 2003)

A tanulmány az egyetemi kábítószer-terjesztés karrierútját feldolgozó leendő doktori értekezés elméleti és tartalmi része lesz. Az írás célja a közösségi ellátás bemutatása, saját értelmezése és a vonatkozó nemzetközi szakirodalom elemző áttekintése, valamint elhelyezése a tágabban vett kriminológiai és társadalmi kontextusban, különös

tekintettel a szerhasználati és terjesztési normalizációs megközelítésre, a neutralizáció, illetve a sodródás elméletére.

A kábítószerpiacról

Az illegális szerek piaca ugyan nem egyenlő a bürokratikus, centralizált szervezett bűnözői csoportokkal, és hiányzik az egyértelmű formális hierarchia is, a felépítése mégis erősen vertikális képet mutat. A drogpiaci modell alapvető jellege, hogy a legtöbb esetben a fogyasztó nem közvetlenül a termelőtől tudja beszerezni az anyagot, hanem több rétegen és láncolaton keresztül tud csak hozzá jutni. Ennek a felépítésnek az eredménye, hogy minden szinten jelentősen növekszik a profitráta. Amíg egy kilogramm kokain előállítása kevesebb mint 1000 dollár, az utcai ára az amerikai piacon átlagosan a grammonkénti 100 dollárt is eléri (Reuter, 2014).

A drogpiac vertikális modellje négy egymásra épülő szintet és belőlük következő funkciót különböztet meg, ezek az import, a nagykereskedő, a közvetítő és a kiskereskedő (Potter, 2009). A teljes bevétel 70-80%-a kokain terjesztésnél az utolsó két-három tranzakció során keletkezik, amikor az alacsony szintű nagykereskedői unciás¹ mennyiségről a fogyasztói szintre kerül töredék grammnyi mennyiségben (Reuter, 2014).

Horizontális szempontból a zárt és a nyílt kábítószerpiacokat különböztetjük meg (Mohamed & Fritsvold, 2010). A megkülönböztetés alapja a terjesztő és a vásárló közti kapcsolat típusa, vagyis a szerekhez való hozzáférhetőség. A nyílt típusú piacon a tranzakció során az egyes felek nem ismerik egymást, a terjesztés összefonódik a territoriális alapú bandaképződéssel, melynek szegregációs-etnikai alapjai is lehetnek (Decker & Pyrooz, 2014; Venkatesh, 2008). A nyílt helyszín miatt utcai piacként is hivatkoznak rá, fogyasztói körébe inkább tartoznak függőséggel küzdő személyek, akik rendszeres vásárlásra vannak rákényszerülve. Állapotuk miatt pedig valószínűbb, hogy vagyon elleni bűncselekménnyel vagy szexuális szolgáltatással fedezik a fogyasztási költségeiket (Nicholas, 2008). Mivel az alacsony szintű szereplők jól láthatóak, ezért könnyebben hozzáférhetőek, így a jelenséggel foglalkozó szakirodalom is kiterjedtebb (Potter, 2009).

Ezzel szemben a zárt kábítószerpiacon az egyes szereplők közelebbi ismeretségben vannak egymással, a terjesztő barátai vagy barátok

¹ 1 uncia körülbelül 28.35 gramm

barátai, a tranzakció helyszíne pedig privát lakás, jellemzően a terjesztő saját otthona (Nicholas, 2008). Mivel a kapcsolat nem kizárólagosan üzleti, ezért elvárt, hogy a szereplők közti interakció túllépjen a szorosan vett tranzakción, és informálisabb szociális jellegét megtartsa (Sandberg, 2012). A zártság a piac egyik alapvető jellemzője és előnye, ezért is nehezebben hozzáférhetőbb a kutatók számára.

A közösségi ellátás a zárt kábítószerpiac legfőbb ismertetőjegyeivel rendelkezik: a résztvevők csak személyes ismeretség, ritkább esetekben kezes segítségével férhetnek hozzá a kábítószer beszerzéséhez, az informális kapcsolatok miatt pedig az erőszak szinte teljesen hiányzik a színtérről (Dickinson, 2017). A tranzakciók a legtöbb esetben privát helyszíneken, leginkább lakásokban zajlanak le (Fraser, 2012), ami szintén megerősíti a terjesztő és a fogyasztó közti bizalmi viszony kialakulását, ami a közösségi ellátás alapvető eleme (Matthew Taylor & Potter, 2013). Szemben a nyílt piaccal, ahol – egy fogyasztók körében végzett ausztrál kvantitatív felmérés szerint – „közismerten” megbízhatatlanok, önzők, és aszociálisak a valódi terjesztők, akik tudatosan megtévesztik a fogyasztókat és valójában „bűnözők” (Scott, Grigg, Barratt, & Lenton, 2017).

A „közösségi ellátás” elméletének kialakulása és társadalmi kontextusa

A kifejezés maga csupán a kétezres években jelent meg, elsősorban az angolszász szakirodalomban, azonban a jelenség leírása már jóval korábban megtörtént. Vagyis annak felismerése, hogy az alacsony kiskereskedői szint és a fogyasztók között megjelenik egy közvetítői réteg, akiknek elsődleges céljuk nem a profitszerzés (Murphy, Waldorf, & Reinerman, 1990; Atkyns & Hanneman, 1974; Dorn, Murji, & South, 1992).

A kriminológia számára a normalizáció elmélete hozta el a kábítószer kutatások területén azt a paradigmaváltást, melyre maga a „közösségi ellátás” koncepciója is épült, épülhetett. A korábbi értelmezések középpontjában ugyanis a szerhasználat elsődleges magyarázata a társadalomból való kiszorulás és visszavonulás állt (Cloward & Ohlin, 1960). Ezt a megközelítést Cloward és Ohlin úgy terjesztették ki „eltérő lehetőségek elméletükben”, hogy a bűnözési lehetőségeket a legális munkaerőpiachoz és mobilizációs csatornákhöz hasonlóan egyenlőtlen hozzáférhetőség jellemzi. A szerzőpáros szerint pedig a kábítószer

fogyasztói a visszahúzódó szubkultúra típusba tartoznak, akiknek sem a konvencionális célok és a megfelelő kulturálisan elfogadott eszközök (Merton, 1980), sem az illegitim eszközök nem állnak rendelkezésre. Vagyis a kábítószer fogyasztása és terjesztése elsősorban a marginalizált társadalmi csoportok jellemzője (Aldridge és társai 2011). Mindkét tevékenységet a tudományos megközelítés medikalizált képen keresztül, morálisan értelmezte, egyértelműen patológikus, betegség-jellegűen, mely a tradicionális társadalmi rend ellen lázadó szubkultúrák eszköze (Pennay & Measham, 2016).

A normalizáció mint jelenség kutatása az Egyesült Királyságban a nyolcvanas-kilencvenes években indult meg, válaszként az egyre kiterjedtebbé váló partikultúrára (dance-rave), melynek szerves részévé vált a szerfogyasztás (South, 1999). Ennek egyenes következménye lett, hogy az ország az Európai Unió legnagyobb rekreációs kábítószer fogyasztójává vált. Tízből hat fiatal 18 éves korára kipróbált valamilyen illegális szert, és körülbelül 25%-30%-a a fiatal felnőtteknek több alkalommal fogyasztott marihuánát, amit a későbbiekben különböző partidrogok is követtek (Aldridge & Parker, 1999).

A normalizáció empirikus alapját és bizonyítékát elsősorban a SPARC (Social Problems Applied Research Centre) kutatócsoport fektette le öt nagyobb vizsgálat alapján², módszertanukban egyaránt alkalmazva kvalitatív és kvantitatív eszközöket: longitudinális vizsgálatokat, résztvevő megfigyeléseket és interjúkat. Az elméletnek hat alapvető dimenzióját különböztették meg (Chatwin & Potter, 2014; Parker, Williams, & Aldridge, 2002):

1. a szerek könnyen hozzáférhetőek és beszerezhetőek, kiterjedt kapcsolati hálókon, barátokon keresztül beszerzési láncokon keresztül;
2. az adott korcsoportban megjelenő életprevalencia értéke
- 3 a szerhasználat el-, és kiterjedtsége;
4. a tudatos fogyasztói attitűd a rekreációs szerhasználóknál és megítélésük;
 - a) A használók, mint racionális fogyasztói csoport jelenik meg, mely képes az egyes kábítószerek között felelős döntést hozni azok hatásuk, veszélyeik alapján.
 - b) A nem használók és kipróbálók elfogadják, vagy legalábbis tolerálják ezt a fogyasztási stílust.

² The North West Longitudinal Study, The Integrated Prevention Programme Evaluation, The Dance Drugs, Nightclubs Study, The New Young Heroin Users in England and Wales, Profiles of New Young Heroin Users in England

5. az illegális szerhasználat kulturális beágyazottsága: megjelenése és akár elfogadottsága a médiában és különböző popkulturális termékekben.

6. a fogyasztás belesimulása egy alapvetően normakövető, konform életútba.

A normalizációt nem a kábítószer-használat nagy és általános magyarázó elméletének szánták (Pennay & Measham, 2016), ebben rejlő hiányosságaira rá is mutattak kritikussai. Egyfelől az elmélet nem vette figyelembe, hogy a vizsgált minta, azaz a partikultúra résztvevői nem képviselik a teljes fogyasztói populációt, tehát érzéketlen volt a társadalmi státuszra és rétegződésre (Duff, 2003). Másfelől a hosszútávú történelmi trendeket sem vette figyelembe, hiszen a SPARC longitudinális vizsgálatait csupán az 1991-1996 közötti, ötéves intervallumot ölelte fel (Parker, 2000). Harmadrészt még a kiterjedt brit fogyasztási adatok mellett sem jellemezte a teljes, de még a vizsgált fiatal populációban résztvevőket sem a kábítószer-fogyasztás mint a mindennapokban megjelenő általános jelenség, és nem vált mindenfajta stigmától mentes a kábítószerek széles társadalmi megítélése sem.

A kritikák hatására a későbbi kutatások igyekeztek reflektálni az elmélet problematikus részeire. Ennek során újraértelmezték a normalizáció fogalmát (South, 1999; Coomber, Moyle, & South, 2016), melyet a relatív normalizáció, illetve a normalizáció helyi területe (*micro-sites of normalization*) kifejezésekkel pontosítottak. A kábítószer-fogyasztás önmagában nem lett valódi norma, de a deviáns marginalizált szinterről elmozdult az elfogadott ifjúsági kultúra felé. A jelenség nemzetközi trendjét a brit kriminológia elméletalkotásától és kutatásaitól függetlenül a francia szociológia is felismerte.

„...1975-ig a marginális ifjúságot jellemezte [a kábítószer-fogyasztás], amelyet valójában a kispolgári ifjúság egy részéhez kapcsolnak. Azóta viszont a kábítószer-fogyasztás közönségesse vált, demokratizálódott, és most már a nép körében élő fiatalok egy részére is kiterjed. Az ellenkulturálisnak nevezett az ifjúság marginális, rendszeren kívüli „underground” töredékére jellemző kábítószer-fogyasztás társadalmi veszéllyé válik, amely meghódítja a népi külváros fiatalságát.” (Mauger & Reynaud, 1986:67)

Ugyan az általános fogyasztás szélesebb társadalmi rétegek tagjaira is kiterjedt, azonban – ahogy arra a normalizáció elmélet kritikussai is rámutattak –, magukban a szerekben megjelent/megmaradt a vagyoni és társadalmi státuszon alapuló elkülönülés. A köznyelvbe pedig a szerek veszélyességi hierarchiája a tudatos drogfogyasztói ifjúsági kultúra közvetítésével került be. Továbbá ezen keresztül alakulnak ki az orvosi és

jogi tudományos alapot nélkülöző „könnyű” és „nehéz” („kemény”) drog kategóriák és megkülönböztetések (Parker és társai, 2002). A könnyűnek tekintett szerek, mint a marihuána vagy az ecstasy, a nem-marginalizált használóik státuszát örökölték meg a normalizáció folyamán (Potter, 2009). Ezzel szemben a kemény drogokat (heroin, crack-kokain, dizájner drogok) és fogyasztóikat továbbra is stigmatizáció éri, az erőszakkal, az azonnali függőséggel azonosítják. Vagyis élesen elválasztódik egymástól az elfogadott, normalizált szer és a deviáns, bűnös, ahogy fogyasztóik és terjesztőik is. (Jacinto, Duterte, Sales, & Murphy, 2008)

A normalizáció, mint elméleti keret és elemzési eszköz mellett a „közösségi ellátás” kidolgozásának fontos alapja volt a kábítószer terjesztők (dílereket) címkézésével való leszámolás. A közvélemény és a törvényhozás szemében ugyanis egyfajta morális pánikot okozott az a városi mítosz, mely a terjesztőket úgy jellemezte, mint gonosz, ragadozó szereplőket (Coomber, Moyle, & South, 2016a). Ezeknek a figuráknak olyan karikaturisztikus, filmbe illő gonosz tetteket tulajdonítottak, melyeket semmilyen empirikusan alátámasztott kutatás nem igazolt. A mítosz és az elnevezés is ezen az elképzelésen alapul, angolul csak pusher-nek nevezték őket, akik az ártatlanokon élőködnek, iskolák és játszótérek környékén jelennek meg, átverésekkel szoktatják rá különböző kábítószerre elsősorban a védtelen gyerekeket, vagyis beletolják³ őket a fogyasztásba. Ezeknek eszköze a szerek ingyenes kínálása, vagy akár legális termékeknek, például fagyaltnak álcázása. Továbbá a nagyobb profit reményében az árusított szereket akár veszélyes, mérgező anyagokkal hígítják, magatartásukat és konfliktuskezeléseiket pedig az esetek legnagyobb részében erőszak jellemzi (Coomber, 2010). Az ingyenes, vagy ajándékba adott szerek valóban jelen vannak a kábítószerpiacon, azonban ezekkel – a pusher-mítosszal ellentétben – nem az új vásárlók megszerzése a cél, hanem a megbízható, rendszeres vásárlók jutalmaként jelennek meg. Ezzel is biztosítva a terjesztő és fogyasztó közötti informális és üzleti kapcsolatot (Coomber, 2003), aminek erősségét az ajándékba adott kábítószeresek gyakoriságával, mennyiségével és minőségével is lehet mérni (Scott Jacques & Wright, 2014).

A terjesztői oldal démonizálása pedig alkalmas eszköz a kábítószer ellen folytatott háború (*war on drugs*) kriminálpolitikájának. „Másként” elgondolva a felelősöket, akik a helyi közösségeket kívülről támadják olyan etnikai alapú bűnszervezetek képében, mint a kínai Triád, az olasz

³ A „pusher” angolul olyan személyt jelent, aki más valakit kényszerít akarata ellenére direkt vagy indirekt módon valamilyen viselkedésre.

Maffia vagy a kolumbiai vagy mexikói kartellek. A kábítószer-gazdaság ezáltal úgy jelenik meg meg a közvélemény szemében, mint idegen, külső fenyegetés (Collison, 1996). Három alapvető jellemzője teszi korszaktól függetlenül tökéletesen felhasználható politikai ellenséggé a kábítószereket (Christie, 1986):

1. Maguk a szerek legális vagy illegális volta társadalmi konstrukció, amit minden alkalommal hozzá lehet igazítani az adott politikai helyzethez.

2. Ahogy a szerekkel, úgy a használóikkal szemben is hasonló módon lehet eljárni, ahogy Christie utal Berridge és Edwards (1981) történeti kutatására, melyben kifejtik, hogy a 19. században az ópiumhasználat elfogadottsága társadalmi osztálytól függött.

3. Ahogy pedig a fogyasztókkal, úgy a terjesztőkkel és előállítókkal is hasonlóan járnak el, a figyelem a politikai szempontból alkalmas felé fordul.

A „közösségi ellátás” és annak kidolgozói a fenti diskurzussal szemben határozzák meg magukat, és a kábítószer-disztribúció alapvető újragondolását tartják szükségesnek. A szigorúan tudományos elméleti vizsgálódás és kriminálpolitika alkotás mellett feladatuknak tekintik a szélesebb társadalmi nyilvánosság számára érthető és befogadható tudományos ismeretterjesztést, csatlakozva a közkriminológia (*public criminology*) hagyományához. Ahogy Coomber (2010) megfogalmazta, a „közösségi ellátás” koncepciója pontosan azt bizonyítja, hogy az ifjúsági kultúrához, a kábítószerhez, azokon belül különösen a marihuánához való korábbi tudományos hozzáállás nem segít a drogpiacon megértésében, így annak kihívásaira sem lehet megfelelően válaszolni.

A közösségi ellátás meghatározása

A „közösségi ellátás” jelentése és használata már a rövid történelme alatt is kisebb változásokon esett át, és jelenleg sincs általánosan elfogadott sem kriminológiai, sem jogi meghatározása.

A barátok közti, kapcsolati hálókön keresztül történő kábítószer-beszerzés jelensége már a közösségi ellátás definiálása előtt megjelent. A segítségkérés okaként a megbízható ellátási csatornához való korlátozott hozzáférést tárták fel (Parker, 2000). A jelenség formális elismerését a brit rendőrség 2000. évi jelentése alapozta meg, mely külön kezelést javasolt azokra az esetekre, ahol baráti társaságokban kismennyiségű

közös fogyasztás történik. Mivel az akkor hatályban lévő törvény célja a valódi, kereskedelmi alapú terjesztés felszámolása volt, ezért a két külön csoportot eltérő elbírálás alá kellett vonni (Coomber & Moyle, 2014).

Az első tudományos meghatározás, ahol a „közösségi ellátás” kifejezést használták, azt jelentette: nem-kereskedelmi célú marihuána disztribúció nem-idegeneknek (Hough et al., 2003). Hough és társai (2003) az Egyesült Királyságban 2001-re rendkívül magas értékeket elérő marihuána-fogyasztás vizsgálatánál megállapították, hogy a termesztés jelentős része már nem a korábbi (elsősorban észak-afrikai) import trendeket követi, hanem közel 50%-át a hazai kistermesztők állítják elő. Ezek az ültetvények és általában a kisméretű otthoni palántázások a legtöbb esetben meg is maradnak az alacsony termelési szinten, mivel hiányoznak az alapvető kertészeti szakismeretek, a kezdőtőke, a kereskedelmi kapcsolatok az elosztó hálózat kiépítéséhez és üzemeltetéséhez. Továbbá a résztvevők elsődleges motivációja sem a profitszerzés volt, mivel ez ellenkezik a kannabisz kultúra olyan alapvető értékeivel, mint az anti-kommerzializáció, az anti-erőszak, a közösségi és ökológia szemlélet (Hammersvik, Sandberg, & Pedersen, 2012).

A kábítószer piac nem írható le egyetlen összefüggő homogén egységként. Az egyes piacok struktúráját meghatározzák az árusított szerek, a résztvevők szocioökonómiai státusza és az a kulturális kontextus, melyben maga a piac létezik (Potter, 2009). A „közösségi ellátás” így az alábbi három összetevő vizsgálatára bontható le: a résztvevőkre, a motivációra és a megjelenő szerekre. Vagyis arra, hogy kik és miért vesznek benne részt, valamint melyek a jellegzetesen használt szerek.

A résztvevők

A normalizált, mindennapi életbe beágyazott kábítószer-fogyasztásból kiindulva a közösségi ellátás szereplői általában magasabb társadalmi státusszal rendelkező fiatalok és fiatal felnőttek. Nem tartoznak deviáns szubkultúrákhoz, és általánosságban megfelelnek a mertoni (1980) meghatározás szerint a konformista életútnak, amitől szinte kizárólag csak a fogyasztás és a közösségi ellátás tekintetében térnek el.

Elsőként az Y generáció (akik 1980 és 1994 között születtek) tagjainál figyelték meg, hogy a korábban elsődleges szocializációs szerepet betöltő család fokozatosan veszít jelentőségéből, helyette a baráti társaságok kerülnek előtérbe. A baráti kapcsolatokat pedig minden más kapcsolatnál magasabbra értékelik az Y és a későbbi generációknál. A jelenség

strukturális okaként olyan globális mechanizmusokat jelöltek meg, mint a későmodernitással járó létbizonytalanságot, a formális intézmények kiüresedését, valamint a globális észak elvállaltalanodását (Nicholas, 2008). A fiatalabb generációk tagjai az egyéni életutakon belül egyre növekvő számban és arányban tapasztalták meg a nukleáris családmódel szétesését, valamint saját párkapcsolataik felbomlását. A szociális kapcsolatok közül a baráti kötelékeiket ezért sorolják állandóság és stabilitás tekintetében elsődlegesnek, akár a családi viszonyok elé is helyezve (Nicholas, 2008).

Az észak-angliai longitudinális kutatás (Parker et al., 2002) megerősítette, hogy a fiatal felnőttök számára a barátokkal való közös tudatos, átgondolt kábítószer-fogyasztás alapvetően elfogadott tevékenység, vagy legalábbis nem tekintenek rá úgy, mint az életstílusuk deviáns részére.

A motiváció

A közösségi ellátás meghatározása, hogy a benne résztvevők nem törekednek a profitmaximalizálásra. Magának a gazdasági profitnak a jelentőségéről eltérőek a megítélések, egyes kutatásoknál a gazdasági tőkét, mint motivációt teljesen elvetették, és elsősorban a társadalmi tőkét tekintették legfőbb mozgatónak (Nicholas, 2008; Scott et al., 2017). Ez a megközelítés azonban jelentősen korlátozza a „közösségi ellátás” koncepcióját, valamint több empirikus kutatás alapján is kiderült, hogy ugyan a gazdasági tőkeszerzés nem az elsődleges és a legfontosabb motiváció, de semmiképpen sem elhanyagolható tényező (Coomber & Moyle, 2014; Moyle, 2013).

A „közösségi ellátás” helyett így ernyőfogalomként a „minimális kereskedelmi ellátás” (*Minimally Commercial Supply*) bevezetését javasolják, ami kiterjedne azokra a függőkre is, akik kizárólag saját fogyasztásuk fenntartása érdekében terjesztenek további, már függő, szerhasználóknak. Erre a speciális csoportra a használó-terjesztő (*user-dealer*) kifejezést használja a szakirodalom (Coomber & Moyle, 2014). Tehát a profit, ha meg is jelenik, kifejezetten alacsony mértékben marad, mivel az ellátás a privát kapcsolati hálóra korlátozódik (Werse & Müller, 2016).

Milyen konkrét előnyökről számoltak be, hogyan értelmezték saját részvételüket a közösségi ellátás tagjai?

Visszatérő motívum az egyes szerekekhez való olcsóbb hozzájutás. Hiszen a méretgazdaságosság törvényét követve, ha nagyobb mennyiségben

egyszerre vásárolnak, akkor az egységnyi ár alacsonyabbá válik. Így megéri egy csoportnak közösen vásárolnia, ahelyett, hogy mindenki egyenként szerezne be magának a szükséges szereket (Bright & Sutherland, 2017). A fogyasztók jelentős része szocioökonómiai helyzete miatt nem rendelkezik jelentősebb önálló jövedelemmel. Ugyanakkor magasabb státuszuk és kulturális tőkéjük miatt nem választják, sőt kerülnek az új pszichoaktív szereket, melyek ugyan jóval olcsóbbak, de jelentősebb egészségügyi kockázattal járnak. Az is szempont, hogy a pszichoaktív szereket elsősorban a marginalizált társadalmi csoportok használják a rendkívüli olcsóságuk miatt, ezért kulturálisan terhelté, stigmatizáltakká váltak ezek az új szerek (Stengel, 2016).

A méretgazdaságosságból következik, hogy az a személy, aki magát a beszerzést és vásárlást intézi, ingyen tudja saját fogyasztását fedezni. Amikor az olcsóbban vett nagyobb egységet lebontja fogyasztási adagokra, azoknak megnő az ára, és ebből a különbözetből tudja a saját fogyasztását fedezni (Moyle, 2013).

A fogyasztói kör egészének történő beszerzés két oldalról is csökkenti az illegális piacokat jellemző kockázati tényezőket: biztonságosabbá teszi a vásárlást egészségügyi és lebukási szempontból. Mivel a vásárlás zárt piacon történik, ahol a szereplők személyesen ismerik egymást és érdekeltek a hosszabb távú üzleti kapcsolatban, az egészségügyi kockázatok a lehető legalacsonyabbá válnak (Bright & Sutherland, 2017a; Nicholas, 2008). Vagyis a hatóanyag megfelelő mértékben van jelen a fogyasztott szerben, nincs felütve semmilyen káros anyaggal, ami ugyan a nyílt piacon sem érdeke a terjesztőnek, de a mítosz a használó körében ugyanúgy jelen van (Coomber, 2006).

Azzal, hogy a legtöbb esetben a vásárlás a fogyasztói kör egészének egyetlen tranzakcióban történik, jelentősen csökken a lebukás kockázata. A külső terjesztőnek azért jelent nagyobb biztonságot, mivel csak egyetlen emberrel kell kapcsolatban lennie, a fogyasztóknak pedig csak azzal a barátjukkal, aki az ellátást végzi (Belackova & Vaccaro, 2013).

A közösségi ellátás alapvető motivációja a közösséghez tartozás és az együttes fogyasztás, illetve magának a fogyasztás technikáinak az elsajátítása. *„Valamennyi olyan esetben, amikor a fogyasztás folytatódott, a fogyasztó elsajátította a szükséges fogalmakat, amelyek segítségével meg tudta fogalmazni saját maga számára a drog által kiváltott újszerű érzéseit [...]. Az élvezetet az élmény kedvező meghatározása teszi lehetővé, amelyhez az adott személy mások jóvoltából jut el.”* (Becker, 2001: 155-157) A közös élmény alapja az együttes szerhasználat, ami megerősíti az interperszonális kapcsolatokat, kialakítja és folyamatosan

megerősíti a csoportidentitást is. A résztvevőknek biztonságot jelent, hogy megbízható személyekkel, barátokkal együtt fogyasztanak. A közösségi ellátásban résztvevőknek csupán a harmada az, aki egyedül, magányosan is fogyaszt (Coomber & Turnbull, 2007). A kábítószerhez való hozzájutás megszervezése, megtervezése része a fogyasztói rutinnak, és mint olyan ezért a csak saját magának, egyedüli fogyasztásra történő beszerzés nem jelent elfogadható opciót a közösségi ellátásban résztvevőknek (Coomber, Moyle & South, 2016).

Az úgynevezett kannabisz-kultúra központi eleme, hogy a fogyasztás és a megosztás nem válik élesen szét, hanem szervesen összefonódnak. A megosztott marihuána a fogyasztói körön belül egyfajta diffúz hitelként működik, amelyet egy későbbi fogyasztás alkalmával viszonzni kell (Belackova & Vaccaro, 2013). Vagyis a kábítószer megosztása nem altruista cselekedet, hanem a társaságon belüli folyamatos reciprocitás eszköze, elvárt (szub)kulturális norma, és a baráti kapcsolatok megerősítésének és kiépítésének alapja (S. Jacques & Wright, 2010; M. Taylor & Potter, 2013). A közös szórakozás így magában hordozza a csoportnyomást, önző viselkedési formának tekinthetik a társaság tagjai a csak saját célú beszerzéseket, melyet szankcionálhatnak is, leginkább a fogyasztásból és beszerzésből való ideiglenes, vagy akár végleges kizárással (Moyle, 2013).

Fogyasztott szerek

Ahogy a társadalom tanúja volt a kemény és könnyű drogok közti kategóriák létrejöttének, kialakult a kulturális normalizációja az utóbbi csoportnak (South, 1999). A globalizáció, a kulturális és fizikai határok enyhülése a szerfogyasztásra is jelentős hatással volt, így a fogyasztási trendek egyre inkább kiegyenlítődték a nemzetközi piacon. A kilencvenes évektől kezdve a pszichostimulánsok elterjedtsége folyamatosan emelkedett, a legnépszerűbb szer pedig a marihuána lett (Nicholas, 2008; Shillington & Clapp, 2006). Az Egyesült Királyságban, ahol a közösségi ellátás jelenségét elsőként dokumentálták, egy 2011-es reprezentatív felmérés szerint a felnőtt lakosság 30,7%-a élete valamely pontján fogyasztott már marihuánát, és 6,8%-a (vagyis közel 2,2 millió ember) a felmérést megelőző évben (Smith & Flatley, 2011). A hazai adatok is megerősítik a fenti trendet, a szervesen beágyazódó mikrotársadalmi elfogadottságot, amit igazol, hogy *„a legsűrűbben használt legális szerekkel egyenlő mértékben fogyasztanak marihuánát [...] életmódszerűen használják ebben a közegben”* (Demetrovics & Rácz, 2008:233)

A közösségi ellátás típusai

A közösségi ellátás meghatározása, mely szerint nem profit célú terjesztés, nem ismeretleneknek (Potter, 2009) több különböző terjesztési típust foglal magában. Ezek a korábban már ismertetett motivációk eltéréseire helyeznek hangsúlyt, valamint érzékeltetik, hogy a pushermítosszal és a patológiás morálisan elítélt megközelítéssel szemben milyen különböző belépési pontok jelennek meg az egyéni életutakban. Ugyan jogilag nincs feltétlenül különbség a tipológiák által feltárt különféle karrierutak között, de a kábítószerpiac általános megértéséhez és sokszínűsége feltárásához elengedhetetlen.

Az alábbi tipológia a szintézise három különböző kutatásnak (Moyle, 2013; Murphy et al., 1990; Werse & Müller, 2016), melyek kiemelt célja volt a terjesztői karrierutak kialakulásának és az azokat jellemző dinamikáknak a feltárása. A különböző típusok nem kizárólagosak, vagyis nincs közöttük éles határvonal, jellemző több típus összekapcsolódása és együttjárása, így akár több párhuzamos jellemzője is lehet az egyes szereplőknek.

A közvetítő, kijelölt vásárló (go-between, designated buyer)

A leggyakoribb típus a baráti csoportnyomásra a fogyasztói kör egészének beszerző személyek. A társaság egészének közös érdeke, szándéka a fogyasztandó szerek beszerzése, és aki megfelelő kapcsolattal rendelkezik egy terjesztőhöz, az intézi a vásárlást. Ez a személy alkalomról-alkalomra változhat, attól függően, hogy éppen ki rendelkezik a legmegbízhatóbb kontakttal. Ez biztosítja a társaság folyamatos ellátását. Azoknak, akik nem tudnak ebben részt venni, más módon kell a kiscsoportos reciprocitásba beszállni, jellemzően alkohol, vagy dohánytermék vásárlásával. Ez is bizonyítja, hogy a közösségi ellátás rendszerét ugyanolyan normális tevékenységnek ítélik meg, mint ahogy például az alkoholkultúrát (Coomber & Turnbull, 2007).

Az ellátást végző személynek vagy utólag, vagy előre átadják társai a beszerzendő termékek árát. Ebben már az úgynevezett „macera adó” (*hassle tax*) is benne van, ami annyit jelent, hogy a végső összeget felkerekítik pár fonttal vagy pár száz forinttal. Ami nem nevezhető érdemleges profitnak, de a résztvevők által elvárt és kalkulált íratlan szabályként létezik, hiszen a közvetítő maga kellemetlen és kockázatos munkát vállal a csoport közös élménye érdekében.

A felhalmozó terjesztő (stash dealer, stash user-supplier)

A *stash* szleng kifejezés, ami a felhalmozott marihuánakészletet fedí. Olyan személyeket jelent, akik elsődlegesen saját fogyasztásra halmoznak fel nagyobb készleteket, ezért nagyobb tételben vásárolnak, aminek az anyagi terhet költséghatékonyan, viszonteladással fedezik. Mivel céljuk a saját fogyasztáshoz elég kábítószer birtoklása, ezért csak a lehető legszűkebb ismerősi körnek árusítanak, nem céljuk a terjeszkedés, sőt kifejezetten tartózkodnak a nagyobb volumenű terjesztéssel járó kockázatoktól és nehézségektől. Csupán akkora méretű vásárlói körre van szükségük, mely biztosítja és fenntarthatóvá teszi számukra az ingyenes saját szerhasználatot.

A bulira vásárló (party buyer)

Ebbe a típusba azok tartoznak, akik konkrét különleges alkalomra, leggyakrabban zenei fesztiválokra, nagyobb mennyiségű kábítószerrel szereznek be. A beszerzés rendszertelen ebben az esetben, mivel csak egy adott eseményhez kötődik. A fesztivál maga különleges helyet jelent, ahol a tradicionális társadalmi normák egy része ideiglenesen felfüggesztődik, a hedonizmus megélése pedig elfogadottá válik (Dilkes-Frayne, 2014; Presdee, 2000).

A vállalkozó (entrepreneurs, money-driven)

A vállalkozó típusba tartozók a közösségi ellátás határát feszegetik, mivel már inkább a kereskedelmi célú ellátás keretei közé tartoznak, hiszen elsődleges céljuk már a pénzügyi profit. Azonban ez jellemzően nem rendszeres, hanem csak alkalmi hozzáállás. Kihasználják a kábítószer-terjesztésben rejlő gyors profitot, amit semmilyen más legális úton nem tudnának reprodukálni. A kiváltó ok gyakran az előre nem látott, hirtelen megjelenő pénzügyi nehézségek, az (angol) felsőoktatási életet jellemző magas költségek, ugyanakkor a luxuscikkek és a különleges fogyasztási javak is megjelenhetnek. A terjesztés mögötti motiváció nem a stabil és állandó jövedelemszerzés, hanem csak alkalmi (mentőöv) jellegű. A vállalkozó általában már rendelkezik előzetes terjesztési tapasztalattal, vagy bulira vásárlóként vagy felhalmozó terjesztőként.

Az ínyenc (connoisseur)

Az ínyencek kategóriájába tartozók számára kiemelt fontosságú a fogyasztott szer minősége. Ennek oka nem csupán a magasabb fokú

élvezet elérése, hanem az esetleges egészségkárosodást is így előzik meg, vagy legalábbis csökkentik annak kockázatát. „[A] kontrollálatlan droghasználatot sok drogot használó kortárs csoport elítéli, mivel az a tapasztalatlan és/vagy felelőtlen droghasználók jellemzője. [...] a mértékletesség gyakorlásának és a hatékony korlátállításnak az alapjai már megvannak sok ifjúsági kultúrában és sokféle környezetben.” (Duff, 2006: 119) A nagyobb mennyiségű kábítószer vásárlásával inkább biztosítható a tisztább és biztonságosabb anyag. A saját fogyasztáson túli felesleges mennyiség a kapcsolati hálón keresztül értékesíthető, és így gyorsan ki tud épülni egy potenciális vásárlói kör, amelyik szintén a gyenge minőségű szerek elkerülését tartja szem előtt. A hedonizmus és az önfegyelmelés összeegyeztethetővé válik a fogyasztási kultúrában, ami a legális és illegális szerekre egyaránt kiterjed. Ezt a jelenséget Featherstone (1997) a kalkuláló hedonizmus fogalmával írja le.

A kalandor (adventurer, dealer-fame)

A legritkább, és szinte sosem elsődlegesként vagy önálló motivációként jelenik meg az az izgalomkeresés, a deviáns viselkedés és szabályszegéssel való kitűnés, annak olyan előnyeivel, mint a státusz, az extravagáns életmód, ugyanakkor a marginalizált pozíció hátrányai nélkül, mint a formális szankciók és az erőszak kockázata. Mohamed és Fritsvold (2010) egy dél-kaliforniai egyetemi campus terjesztőit vizsgálva megállapították, hogy a kalandor típus jellemzően együtt jár a magas társadalmi státusszal. A privilegizált helyzetüket kihasználó fehér hallgatókra volt jellemző, hogy egyfajta pseudo-gengszter identitást építettek fel, céljuk pedig nem a profitszerzés vagy a kábítószer fogyasztása volt, hanem az alattomos izgalom (*sneaky thrills*) megélése (Katz, 1988).

A terjesztési karrier kialakulása: a sodródási elmélet alapján

Az ismertetett típusoknál a belépési motiváció tekintetében jelentős eltérések lehetnek, mint például: hirtelen pénzügyi nehézség, saját fogyasztás támogatása, minőségre és biztonságra való törekvés a fogyasztásban, vagy éppen a csoportnyomás, de az esetek többségében nem tudatos döntés áll mögötte. A marginalizált, nagyvárosi szegregátumokban élők számára a kábítószerpiac jelenti a legkönnyebben hozzáférhető mobilitási csatornát, számukra a terjesztés és az illegális piacon való részvétel tudatos döntés eredménye (Venkatesh, 2008). A

kábítószer-árúsítás választható és hozzáférhető alternatívát jelent az alacsony végzettségű személyeknek az alacsony jövedelmű és megbecsültségű, zsákutcának tartott legális munkákkal szemben (Murphy et al., 1990).

A közösségi ellátás résztvevő azonban jellemzően magasabb végzettségűek, akik számára a legális munkaerőpiac megfelelő lehetőségeket kínál (Werse & Müller, 2016). Általában középosztálybeliek, akik normakövető, konform életútról csak érintőlegesen sodródnak bele a terjesztésbe (Jacinto et al., 2008).

A sodródás vagy ingadozás (*drifting*) elmélet az első dinamikus értelmezése a fiatalkorúak devianciájának (Matza, 1964), ami kritizálta a statikus képpel dolgozó kortárs amerikai szubkultúra kutatásokat (Cloward & Ohlin, 1960; Cohen, 1955). A szubkultúra fogalmilag egyet jelentett az Egyesült Államokban a bandakutatásokkal, a deviánsként értelmezett csoportok értékei direkt és teljes mértékben szemben állnak, megtagadják a többségi társadalom értékrendjét. Ezzel szemben a sodródási elmélet értelmezésében a szubkultúra tagjai számára a csoporttagság jelentette identitás nem kizárólagos, mellette több szerep is jelen van, amelyekben fel sem merül a jogsértés. Bizonyos kiemelt helyzetekben megjelenik a deviáns viselkedés, de nem köteleződnek el véglegesen ebbe az irányba, mivel utána visszatérnek a többségi társadalom által elfogadott normák közé, melyet ők is elfogadnak és tartanak, a rövidebb deviáns epizódokat leszámítva.

A „közösségi ellátásnak” a sodródás általánosan megfigyelt jelensége (Coomber, Moyle, & South, 2015; Murphy et al., 1990; M. Taylor & Potter, 2013). Egyfajta öngerjesztő folyamat indul meg: az ellátó megkísérel olcsóbban hozzájutni a kábítószerekhez, azokat jellemzően nagyobb mennyiségben vásárolja, a saját fogyasztáson túli adagokat pedig a barátai körében osztja szét. A terjesztésbe tehát a vásárlás következményeként sodródik bele, nem pedig az árúsítás szándékával, hiszen az elsődleges motiváció csupán az olcsóbb fogyasztás elérése volt (Coomber et al., 2016b). Ahogy pedig egy adott személyről elterjed a kiterjedt kapcsolati hálózaton, hogy hozzáférése van kábítószerekhez, ő válik elsődleges kapcsolattá, egyre több megkeresést kap (Bright & Sutherland, 2017b; Jacinto et al., 2008). A fogyasztók számára pedig logikus lépés az illegális szerek beszerzése a lehető legbiztonságosabb és legmegbízhatóbb forrásból, vagyis a barátokon keresztüli hozzájutás. (Nicholas, 2008).

A (relatív) normalizáció, vagyis a deviánsnak tekintett perifériáról az elfogadottabbá való elmozdulás a közösségi ellátókat is elérte, a korábban

stigmatizált terjesztői szerepet a közösségi ellátásban már nem ítélik el (Coomber et al., 2016b). A relatív normalizáció eredményeképpen, vagyis nem a teljes társadalomban, hanem csak a szűkebb érintett csoportban a közösségi ellátásra nem is terjesztésként tekintenek a résztvevők, hanem az ajándékozás és a baráti szívesség, a kisegítés módozataiként értelmezik (Hamilton, 2005; Scott Jacques & Wright, 2014). A terjesztésben való részvétel csak kiterjesztése a normalizáció kultúrájának, a saját fogyasztás hangsúlyos jelenléte miatt a résztvevők számára se nem feltűnő, se nem tudatos a disztribúcióba való sodródás. A kábítószerpiacon való részvétel és a vele járó viselkedés olyan liminális térben történik, ahol a zártság és a baráti kapcsolatok miatt a közösségi ellátás nem csupán elfogadott, de el is várt magatartás (Duff & Duff, 2005).

A sodródás megélése a fogyasztásból indul, és a terjesztésbe való átmenetet a résztvevők nem az ismeretlenbe való ugrásként élik meg, hanem mint kis lépések sorozatát az ismerős pályán (Murphy et al., 1990). A terjesztői karrier a közösségi ellátásból könnyen szintet léphet, elhagyva a nonprofit jellegét és begyorsulhat. A leggyakrabban ennek oka a kereslet jelentős megnövekedése, ahol a terjesztő közreműködése nélkül, a kapcsolati hálókon keresztül fokozatosan bővül a vásárlói kör. Vagy a terjesztőt a saját fogyasztási mértékének a növekedése kényszeríti rá a jövedelemszerzésre a disztribúcióból (Werse & Müllet, 2016). Ugyanakkor jelentős motivációvá válhat a luxuscikkek iránti vágy és a konvencionális bér munka egyhangúságával szembeni izgalom.

A sodródó terjesztők gyakran nem veszik észre, vagy éppen nem ismerik fel, hogy minden lépéssel ahogy növekszik az illegális kereskedelemben való részvételük, úgy erősödnek az azt elfedő neutralizációs technikák (Matthew Taylor & Potter, 2013).

Az önkép és a neutralizáció jelentősége

A közösségi ellátásban résztvevők önmagukat normakövető, törvénytisztelő személyeknek tekintik, identitásuk mentes a deviáns címkétől. A konformista önkép fenntartásának a legfontosabb eszköze a neutralizáció, vagyis azok a belső technikák, melyek segítségével az egyén számára racionalizálható, miért is nem elítélendő az általa elkövetett cselekedet (Sykes & Matza, 1957). A közösségi ellátók egyfajta mentális gimnasztikát végeznek, melynek lényege, hogy igazolják maguk

számára, miért is nem hasonlítható az általuk elkövetett terjesztés a valódi drogterjesztőkhöz (Mohamed & Fritsvold, 2010).

A neutralizáció tehát arra épít, hogy a résztvevők nem valódi díler, a díler (eredetileg dealer) kifejezés eredetileg csupán bármilyen kábítószer-terjesztés aktusát végző személyre vonatkozott, de a szó jelentése átalakult. Az ellenpólust alkotó immorális, nyílt piaci terjesztők kerültek bele, akik bárkinek árusítanak és ebből származik megélhetésük, a konfliktusok rendezésére pedig erőszakot is hajlandók alkalmazni (Jacinto et al., 2008). Vagyis visszatérnek a pusher-mítoszhoz, a gonosz, ragadozó sztereotípiához, ezt azonosítják a valódi terjesztéssel, amihez képest, amit ők a közösségi ellátás keretein belül csinálnak ártatlan, és nem jelent semmiféle veszélyt sem a társadalomra (Parker et al., 2002).

A díler szerepnek és címkének való ellenállás egyértelműen megjelenik a kvalitatív kutatások interjúiban, ahol saját magukra szinte sosem hivatkoznak dílerként. A címkét egyenesen sértésként élik meg, helyette olyan kifejezéseket használnak magukra, mint például: brókerek, közvetítők, segítők vagy éppen szervezők (Parker, 2000; Parker et al., 2002; Scott et al., 2017; M. Taylor & Potter, 2013).

A címke elutasítása azonban több, mint a neutralizáció révén a stigmatizáció eltávolítása. A résztvevők jelentős részében a jogtudatosság hiánya jelenik meg, ugyanis abban a hitben végzik terjesztői tevékenységüket, hogy mivel csak ismerősöknek adnak, és elsődlegesen nem gazdasági célokból végzik a terjesztést, ezért más, pontosabban enyhébb, törvényi megítélés alá esnek (Coomber et al., 2016b; Potter, 2009).

Az ecstasy terjesztők, a szer általuk tekintett jóindulatú, egyenesen terapeutikus hatása miatt úgy érezték, hogy sem morálisan, sem büntetőjogi szempontból nem problémás az árusítása. A szer pozitív hatása miatt egyes terjesztők kifejezetten büszkék voltak, és ideológikus, már-már missziós jelleggel végezték a disztribúciót, amivel szerintük az emberek számára egyfajta szolgáltatást nyújtanak (Bright & Sutherland, 2017; Jacinto et al., 2008).

Összefoglalás

A „közösségi ellátás” koncepciója rámutat arra, hogy a kábítószer elleni háború és a háborús retorika olyan terjesztői képet hoz létre, ami démonizálja a piac szereplőit, az ellenük hozott törvények pedig aránytalan szigorukkal nem a valódi helyzethez igazodnak (Coomber,

2010). A ragadozó jellegű terjesztő beágyazódott a köztudatba, a közösségi ellátásban résztvevők számára pedig az ettől a képtől való távolság hozza létre saját felmentésüket szolgáltató neutralizációs folyamatokat.

A kilencvenes évek óta a könnyű kábítószeres fogyasztása és hozzáférhetősége jelentősen megnőtt a korábbiakhoz képest, a mindennapi élet elfogadott rutinjának a részévé vált. Kialakultak az ifjúsági kultúrán belül azok a belső terek, ahol nem csupán a fogyasztás vesztette el deviáns jellegét, hanem a közösségi ellátás is, vagyis a barátoknak, ismerősöknek történő, nem profitmotivált terjesztés

A „közösségi ellátás” kategóriája segítségével jobban feltárható és megérthető kábítószerpiac fragmentált és heterogén jellege. Strukturális szerepét tekintve a közösségi ellátás az utolsó lépcsőfok a kábítószer terjesztési láncolatban, ebből a szempontból több eltérő funkcionális szerepet is betölt. A résztvevők számára biztonságos, támogató és elfogadó fogyasztási környezetet teremt, ahol nem kell tartaniuk se egészségkárosodástól, se lebukástól. A baráti társaságokkal összeolvadó fogyasztói körök kvázi-vásárlóegységekként működnek, amelyek eltérő motivációjú és típusú közösségi ellátókat hívnak életre. Ezek a személyek a (kiterjedt) kapcsolati hálójukban lévő potenciális fogyasztóknak biztosítanak hozzáférést a különböző, de szinte kivétel nélkül könnyűnek ítélt kábítószeresekhez. A megfigyelések alapján a tranzakció középpontjában nem gazdasági tőke felhalmozása áll, hanem a társadalmi tőke által motivált (Scott et al., 2017). A társadalmi tőke, vagyis a csoporton belüli pozíció egyaránt jelentheti a legális, illetve illegális szerekhez való könnyebb, vagy éppen ingyenes hozzáférést, elismerést és státuszt, ugyanakkor a csoportnyomásnak való folyamatos megfelelési kényszert is.

A közösségi ellátásban való részvétel a sodródás elméleti keretével írható le, ahol az elsődleges normakövetést csak epizódnyi megszakítások jellemzik. A terjesztésben való részvétel pedig nem tudatos döntések következménye, hanem a közösségi ellátásban kódolva van, ahogy az elfogadott fogyasztásból egyes szereplők az elfogadott ellátásba kerülnek bele. Motiváció tekintetében ezek a személyek jellemzően a kannabisz és partikultúrát meghatározó fogyasztói reciprocitásnak engedelmessé válnak, emellett a saját fogyasztás támogatása is kiemelt jelentőségű.

Kriminálpolitikai és jogi tekintetben a „közösségi ellátás” nehezen alkalmazható, ugyanakkor a szándék megvan rá (Coomber, 2006; Coomber & Moyle, 2014). Amíg a kábítószeresekre általános prohibíció vonatkozik, kérdés milyen jelentősége van megkülönböztetni a

törvényszegést, vagyis a terjesztést, olyan jogilag rendkívül nehezen megfogható meghatározások mentén, mint a nem kereskedelmi cél, és a kizárólag ismerősöknek. A „közösségi ellátás” definíció szerint erre épül, így kikerülhetetlen lenne ezeknek a fogalmaknak a szabatos jogi megfogalmazása. Ugyan a közösségi ellátás során nem az anyagi profit az elsődleges motiváció, hanem helyette a társadalmi tőke, ami szintén nem kvantifikálható, és kérdés miért kellene ezt a tőkefajta eltérő (enyhébb?) módon megítélni, mint a gazdaságit (Potter, 2009).

További problémát vet fel potenciálisan eltérő megítélés esetén a fogyasztói kör és a jellemzően fogyasztott szerek minősítése. Mivel a közösségi ellátásban felülreprezentáltak a privilégiumokkal rendelkező társadalmi csoportok, így felmerül a státuszalapú implicit diszkrimináció veszélye. A jellemzően könnyűnek ítélt kábítószer fogyasztó és terjesztő közösségi ellátásban résztvevőknek így védelmet nyújtana a jogalkotó, a keménynek és veszélyesebbnek ítélt szerek fogyasztóival szemben, akik jellemzően marginalizált és hátrányosabb társadalmi környezetből érkeznek.

A probléma feloldását jelenthetné, ha akadémiai és kriminálpolitikai tekintetben is a „minimális kereskedelmi terjesztés” mint átfogó fogalom kerülne használatba, ami a közösségi ellátásra és a használó-terjesztői résztvevőkre egyaránt kiterjedne. Ez önmagában nem oldaná meg a diszpozíció kérdését, de az elejét veszi az egyenlőtlen elbírálásnak.

A jelenség meghatározó eleme az ismerősöknek, barátoknak, illetve barátok barátainak történő terjesztés, illetve ennek mentessége a gazdasági profittól. Azonban mindkét alap felvet további kérdéseket, melyekre a jelenlegi szakirodalom még nem tudott egyértelmű választ adni.

A baráti kapcsolatok meghatározását hogyan befolyásolja a kábítószer-tranzakció megjelenése? A barátok barátainak történő terjesztés milyen minőségbeli különbséget jelent a már létező zárt piacok képest? A közösségi ellátó által szerzett társadalmi és kapcsolati tőke hogyan jellemezhető gazdasági értelemben? Illetve milyen háttértényezők magyarázzák, hogy a közösségi ellátásban résztvevők közül ki lép ki teljesen a terjesztésből és kiből válik profitorientált terjesztő?

A disszertáció célja a budapesti felsőoktatási hallgatói populációban kialakuló potenciális terjesztői karrierutak feltárása, azt vizsgálva, melyek azok a mögöttes tényezők, mint például a szocioökonómiai státusz vagy az eltérő önértelmezések, melyek magyarázó erővel bírnak a fogyasztó → közösségi ellátó → profit alapú terjesztői karrier kialakulására.

Felhasznált irodalom

Atkyns, R. L., & Hanneman, G. J. (1974). Illicit Drug Distribution and Dealer Communication Behavior. *Journal of Health and Social Behavior*, 15(1), 36–43.

Becker, H. (2001). Hogyan lesz valakiből marihuána-fogyasztó. In Szabálykövet(él)ők és bajkeverők (151–159). Új Mandátum, Budapest

Belackova, V., & Vaccaro, C. A. (2013). "A Friend With Weed Is a Friend Indeed": Understanding the Relationship Between Friendship Identity and Market Relations Among Marijuana Users. *Journal of Drug Issues*, 43(3), 289–313. <https://doi.org/10.1177/0022042613475589>

Bright, D. A., & Sutherland, R. (2017a). "Just Doing a Favor for a Friend": The Social Supply of Ecstasy Through Friendship Networks. *Journal of Drug Issues*, 47(3), 492–504. <https://doi.org/10.1177/0022042617704004>

Bright, D. A., & Sutherland, R. (2017b). "Just Doing a Favor for a Friend": The Social Supply of Ecstasy Through Friendship Networks. *Journal of Drug Issues*, 2204261770400. <https://doi.org/10.1177/0022042617704004>

Chatwin, C., & Potter, G. (2014). Blurred Boundaries: The Artificial Distinction Between "Use" and "Supply" in the U.K. Cannabis Market. *Contemporary Drug Problems*, 41(4), 536–550. <https://doi.org/10.1177/0091450914567120>

Christie, N. (1986). "Suitable enemies." In H. Bianchi & R. van Swaaningen (Eds.), *Abolitionism: Towards a Non-repressive Approach to Crime* (pp. 42–54). Amsterdam.

Cloward, R., & Ohlin, L. (1960). *Delinquency and Opportunity*. New York: Free Press.

Cohen, A. (1955). *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. New York: Free Press.

Collison, M. (1996). In search of the high life: drugs, crime, masculinity and consumption. *British Journal of Criminology*, 36(3), 428–439.

Coomber, R. (2003). There's No Such Thing as a Free Lunch: How "Freebies" and "Credit" Operate as Part of Rational Drug Market Activity. *Journal of Drug Issues*, 939–962.

Coomber, R. (2006). Pusher myths: re-situating the drug dealer.

Coomber, R. (2010). Reconceptualising drug markets and drug dealers – the need for change. *Drugs and Alcohol Today*, 10(1), 10–13. <https://doi.org/10.5042/daat.2010.0122>

Coomber, R., & Moyle, L. (2014). Beyond drug dealing: Developing and extending the concept of “social supply” of illicit drugs to “minimally commercial supply.” *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 21(2), 157–164. <https://doi.org/10.3109/09687637.2013.798265>

Coomber, R., Moyle, L., & South, N. (2015). The normalisation of drug supply: The social supply of drugs as the “other side” of the history of normalisation. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 23(3), 255–263. <https://doi.org/10.3109/09687637.2015.1110565>

Coomber, R., Moyle, L., & South, N. (2016a). Reflections on three decades of research on “social supply” in the UK. In B. Werse & C. Bernard (Eds.), *Friendly Business: International Views on Social Supply, Self-Supply and Small-Scale Drug Dealing* (pp. 13–28). https://doi.org/10.1007/978-3-658-10329-3_2

Coomber, R., Moyle, L., & South, N. (2016b). The normalisation of drug supply: The social supply of drugs as the “other side” of the history of normalisation. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 23(3), 255–263. <https://doi.org/10.3109/09687637.2015.1110565>

Coomber, R., & Turnbull, P. (2007). Arenas of drug transaction: Adolescent cannabis transactions in England - “social supply.” *Journal of Drug Issues*, 37(4), 845–866.

Decker, S. H., & Pyrooz, D. C. (2014). *Gangs : Another Form of Organized Crime*, (September), 1–13. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.008>

Demetrovics, Z., & Rácz, J. (2008). *Partik, drogok, ártalomcsökkentés. Kvalitatív kutatások a partiszcénában*. L'Harmattan, Budapest

Dickinson, T. (2017). Non-violent threats and promises among closed-market drug dealers. *International Journal of Drug Policy*, 42, 7–14. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.12.005>

Dilkes-Frayne, E. (2014). Tracing the “event” of drug use: “Context” and the coproduction of a night out on MDMA. *Contemporary Drug Problems: An Interdisciplinary Quarterly*, 41(3), 445–479. <https://doi.org/10.1177/009145091404100308>

Dorn, N., Murji, K., & South, N. (1992). *Traffickers Drug Markets and Law Enforcement*. Routledge.

Duff, C. (2003). The importance of culture and context : Rethinking risk and risk management in young drug using populations The importance of culture and context : rethinking risk and risk management in, (November 2016). <https://doi.org/10.1080/13698570310001606987>

Duff, C. (2006). Droghasználat mint „öngyakorlás”: van-e hely a mértékletesség erkölcsé” számára a mai drogpolitikában? In J. Rácz (Ed.), *Drogpolitika, hatalomgyakorlás és társadalmi közeg* (109–125). L’Harmattan, Budapest

Duff, C., & Duff, C. (2005). Party drugs and party people : Examining the "normalization" of recreational drug use in of recreational drug use in Melbourne , Australia, (June). <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2005.02.001>

Featherstone, M. (1997). *A test: társadalmi fejlődés és kulturális teória. Jószöveg Műhely Kiadó, Budapest*

Fraser, A. (2012). Youth in Crisis? Gangs, Territoriality and Violence. *British Journal of Criminology*, 52(1), 227-U373. <https://doi.org/10.1093/bjc/azr081>

Hamilton, J. (2005). Receiving marijuana and cocaine as gifts and through sharing. *Substance Use & Misuse*, 40(3), 361–368. <https://doi.org/10.1081/JA-200030548>

Hammersvik, E., Sandberg, S., & Pedersen, W. (2012). Why small-scale cannabis growers stay small: Five mechanisms that prevent small-scale growers from going large scale. *International Journal of Drug Policy*, 23(6), 458–464. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2012.08.001>

Hough, M., Wartburton, H., Few, B., May, T., Man, L.-H., Witton, J., & Turnbull, P. (2003). A growing market The domestic cultivation of cannabis. Joseph Rowntree Foundation. York: Joseph Rowntree Foundation. <https://doi.org/10.1002/cind.7607-14>

Jacinto, C., Duterte, M., Sales, P., & Murphy, S. (2008). “I’m Not a Real Dealer”: The Identity Process of Ecstasy Sellers. *Journal of Drug Issues*, 38(2), 419–444.

Jacques, S., & Wright, R. (2010). A Sociological Theory of Drug Sales, Gifts, and Frauds. *Crime & Delinquency*, 60(7), 1057–1082. <https://doi.org/10.1177/0011128710386199>

Jacques, S., & Wright, R. (2014). A Sociological Theory of Drug Sales, Gifts, and Frauds. *Crime & Delinquency*, 60(7), 1057–1082. <https://doi.org/10.1177/0011128710386199>

- Katz, J. (1988). *Seductions of Crime*. New York: Basic Books.
- Matza, D. (1964). *Delinquency and Drift*. New York: John Wiley.
- Merton, R. K. (1980). *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Gondolat, Budapest
- Mohamed, R., & Fritsvold, E. (2010). *Dorm Room Dealers: Drugs and the Privileges of Race and Class*. London: Lynne Rienner.
- Moyle, L. (2013). *An Exploration of how the Social Supply and User-Dealer Supply of Illicit Drugs Differs to Conventional Notions of Drug Dealing and Consideration of the Consequences of this for Sentencing Policy*. Plymouth University.
- Murphy, S., Waldorf, D., & Reinerman, C. (1990). Drifting into dealing: Becoming a cocaine seller. *Qualitative Sociology*, 13(4), 321–343.
<https://doi.org/10.1007/BF00989408>
- Nicholas, R. (2008). The impact of social networks and not-for-profit illicit drug dealing on illicit drug markets in Australia. Retrieved from <http://www.ndlrf.gov.au/sites/default/files/publication-documents/reports-discussions/impact-social-networks.pdf>
- Parker, H. (2000). How young Britons obtain their drugs: Drugs transactions at the point of consumption. *Crime Prevention Studies*, 11, 59–81.
- Parker, H., Williams, L., & Aldridge, J. (2002). The Normalization of “Sensible” Recreational Drug Use: Further Evidence from the North West England Longitudinal Study. *Sociology*, 36(4), 941–964.
<https://doi.org/10.1177/003803850203600408>
- Pennay, A. E., & Measham, F. C. (2016). The normalisation thesis – 20 years later. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 23(3), 187–189.
<https://doi.org/10.3109/09687637.2016.1173649>
- Potter, G. R. (2009). Exploring retail-level drug distribution: social supply, “real” dealers and the user/dealer interface. *Old and New Policies, Theories, Research Methods and Drug Users across Europe*, 50–74.
- Presdee, M. (2000). *Cultural Criminology and the Carnival of Crime*.
<https://doi.org/10.4324/9780203299142>
- Reuter, P. (2014). *Drug Markets and Organized Crime* Oxford Handbooks Online Drug Markets and Organized Crime Drug Markets and Organized Crime, (November), 1–15.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.004>

Ritter, I. (2005). Bevezetés a kábítószer-gazdaságtanba I .
Kriminológiai Tanulmányok, 49., 139–158.

Sandberg, S. (2012). Towards an Economic Sociology of Illegal Drug Markets, (1133), 1133–1151. <https://doi.org/10.1093/bjc/azs031>

Scott, J. G., Grigg, J., Barratt, M., & Lenton, S. (2017). Social capital and cannabis supply. *Journal of Sociology*, 53(2), 1–16.
<https://doi.org/10.1177/1440783316688342>

Shillington, A. M., & Clapp, J. D. (2006). Heavy alcohol use compared to alcohol and marijuana use: Do college students experience a difference in substance use problems? *Journal of Drug Education (USA)*, 36(Jan), 3–91. Retrieved from
https://auth.lib.unc.edu/ezproxy_auth.php?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ipa&AN=43-18562&site=ehost-live&scope=site

Smith, K., & Flatley, J. (2011). Drug misuse declared: Findings from the 2010/11 British crime survey. London.

South, N. (1999). *Drugs: cultures, controls and everyday life*. London: Sage.

Stengel, C. M. (2016). "Chicks on the Corner" in Budapest : !
Visualising Harm and Harm Reduction at a Women-Only Syringe Exchange Programme May 2016 Eötvös Lóránd University Department of Criminology , Faculty of Law and Political Sciences University of Kent School of Social.

Taylor, M., & Potter, G. R. (2013a). From "Social Supply" to "Real Dealing." *Journal of Drug Issues*.
<https://doi.org/10.1177/0022042612474974>

Taylor, M., & Potter, G. R. (2013b). From "Social Supply" to "Real Dealing." *Journal of Drug Issues*, 43(4), 392–406.
<https://doi.org/10.1177/0022042612474974>

Taylor, M., & Potter, G. R. (2013a). From "Social Supply" to "Real Dealing": Drift, Friendship, and Trust in Drug-Dealing Careers. *Journal of Drug Issues*, 43(4), 392–406.
<https://doi.org/10.1177/0022042612474974>

Taylor, M., & Potter, G. R. (2013b). From "Social Supply" to "Real Dealing": Drift, Friendship, and Trust in Drug-Dealing Careers. *Journal of Drug Issues*, 43(4), 392–406.
<https://doi.org/10.1177/0022042612474974>

Venkatesh, S. (2008). *Gang Leader for a Day: A Rogue Sociologist Takes to the Streets*. New York: Penguin.

Werse, B., & Müller, D. (2016). Drifting in and out of dealing - results on career dynamics from the TDID project. In B. Werse & C. Bernard (Eds.), *Friendly Business: International Views on Social Supply, Self-Supply and Small-Scale Drug Dealing* (pp. 93–120). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-10329-3_6

Social Supply as an Illicit Drug Distributon Form Summary

Imagining the drug market, as a homogenic, globalized system controlled by organized crime groups and evil pusher-like dealers, is unhelpful at the very best. Based on the theoretical framework of the normalization concept, the social supply theory introduced a new paradigm in illicit substance distribution. As proven by various empirical studies, the majority of drug distribution happens between non-strangers or friends, and it is not for profit, or based on commercial motivation, but more about social capital, status, and getting narcotics for free.

„Matza’s theoretical framework of drift helps explain journeys into social supply not so much as conscious decisions, but instead as taking “short steps down a familiar path” rather than a “long leap down an unknown road” (Coomber et al., 2016b.261)

Kuslits Katalin¹
Pénzügyi Jogi Tanszék
Témavezető: Kecő Gábor PhD egyetemi adjunktus

A német alkotmány államadósság visszaszorítását célzó szabályai mint a fenntarthatóság megvalósulásának garanciái

1. Bevezetés

Az állami költségvetések akkor tesznek eleget a pénzügyi fenntarthatóság kritériumának, ha a jelenlegi és a – hatályos jog szerint elvárható – jövőbeli állami bevételek elegendőnek bizonyulnak ahhoz, hogy a különböző jelen- és jövőbeli kiadásokat, valamint a már fennálló államadósságot fedezzék,² írja a német Pénzügyminisztérium (BMF) egy jelentésében.

A német költségvetés fenntarthatóságának alapjait a német alkotmány, a Grundgesetz fekteti le. A német „Alaptörvény” szakaszai három fő szabályozási tárgyhoz rendelhetők: a pénzügyi fenntarthatóság magját képező³ államadósság szabályozáson kívül szoros kapcsolatban áll a fogalommal az adóbevételek megszerzésének lehetősége a német föderáció egyes szintjein, valamint az úgynevezett „pénzügyi kiegyenlítés” rendszere is.

Az adóbevételek megszerzésének lehetősége méltán áll szoros összefüggésben a pénzügyi fenntarthatósággal, ugyanis az adóztatás, illetve az adók, mint az állam legjelentősebb bevételi forrásai⁴ az állam pénzügyi szükségleteinek fedezéséhez nagymértékben hozzájárulnak.⁵ A német szövetségi állam a fenntarthatóság alapvetően időbeli síkján felül egy további síkot is feltételez: méghozzá, hogy az adóbevételekre az állam különböző szintjei, szereplői a feladataikhoz mértén, arányosan telessenek szert.

¹ A szerző a Cusanuswerk német püspöki tanulmányi ösztöndíj támogatottja.

² BMF 2008. 7.

³ Calliess 2011. 27 f.

⁴ Buscher 2010. 95.

⁵ Kahl 2011. 5.

A „pénzügyi kiegyenlítés” (Finanzausgleich) rendszere tulajdonképpen az adóbevételek megszerzésének rendszerében fellépő aránytalanságokat igyekszik méltányos újrafelosztással⁶ alapvetően négy, de valójában sokkal inkább csak két lépcsőben korrigálni.

A harmadik és egyszersmind legfontosabb alkotóeleme a hosszútávon kiegyensúlyozott költségvetésnek az államadóságra vonatkozó szabályozás hatékony kialakítása. Bár az állami hitelfelvétel lehetősége abból a szempontból egyfajta rugalmasságot visz a rendszerbe, hogy megteremti az anyagi feltételét annak, hogy a költségvetés a körülmények megváltozásához igazodni tudjon, azonban a pénzügyi eszközök rendelkezésre állásán túlmenően egy további kritérium teljesülésére is szükség van ahhoz, hogy a bizonyos időközönként szükségessé váló strukturális változtatásokat véghez lehessen vinni:⁷ nevezetesen, a megfelelő költségvetési mozgástérre.

A fenntarthatóság tükrében szükséges cselekvési szabadság, mozgástér alatt azt kell érteni, hogy a pénzügyi eszközök felhasználása körében hozott állami döntéseket a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételével kell meghozni.⁸ Ugyanis az államháztartás adóssága tulajdonképpen nem más, mint a ma kiegyenlíteni elmulasztott költségvetési hiány, vagy másképp megközelítve, *„az a teher, amit a jelenlegi generáció a következő nemzedékekre hárít.”*⁹ A hitelfelvételből eredő hosszútávú anyagi kötelezettségek pedig ellehetetlenítik a költségvetés felépítésének tetszőleges átformálását.¹⁰ Következésképpen csak a hitelfelvétel keretek közé szorításával teremthetők a fenntarthatóság eszménye szerinti *„hosszútávú gazdasági fejlődés biztos alapjai.”*¹¹

Ezzel összhangban fogalmaz Kecő Gábor is Alan Auerbach gondolatai¹² mentén: *„a megfelelő adósságpálya olyan, amelynek követésekor az adósság szintje nem veti vissza a gazdasági növekedést, nem veszélyezteti a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát és nem hárít méltánytalan terhet a jövő nemzedékekre.”*¹³

Összefoglalva tehát a három, a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát meghatározó tényező szerepét, a fenntartható gazdasági fejlődés érdekében az egyes állami kiadások mértékét az

⁶ BVerfGE 1, 117, 119.

⁷ Az egészhez: BMF 2001. 7.

⁸ Korióth 2011a. 50 f.

⁹ Kecő 2012. 421.

¹⁰ BMF 2001. 7.

¹¹ BMF 2001. 8.

¹² Auerbach 2009, 472-501.

¹³ Kecő 2012. 420.

általuk megvalósítani kívánt feladatokhoz arányosan kell megállapítani, és az állam eladósodásának mértékét lehetőség szerint alacsonyan kell tartani.¹⁴

Dolgozatom tárgyát a továbbiakban e tényezők közül csupán az államadósság-szabályozás képezi. A felütés¹⁵ nem okoz meglepetést: az a megállapítás ugyanis, hogy a fenntarthatóság érvényre juttatása érdekében az államadósság csökkentésére kell törekedni, már mintegy 50 éve szerepel a német Alaptörvényben.¹⁶ Mégis mindhiába: a rendelkezések ugyanis nem tudtak érvényesülni a gyakorlatban. Sőt, ehelyett példátlan hitelfelvételi hullám vette kezdetét, melynek következtében az államadósság soha nem látott mértéket ért el. Az eredménytelen szabályozást végül 2009-ben váltotta fel¹⁷ egy sokkal szigorúbb, Ferdinand Kirchhof előzetes javaslataival¹⁸ sok tekintetben megegyező szabályozás.

E tanulmány célja, hogy feltárja a régi adósság-szabály diszfunkciójának okait, valamint, hogy az így nyert következtetések, tapasztalatok alapján megvizsgálja az új adósságfeket a fenntarthatóság szempontjából, értékelje az egyes kritikákat,¹⁹ és levonja a következtetést,²⁰ hogy mindent összevetve²¹ milyen várakozásokat támaszthatunk a jövőre nézve, vagyis „jobb”²² lesz-e az új szabályozás az elődjénél.

2. Alapvetés

Cristoph Gröpl fejtegetései szerint *„ha az adókból, valamint más, nem adó jellegű bevételekből származó állami bevételek mértéke elmarad az állami kiadások összege mögött, akkor annak érdekében, hogy e kettő különbségét, vagyis a költségvetési hiányt kiegyenlítsék, gyakran kerül sor állami hitel- valamint kölcsönfelvételre. Ezek természetüknél fogva a visszafizetési kötelezettségen túlmenően még további kamatokkal is terhelik az állami kasszát,”*²³ ami rövid úton az állam eladósodásához vezet.

¹⁴ Korióth 2011b. 200.

¹⁵ Lásd: 1. és 2.

¹⁶ Lásd: 3.1.

¹⁷ Lásd: 5.

¹⁸ Lásd: 4.

¹⁹ Lásd: 6.

²⁰ Lásd: 8.

²¹ Ideértve a fenntarthatóság immanens részét képező időbeli síkot is. Lásd: 7.

²² Korióth 2009. 736.

²³ Az egészhez: Gröpl 2011. 131.

Mindezek ellenére nem ez a legnagyobb probléma az állami hitelfelvétellel. A fő nehézség sokkal inkább abban áll, hogy a politikai hajlandóság arra, hogy a felvett hiteleket a prosperáló gazdasági időszakokban visszafizessék, jellemzően meglehetősen alacsony. Ez arra vezethető vissza, hogy a versengő politikai környezetben olyan program nem lenne megnyerő, amely a rendelkezésre álló bevételek egy részét nem a preferenciális társadalmi csoportok érdekei mentén osztja fel, hanem azt a kamatok törlesztésére, más szavakkal a más csoportok által a múltban „elfogyasztott” javak utólagos finanszírozására fordítja. Éppen ezért a mindenkori politikai vezetés általában, hogy a kamatfizetési kötelezettségtől szabaduljon, az adósságot csupán más adósságrendező hitellel váltja ki (Umschuldung), vagy rosszabb esetben akár további hiteleket vesz fel.²⁴ (Nettoneuverschuldung)

Ez a hozzáállás vezetett az 1973-74-es válságot követően ahhoz, hogy az állami hitelfelvétel népszerű, általánosan bevett eszközzé vált a költségvetési hiány fedezésére, ami hosszú távon az államadósság gyors növekedését vonta maga után.²⁵ Ekkehart Reimer így fogalmaz a már krónikussá duzzadt állami hitelfelvétel automatizmusát illetően: *„az államadósság kiszolgálása egyre csak újabb és újabb hitelek felvételét kívánja meg; ezzel pedig tulajdonképpen újratermeli saját magát.”*²⁶

Mégsem maradtak el azonban a magatartás legitimálására irányuló kísérletek. A fő érvek között a politikai mozgástér megőrzése szerepelt, ami abban az értelemben jogos argumentum,²⁷ hogy a hitelfelvétellel nyert anyagi eszközök révén nagyobb szabadsága nyílik a politikai vezetésnek a fennálló rendszer saját elképzelései szerinti átformálására. Mindazonáltal nem férhet kétség ahhoz, hogy a hitelek csak rövid távon növelik a politikai mozgástérét. A hitelek törlesztőrészelei ugyanis, különösen a kamatokat is hozzászámítva, az állami kiadások egyre növekvő részét teszik ki, ami végső soron ahhoz vezet, hogy nemcsak a jelen, de a jövő generáció politikai cselekvési lehetőségei is keretek közé szorulnak.²⁸ Ennek járulékos következményeképpen pedig a gazdasági teljesítőképességre²⁹ nézve is igen jelentős, hátrányos következményekkel kell számolni.³⁰

Van azonban olyan, a hitelfelvétel mellett hangoztatott érv is, mely valóban elgondolkodtatónak tűnik. Ez az érv arra világít rá, hogy a

²⁴ Gröpl 2011. 131.

²⁵ Reimer 2011. 149 f.

²⁶ Reimer 2011. 149 f.

²⁷ Ohler 2011. 223 f.

²⁸ Calliess 2011. 27, lásd még: 1.

²⁹ Lásd: Kecő 2012. 420-421.

³⁰ Kahl 2011. 3 f.

hitelfelvétel nem feltétlenül alapozza meg a jövő generáció érdekeinek sérelmét. Sőt mi több, a helyesen felhasznált anyagi eszközökből, különösen a korábbi generációk sikeres beruházásaiból eredő előnyöket majd az új generáció is élvezzi.³¹

Ez utóbbi gondolatmenet ellenére sem férhet kétség ahhoz, hogy az a tendencia, hogy a jelen generáció a hitelfelvétel eszközével élve a saját anyagi terheit egyre nagyobb mértékben a jövő generációra hárítja,³² teljes bizonyossággal összeegyeztethetetlen a generációk közötti (intertemporalen) tehermegosztás elvével, és ezzel együtt a fenntartható fejlődéssel.³³

Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy a fenntartható fejlődés egy kiegyensúlyozott költségvetést előfeltételez, melynek a bevételi illetve kiadási oldala egymással egyensúlyban áll,³⁴ akkor egyértelműen a fennálló államadósság visszafizetésére, és az esetleges további eladósodás megelőzésére kell törekedni.³⁵

3. Adósságfék a német Alaptörvényben 1969-től 2009-ig

3.1. A nemzedékek közötti szolidaritás ellenére is elégtelen szabályozás

Ebben a szellemben születtek meg tehát a német Alaptörvény államadósságra vonatkozó szabályai 1969-ben. A német Alaptörvény akkori 115. cikk 1. bekezdés 2. mondatát kifejezetten azért alkották meg, hogy mentesítse az állami adósságpolitikát a jövőre nézve a már fennálló pénzügyi kötelezettségek béklyójától és hogy a német Alaptörvény akkori 109. cikk 2. bekezdésével összhangban egy anticiklikus pénzügyi- és gazdaságpolitika lehetőségét megteremtse, az eladósodást jelentősen visszaszorítsa és a hitelfelvétel mértékét az abból fedezett „*jövőorientált kiadások*”³⁶ mértékéhez igazítsa. Ezen intézkedések sorával az alkotmány a különböző nemzedékek közötti tehermegosztás optimalizálását³⁷, valamint a

³¹ Pünder 2007. § 123 Rdnr. 3.

³² Siekmann 2014. Art. 115. 2. (2395.)

³³ Gröpl 2006. 218 f.

³⁴ Feld 2011. 50. és Kahl 2011. 3 f.

³⁵ Kahl 2011. 3 f.

³⁶ BVerfGE 79, 311, 334.

³⁷ BVerfGE 79, 311, 343.

mindenkori törvényhozó hatalom³⁸ és az elkövetkező generációk pénzügyi mozgásterének hosszútávú biztosítását tűzte ki célul.³⁹

A nemzedékek közötti méltányosságot tükrözte az államadósság jogának alkotmányos kialakítása – 115. szakasz 1. bekezdés 2. mondata – azáltal, hogy az állami hitelfelvétel a költségvetési törvény alapján becsült éves befektetési célú kiadások mértékét nem haladhatta meg.⁴⁰ A rendelkezések azonban végül nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

3.2. Diszfunkció és annak lehetséges okai

Hiába juttatta kifejezésre a német Alaptörvény már 1969 óta⁴¹ a fenntarthatóság⁴² megteremtése érdekében a hitelfelvétel feltételeit egyértelműen és következetesen, a gyakorlatban ezek mégis figyelmen kívül maradtak⁴³: így a befektetések mértékében meghatározott hitelfelvételi korlát nem tudott gátat szabni az egyre növekvő államadósságnak.⁴⁴ A szabályok érvényesülésének elmaradása valójában több okra is visszavezethető.

Az egyik ilyen okként az a zavar említendő, amely az állami befektetések fogalmát övezte. Stefan Korióth így vázolja a problémát: *„A félreértés alapvetően abból ered, hogy az alkotmányos szabályozást mintegy általános felhatalmazásként, tulajdonképpen hitelfelvételi engedélyként értelmezték az aktuális befektetések mértékéig, pedig az valójában, helyesen értelmezve, éppen egy hitelfelvételi tilalmat fogalmaz meg a költségvetés normál állapotára (Normallage) nézve.”*⁴⁵

A befektetések definícióját tekintve, annak egyes fogalmi elemeit illetően nem voltak értelmezési nehézségek.⁴⁶ A kritika inkább a szavak együttes jelentésére irányult. A normaszövegből ugyanis nem következett egyértelműen, hogy a hitelfelvétel maximális mértékét nem valamennyi, esetlegesen még csak a tervezés korai szakaszában lévő befektetések jelölik ki, hanem az kizárólag a ténylegesen megvalósult befektetések⁴⁷

³⁸ BVerfGE 79, 311, 354 f.

³⁹ F. Kirchhof 2000. 241 f.

⁴⁰ Koemm 2011. 182.

⁴¹ F. Kirchhof 2000. 242.

⁴² Gröpl 2001. 457.

⁴³ F. Kirchhof 2000. 241.

⁴⁴ Calliess 2011. 28 f.

⁴⁵ Korióth 2008. 190.

⁴⁶ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁴⁷ Reimer 2011. 149.

(Ist-Investitionen) mértékéig terjedhet. Ez az indokolatlanul tág értelmezési lehetőség⁴⁸ ahhoz vezetett, hogy az állam olyan befektetések megvalósításához vett fel hiteleket, amelyekről már az első pillanattól fogva látni lehetett, hogy nem fognak megvalósulni.⁴⁹ Így nyitotta meg az adósságfék a gátat a hitelfelvételek tömege előtt, mely végül Németország eladósodásának módszeres elmélyítéséhez vezetett.

Ezen felül sok kritika érte a német Alaptörvény korábbi 115. cikk 1. bekezdés 2. mondatának 2. félmondatát is, már ami az adósságfékező hatását illeti. Ez a kivételszabály tudniillik a makrogazdasági egyensúly helyreállítása érdekében a befektetések értékét meghaladó hitelfelvételt engedélyezett. A legfőbb, a kivételszabály ellen szóló érv azt támadta, hogy az a hitelfelvételre túlzottan nagy volumenű mozgásteret enged.⁵⁰ A makrogazdasági egyensúlyban esetlegesen beálló zavar elhárítása érdekében történő hitelfelvételnek „*semmi sem szabott határt*”⁵¹, ugyanis az alkotmány nem tartalmazott a hitelfelvétel maximális mértékére vonatkozó megkötést.⁵² Paul Kirchhof így ír a jelenségről: „*A pénzügyi alkotmány túlzott állami hitelfelvételt megakadályozó rendelkezését meggyengítették egy, az állami stabilitás megőrzése érdekében megalkotott, kivételes felhatalmazással.*”⁵³

Harmadik hiányosságként említendő, hogy az alkotmány nem tartalmazott olyan passzust, mely a „*költségvetési egyensúly elérését tűzné ki célul*”⁵⁴. Lehetséges ugyanis, hogy az is hozzájárult a szabályozás értelmezésének félresiklásához, hogy a fenntarthatóság követelményének alkotmányos szintre emelése⁵⁵ elmaradt.

A normaszöveg kedvezőtlen kialakításán túlmenően további okok is nehezítették azt, hogy az állami hitelfelvétel mértékét a befektetésekével egy szinten lehessen tartani. Ilyen okként különösen gazdasági, történeti és szociális körülmények említendők. Gazdasági szempontból nézve például, ma már meghaladott az a John Maynard Keynes elképzelései szerint megalkotott kivételszabály⁵⁶, mely szerint az állam képes a fiskális döntéseivel a konjunktúraciklusokat hatékonyan befolyásolni.⁵⁷ Történetileg nézve a szociális szolgáltatásoknak az 1980-as évektől

⁴⁸ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁴⁹ F. Kirchhof 2000. 242.

⁵⁰ Mikosch/Übelmesser 2007. 328.

⁵¹ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁵² Reimer 2011. 149.

⁵³ P. Kirchhof 2005. 138.

⁵⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁵⁵ A kapcsolathoz lásd: 2.

⁵⁶ A kivételszabályról bővebben lásd: 5.2.2.

⁵⁷ Wieland 2008. 119 f., valamint lásd még: 7.

népszerűbbé váló bővítése is felelőssé tehető a hitelfelvételi hullámért.⁵⁸ Ezen felül sajátos német tényező, az ország újraegyesítése játszott kiemelt szerepet abban, hogy az egyesített Németország a létrejött kedvezőtlen gazdasági helyzetben mintegy tűzoltásként a hitelfelvétel megoldásához folyamodott.⁵⁹

3.3. Következtetések

Nem férhet kétség tehát ahhoz, hogy több okból is szerencsétlennek voltak a német Alaptörvény korábbi adósságszabályai, melynek következtében gyakran eshettek félreértelmezés vagy helytelen alkalmazás áldozatául. Sőt mi több, a szabály foganatosításához a fennálló gazdasági és szociális körülmények sem voltak éppen kedvezőek.

Mégis, mindent összevetve azt lehet mondani, hogy mindenekelőtt a törvényhozó hatalom hibás döntéseire és alkotmánysértő magatartására vezethető vissza az, hogy a német alkotmány korábbi, államadósságot visszaszorító rendelkezése elbukott. Tudniillik általában hiányzott az a törvényhozói attitűd⁶⁰ vagy törekvés, hogy a költségvetési törvény megalkotása során a vonatkozó alkotmányos korlátokat figyelembe vegye, azokat helyesen értelmezze és betartsa.⁶¹ Ehelyett a parlament az alkotmányos rendelkezéseket kíméletlenül kikerülte, sőt, igyekezett a valóságot jobb színben feltüntetni: ha valamely költségvetési évben az államadósság nem növekedett olyan mértékben, mint az azt megelőzőben, akkor azt mintegy megtakarításként ünnepelte. Ez azonban persze közel sem jelentette, hogy a megfelelő költségvetési évben ne vettek volna fel új hiteleket, valamint természetesen azt sem, hogy ezzel egyébként az államadósság ne növekedett volna.⁶²

Ez a hozzáállás vezetett végtére is ahhoz, hogy a német állam adóssága soha nem látott mértéket öltött. Az adósságszabályok, nem váltva be a hozzájuk fűzött alkotmányozói reményeket, zöld utat adtak⁶³ a hitelfelvételnek, ami azt a következményt vonta maga után, hogy a német állam szapora léptekkel haladt az eladósodás egyre mélyebb szintjei felé.⁶⁴

⁵⁸ Korióth 2008. 191.

⁵⁹ Wieland 2008. 126; Korióth 2008. 191.

⁶⁰ Wieland 2011. 235.

⁶¹ Korióth 2009. 736.

⁶² Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 243.

⁶³ F. Kirchhof 2000. 242.

⁶⁴ Az egészhez: Korióth 2008. 190.

3.4. További ösztönzés a reformra: az Európai Unió követelmények

A korábbi szabályozás átgondolása azonban más okból is indokoltá vált. Az európai uniós előírások átültetése, különösen az éves költségvetési hiány, valamint a bruttó államadósság korlátozására vonatkozó szabályoknak a német jogban való meghonosítása is reformot sürgetett.⁶⁵ Az Unió által meghatározott, az államadósság mértékére vonatkozó maximális referenciaértékeket, az úgynevezett konvergenciakritériumokat az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 126. cikke, valamint a másodlagos jogforrások⁶⁶ közül az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum szabályozza.⁶⁷ Ezen előírások alapján az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át, a bruttó államadósság pedig a GDP 60%-a alatt kell, hogy maradjon.⁶⁸ Ezen rendelkezések a teljes „állami szektorra” kötelezőek,⁶⁹ ami annyit jelent, hogy a fenti értékek nem csak szövetségi szinten veendő figyelembe, hanem „a költségvetési fegyelem a teljes államháztartásra”⁷⁰ ki kell, hogy terjedjen. A fentiek értelmében szükséges tehát, hogy az új adósságszabály a szövetségi szinten túlmenően a tartományi, a községi, valamint a kiegészítő költségvetéseket egyaránt a konvergenciakritériumok betartására⁷¹ kötelezze.⁷²

4. Kitekintés: Reformjavaslatok Ferdinand Kirchhof tanulmánya alapján

Mielőtt a Föderalizmusreform II.⁷³ tényleges vívmányaira rátérnénk, érdemes Ferdinand Kirchhof témába vágó tanulmányát összefoglalni. Tudniillik Ferdinand Kirchhof néhány évvel a reformot megelőzően, már 2000-ben foglalkozott az adósságszabály megújításának gondolatával, különösen azzal a kérdéssel, hogy szükséges-e egyáltalán az állami hitelfelvétel lehetőségét biztosítani, vagy másként szólva, létezik-e

⁶⁵ Häde 2007. 200 ff.

⁶⁶ Kube, 2016.12. Art. 109. 8. (15.)

⁶⁷ Calliess 2011. 28.

⁶⁸ Reimer 2011. 152.

⁶⁹ Kube, 2016.12. Art. 109. 8. (15.)

⁷⁰ BMF 2001. 52 f.

⁷¹ Hogy ez a törekvés mennyiben járt sikerrel: Kube 2016.10. Art 109. 10. (16-17.)

⁷² Reimer 2011. 154.

⁷³ A Föderalizmusreform II. alatt egy a német Alaptörvényt módosító törvény értendő, mely - a kivételektől eltekintve - 2009. aug. 1-jén lépett hatályba. (29.7.2009 BGBl. I S. 2248.) Lásd bővebben: 5.

egyáltalán olyan indok, amely a hitelfelvételt az állam számára egyáltalán indokolttá teheti.⁷⁴

Ferdinand Kirchhof a tanulmányában mindenekelőtt azokat az érveket sorakoztatja fel, amelyek a hitelfelvétel alapvető tilalma mellett szólnak. Az első ilyen érvevel Lorenz von Stein azon tézisének áll alá, mely szerint *„egy állam, ha nem vesz fel adósságot, vagy túl keveset tett a jövő generáció érdekében, vagy túl sokat várt el a jelen nemzedéktől”*. Ferdinand Kirchhof feltételezve egy állandó befektetési hajlandóságot arra a megállapításra jut, hogy amennyiben a mai generáció a saját befektetéseinek a költségeit egyedül, tehát hitelek nélkül viseli, azzal éppen az egyenlő teherviselést segíti elő. Ez kifejezetten igaz azért, mivel valójában minden generáció részesedik a saját befektetéseinek hasznain túlmenően az őt megelőző generációk befektetéseiből eredő előnyökből is.⁷⁵

Második érvként kiemeli, hogy a saját tőkéből történő finanszírozás sokkal kevésbé költséges, mint az idegen forrásokból való, ugyanis előbbi esetén nem kell számolni kamatokkal. Továbbá a hitelfelvétel ellen szól az is, hogy nélküle az ország monetáris mozgástere sem szorul korlátok közé.⁷⁶

Harmadszor Ferdinand Kirchhof a költségvetési periódusok éles elhatárolását sürgeti a jövőre nézve, ugyanis így látja csak helyreállíthatónak a pénzügyekre vonatkozó felelősségi viszonyokat, mint a demokrácia fontos garanciáját. A parlament ugyanis alapvetően a saját maga által kigazdálkodott anyagi eszközökből kell, hogy boldoguljon, annak érdekében, hogy a költségvetési év végére a költségvetési egyensúly beálljon.⁷⁷

A teljes hitelfelvételi tilalom mellett felsorakoztatott érveket követően elosztatja az intézménnyel kapcsolatos aggályokat, ennek körében pedig különösen azokat, amelyek a rendkívüli pénzügyi szükségleteket illetik. Arra az esetre, ha a likviditási nehézségek csak átmenetiek, Ferdinand Kirchhof két megoldást javasol: egyfelől tartalékképzést tőkeállomány felhalmozása formájában, vagy másik lehetőségként olyan hitelek felvételét, amelyek az adott költségvetési év végéig, de legkésőbb a megfelelő kormányzati ciklus végéig észszerű feltételek mellett visszafizethetők.⁷⁸

⁷⁴ F. Kirchhof 2000. 241

⁷⁵ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 248.

⁷⁶ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 248.

⁷⁷ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 249.

⁷⁸ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 250.

Amennyiben más megoldás nem maradna a rendkívüli kiadások fedezésére, akkor ultima ratioként a hitelfelvételtől sem idegenkedik, amennyiben ahhoz a parlament kétharmados többséggel hozzájárul. Ferdinand Kirchhof ugyanis azon az állásponton van, hogy az ilyen jellegű döntések minősített többséghez kötése hatékonyabban szolgálja az elérendő célt, mint egy kivételszabály megalkotása, az ugyanis sokkal inkább ki van szolgáltatva politikai visszaélésnek.⁷⁹

A tanulmány végkövetkeztetése alapvető fordulatot javasolt az akkori költségvetési politika irányvonalához képest: nevezetesen le kíván számolni az adósságszpirállal. Ehhez Ferdinand Kirchhof szerint csupán két lépésre van szükség: először, egy reális időtartam előírására, amelyen belül a már meglévő pénzügyi kötelezettségeket vissza kell törleszteni, anélkül, hogy újabb adósságrendező hitelek felvételére⁸⁰ kerülne sor. Második lépésként az általános hitelfelvételi tilalom bevezetésével az újabb eladósodásnak akarja elejét venni. A teljes tilalom alól csak ultima ratio esetekben engedne kivételt, azzal a megkötéssel, hogy a hitelfelvétel miatt fellépő költségvetési hiány még ugyanazon a kormányzati cikluson belül teljes kiegyenlítésre kerüljön.⁸¹

5. Föderalizmusreform II.

A Föderalizmusreform II. eredményeként, melyet 2009. augusztus elsejére datálnak, az államadósság jogának gyökeres megváltoztatására került sor.⁸² A reform égisze alatt megújult többek között az adósságfék, amely az előzetes várakozások szerint jobban működik majd, mint elődje, és hozzájárul a fenntarthatóság követelményének érvényesüléséhez. A német Alaptörvény megújult 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának értelmében ugyanis *„alapvetően nem lehet a szövetségi, valamint a tartományi költségvetés egyensúlyát hitelekből származó bevételekkel kiegyenlíteni.”*⁸³ Ennek mentén tehát az új adósságfék feladata abban áll, hogy megakadályozza, hogy az eladósodás a bevételi források alternatívájaként funkcionáljon a jövőben.⁸⁴

⁷⁹ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 251 f.

⁸⁰ Lásd ehhez: 2.

⁸¹ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 252.

⁸² Calliess 2011. 28.

⁸³ Ahogy korábban: F. Kirchhof 2000. 241 ff.

⁸⁴ Kahl 2011. 13 f.

5.1. Az szabályozás kapcsán felmerülő értelmezési nehézségek

Az új adósságféknek, vagyis a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának azonban több tagja is magyarázatra, kiegészítésre szorul. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a „nem lehet (...) hitelek­ből származó bevételekkel” fordulat esetében nem csupán „ajánlásról”⁸⁵ van szó, hanem jogi kötelezettségről.⁸⁶

Ezen túlmenően vitás még az „alapvetően” kifejezés megítélése a szabályozásban. Christoph Ryczewski kiváltképp aggályosnak tartja, hogy a költségvetési egyensúly követelménye mintegy alapesetként van szabályozva, ugyanis ezáltal „kivételszabályok tömegétől”⁸⁷ tart. Így amennyiben a kivételes tényállásoknak „se vége, se hossza”⁸⁸ nem lesz, akkor az alapszabály szélsőséges esetben akár teljesen értelmét vesztheti. Maxi Koemm ugyanakkor kétségbe vonja ezt az állítást: ő a fentiek kapcsán megjegyzi, hogy olyan szabályozás, amely a teljes hitelfelvételi tilalmat anélkül mondja ki, hogy az alól kivételeket engedne, már maga ellentmond a kiegyensúlyozott költségvetés elvének, vagy legalábbis azt gyengíti. Mindezt azzal indokolja, hogy ha létrehoznának egy zárt listát, amely valamennyi kivételt taxatív felsorolná, akkor azzal kizárnák annak a lehetőségét, hogy az „alapvetően” kifejezést „kiskapuként”⁸⁹ lehessen felfogni.⁹⁰

5.2. Kivételes tényállások

A fenti gondolatmenet mentén felmerül a kérdés, melyek ezek a szóban forgó, kivételt képező tényállások, melyek a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatától eltérően a jogszerű állami hitelfelvétel határait kijelölik.⁹¹

5.2.1. Szövetségi szintű hitelfelvétel

Első számú kivételként a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatában foglalt rendelkezés a 109. szakasz 3. bekezdés 4. mondata

⁸⁵ Neidhardt 2010. 360.

⁸⁶ Koemm 2011. 181.

⁸⁷ Ryczewski 2011. 176.

⁸⁸ Ryczewski 2011. 176.

⁸⁹ Ryczewski 2011. 176.

⁹⁰ Koemm 2011. 181 f.

⁹¹ Ryczewski 2011. 139.

és a német Alaptörvény 115. szakasz 1. bekezdés 2. mondata szerinti konkretizálása említendő.⁹² Ezek együttes értelméből következik, hogy ameddig a szövetségi szintű hitelfelvétel a GDP 0,35%-át nem haladja meg, a főszabályban foglalt tilalom betartottnak tekintendő.⁹³

A kivételszabályt természetesen sok tekintetben kritizálták. Mindenekelőtt azt hangoztatták, hogy azáltal, hogy a hitelfelvétel lehetősége csak a szövetségi szintet illeti meg, a rendelkezés a szövetségi és a tartományi szint között indokolatlanul tesz különbséget.⁹⁴ Továbbá az is problémásnak bizonyult, hogy a kivételszabály strukturális jellegű hitelek felvételének lehetőségét teremti meg.⁹⁵ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a megengedett hitelkeretek fogyasztási célból⁹⁶ is jogszerűen kimeríthetők, tekintet nélkül arra, hogy a gazdaság éppen felszálló vagy leszálló ágban⁹⁷ van.⁹⁸ Ezzel a szövetségi szint „szabad mérlegelési körében”⁹⁹ dönthet a hitelfelvételről a fent említett mértékig.¹⁰⁰ Erre legfőképpen abból lehet következtetni, hogy a német Alaptörvény a 109. szakasz 2. bekezdésében meghatározott maximális mértékig a hitelfelvételt a makrogazdasági egyensúly követelményén túlmenően semmilyen további kitételhez nem köti. Ebből kiindulva alapos okkal lehet tartani attól, hogy a szövetségi szint a számára biztosított hitelfelvételi korlátot valamennyi esetben, mintegy automatizmusként ki fogja meríteni.¹⁰¹

A törvénytervezet indokolása két érvet említ, amelyek a kivételszabály megalkotása mellett szólnak. Először is azt emeli ki, hogy bizonyos hitelfelvételi mozgástérre mindenképp szükség van a kiegyensúlyozott költségvetés (*ausgeglichener Haushalt*) megteremtéséhez. Másodsor, csak a hitelfelvétel eszközének igénybevételével lehet a befektetéseket megfelelő minőségben¹⁰² kivitelezni, úgy, hogy azokból még a jövő generáció is profitálhasson.¹⁰³ E pontok ellenére sem tűnnek a kivételszabály ellen szóló érvek kevésbé nyugtalanítóknak.

⁹² Koemm 2011. 206 f.

⁹³ Kahl 2011. 14.

⁹⁴ Korióth 2009. 730.

⁹⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

⁹⁶ Korióth 2009. 731.

⁹⁷ Ennek az a jelentősége, hogy a gazdaság felszálló ágában inkább a hitelek visszafizetésére kellene törekedni, mint az egyébként is magas államadósságot tovább növelni.

⁹⁸ Ryczewski 2011. 141.

⁹⁹ Christ 2009. 1333.

¹⁰⁰ Ryczewski 2011. 141.

¹⁰¹ Az egészhez: Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

¹⁰² Bundestag 2009. 5 f.

¹⁰³ Az egészhez: Koemm 2011. 210.

5.2.2. Konjunkturális hitelfelvételi lehetőség¹⁰⁴

A második kivételszabály a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 1. esete alapján a konjunktúraciklusoktól függő kivétel, amely egyértelmű bizonyíték arra, hogy a keynesi anticiklikus politika elérése még mindig az állami célkitűzések között szerepel.¹⁰⁵

E kivételszabály kapcsán mindenképpen utalni kell arra, hogy ez csak abban esetben enged szabad utat a hitelfelvételnek, ha a hitelfelvétel következtében előálló költségeket szimmetrikusan figyelembe veszik a jövőben. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági visszaesés idején a kényszerű hitelfelvétel által előidézett költségvetési hiányt a rákövetkező, gazdaságilag prosperáló periódusban kell kiegyenlíteni.¹⁰⁶ Ebből ugyanakkor nem következik, hogy a tükörszimmetria módszerével kellene a deficitet leépíteni, csupán, hogy a veszteséges időszak negatív eredményeit a konjunktúra elmúltával legalább zérusig kell kompenzálni.¹⁰⁷ Ez a szigorú törlesztési kötelezettség a mindezidáig sikertelen államadósság-csökkentésre adott válaszként született meg:¹⁰⁸ azzal, hogy a „*gazdasági fellendülés szakaszában elért többlettel*”¹⁰⁹ kiegyenlíthető a korábbi periódus deficitje, helyreállíthatóvá válik az eddigi eltorzult keynesi egyensúly.¹¹⁰

5.2.3. Hitelfelvétel természeti katasztrófák és más, rendkívüli események esetén

A német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 2. esete határozza meg az utolsó eltérési lehetőséget a teljes hitelfelvételi tilalom alól, amelyet természeti katasztrófák és más, rendkívüli események esetére tart fenn. Bár ezek a fogalmak meglehetősen tágan értelmezhetők, az értelmezésre jogosultak keze mégis mind szövetségi, mind tartományi szinten meg van kötve.¹¹¹ Természeti katasztrófák alatt ugyanis csak olyan események értendők, amelyek az állami kontroll körén kívül esnek. Ezzel szemben sokkal nagyobb kört fed le a rendkívüli események fogalma azzal, hogy itt egy további kritériumnak is teljesülnie kell: méghozzá, hogy az államháztartás pénzügyi helyzetét jelentősen

¹⁰⁴ Bővebben erről: 7.

¹⁰⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 116.

¹⁰⁶ Reimer 2011. 160.

¹⁰⁷ Reimer 2011. 160.

¹⁰⁸ Koemm 2011. 219.

¹⁰⁹ Korioth 2009. 732.

¹¹⁰ Christ 2009.1334.

¹¹¹ Reimer 2011. 158.

befolyásolja.¹¹² Ezt a fenntartást kimeríti például egy pénzügyi válság¹¹³, ugyanakkor nem sorolhatók ide a közönséges konjunktúraciklusok.¹¹⁴

Ehhez a kivételhez is található megfelelő visszatörlesztési kötelezettség, amely a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 3. mondatában szerepel. Ez nem követeli meg a szimmetriát, csupán előírja, hogy a teljes tartozást méltányos időtartamon belül vissza kell fizetni.¹¹⁵

Ez az engedmény a konjunkturális hitelfelvétel lehetőségéhez képest különösen nagy aggodalomra ad okot azért, mert nincsen meghatározva egy maximális keret, amely mértékéig a hitelfelvétel még megengedett. Ezt tetézi, hogy a felvett hitelek felhasználásának nem feltétele a célhoz kötöttség elvének figyelembe vétele, vagyis nincs olyan előírás, amely kimondaná, hogy a pénzeszközöket, amelyekre az állam a hitel révén tett szert, a hitelfelvételre jogosító rendkívüli esemény megelőzésére vagy elhárítására kellene fordítani.¹¹⁶

5. 3. A kivételek igazolására szolgáló érvek

Néhány kételyt azonban, mely a kivételszabályok alkotmányba történő felvételével kapcsolatban merült fel, mint például a visszaélészerű, tömeges alkalmazás¹¹⁷ vádját, sikerült eloszlatni. Bizakodásra ad okot ugyanis, hogy a német Alaptörvény a kivételszabályok katalógusát taxatív listában határozta meg.¹¹⁸

E pozitívumon túlmenően helyt kell adni annak az érvek is, hogy az ilyen szigorú főszabály a kivételt képező tényállások nélkül nem tűnik „*se gazdaságilag ésszerűnek, se ténylegesen végrehajthatónak.*”¹¹⁹ Továbbra is érdemes azonban Stefan Korióth kijelentését szem előtt tartani: „*a hitelfelvétel a legcsábítóbb és legveszélyesebb pénzügyi forrás, amit egy állam igénybe vehet.*”¹²⁰ Ez azonban nem jelent mást, csupán annyit, hogy amennyiben az állam úgy dönt, hogy él a hitelfelvétel adta lehetőséggel, akkor azt különösen alapos mérlegelésnek kell megelőznie.¹²¹ Hiszen sok esetben éppen az államadósság növelése árán lehet a leghatékonyabban a

¹¹² Az egészhez: Ryczewski 2011. 141 f.

¹¹³ Lásd itt: 7.

¹¹⁴ Bundestag 2009. 16 f.

¹¹⁵ Reimer 2011. 161.

¹¹⁶ Korióth 2009. 733.

¹¹⁷ Konrad 2007. 582.

¹¹⁸ „Konszolidációs támogatás”

¹¹⁹ Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

¹²⁰ Korióth 2009. 735.

¹²¹ Wieland 2011. 243.

további károkat megakadályozni. Példának okáért, ha egy pénzügyi válság következtében a helyzet olyan súlyossá válna, hogy az már-már államcsőddel fenyegetne, akkor különösen a fenntarthatóság követelményét, valamint a közérdeket is szem előtt tartva a legjobb döntés minden bizonnyal csak a hitelfelvétel mellett szólhat.¹²²

Ahogy Ekkehart Reimer fogalmaz, az állam teljesítőképessége és pénzügyi stabilitása nem az adósságának a mértékétől függ, hanem attól, hogy képes-e tartósan a likviditását megőrizni, vagyis újra és újra további pénzügyi forrásokhoz jutni.¹²³

5. 4. *Átmeneti rendelkezések: késeltetett hatályba lépés*

Bár a német Alaptörvény 143d. szakasz 1. bekezdés 1. mondata szerint az új adósságfékre vonatkozó szabályok már alapvetően 2011-től életbe léptek¹²⁴, mégis annak érdekében, hogy Németország valamennyi tartománya és községe felkészülhessen az új szövegváltozatra, és ezzel együtt a tartalmi megszorításokra, az alkotmány átmeneti rendelkezéseket foglal magában.

Az egyik, az alkotmányos rendelkezések késeltetett hatályba lépése alapvetően két fő időbeli szakaszra tagolható.¹²⁵ Az első szakasz, ahogy a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 4. mondatában olvasható, már lezárult. Ebben a periódusban, nevezetesen 2015. december 31-ig a szövetségi szint eltérhetett az új adósságfék rendelkezéseitől annak érdekében, hogy a fennálló adósságait a hatályba lépésig a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 5. mondata alapján leépítse.

A második ciklus, amely az adósságfék teljes hatályát késlelteti, a tartományoknak biztosít hosszabb időt arra, hogy költségvetésüket a megváltozott alkotmányos előírásokhoz igazítsák: nekik 2019. december 31-ig van még lehetőségük a korábbi feltételek szerinti hitelfelvételre, a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 2. mondatának megfelelően.¹²⁶ A megengedő szabályozás célja, hogy a 143d. szakasz 1. bekezdés 3. mondata szerint a tartományok felkészítsék költségvetésüket arra, hogy a jövőben hitelek nélkül is eleget tegyenek a kiegyensúlyozott költségvetés követelményének.

¹²² A továbbiakhoz: Wieland 2011. 242.

¹²³ Reimer 2011. 147.

¹²⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 104.

¹²⁵ Reimer 2011. 147.

¹²⁶ Kahl 2011. 15.

Ezt a jogi megoldást, amely a szövetségi szintnek, de legfőképp a tartományoknak ilyen hosszas felkészülési időt biztosít, rengeteg kritika érte. Stefan Korióth azt írja, hogy „ez a szokatlan, készenlétben maradó alkotmánymódosítás egyértelműen távolságtartást és bizonytalanságot jelez”.¹²⁷ Szerinte „ha a parlament az adósságfék sürgős szükségéről és észszerűségéről valóban meg lenne győződve, akkor nem szabta volna az új szabályozás időbeli hatályát ilyen tágira.”¹²⁸

Joachim Wieland így fogalmaz: „A szabály egyetlen kormányzati ciklusra legitimációt szerző vezető réteg tollából született meg, annak érdekében, hogy a rájuk következő kormányokat olyan szabályokhoz kössék, amelyeknek még véletlenül sem akarták magukat alávetni.”¹²⁹

5. 5. Átmeneti rendelkezések: Konzolidációs támogatás

Annak érdekében, hogy a legeladósodottabb tartományok is be tudják tartani az adósságféket, ezek 2019-ig bezárólag a szövetségi szinttől évi 800 milliárd eurós támogatásban részesülnek, ahogy ezt a német alkotmány 143d szakasz 2. bekezdés 1. mondata kimondja.¹³⁰ A fogadó tartományoktól csak egyetlen elv figyelembe vételét várják az anyagi segítségért cserébe: a német Alaptörvény 143d szakasz 2. bekezdés 4. mondata értelmében a támogatást a költségvetési hiány csökkentésére kell fordítani.¹³¹

Stefan Korióth figyelmeztet azonban arra, hogy ez a pénzügyi formában nyújtott támogatás nem illeszkedik a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer (*Finanzausgleich*) felépítésébe, és ezáltal figyelmen kívül hagyja a források felosztásának egyik meghatározó elvét, az úgynevezett teljes kiegyenlítési tilalmat¹³² (*Nivellierungsverbot*). Így ő azon az állásponton van, hogy a rendszer koherenciájának megőrzése érdekében felül kell vizsgálni a konzolidációs támogatás német alkotmánnyal, különösen azonban annak 106-107. cikkével való összeegyeztethetőségét, és az elemzés eredményétől függően a két intézményt össze kell hangolni.¹³³

¹²⁷ Korióth 2009. 731.

¹²⁸ Korióth 2009. 730.

¹²⁹ Wieland 2011. 236.

¹³⁰ Kahl 2011. 15.

¹³¹ Waldhoff/Dieterich 2009. 105.

¹³² Lásd még itt: 1.

¹³³ Korióth 2009. 734.

5. 6. Stabilitási Tanács

Az új szabályozás nagyobb fokú hatékonyságának elősegítése érdekében a német Alkotmány 109a. szakaszában egy új szerv felállítására került sor, az ún. Stabilitási Tanácsra,¹³⁴ melynek tevékenységi köre alapvetően négy feladatcsoportot fed le: elsőként, a költségvetési gazdálkodás folyamatos felügyeletét, másodsor a fenyegető költségvetési vészhelyzetek észlelését, harmadszor a pénzügyi kiigazítási programok felállítását, valamint végül a stabilitási és növekedési paktumban foglalt referenciaértékek betartásának felülvizsgálatát.¹³⁵ Ezek a hatáskörök a szankcionálás lehetősége hiányában nagyon gyenge fellépést tesznek csak lehetővé.¹³⁶ E feladatcsoportoknak megfelelően ugyanis, a Stabilitási Tanács először csak fenyegető költségvetési helyzet esetén jut aktív szerephez, méghozzá csupán annyiban, hogy ezt az állapotot a Stabilitási törvény (StabiRatG) 5. szakasz 1. bekezdés 1. mondata alapján határozatában megállapítja. Bár ezen túlmenően az érintett szervvel pénzügyi helyreállítási egyeztetéseket is folytathat, azonban ezek sikertelensége esetén is csak az egyeztetések esetleges megismétlésére jogosult a Tanács.¹³⁷

Tudniillik a szuverenitás elvének megfelelően, amelybe a tartomány a saját hibájából előidézett pénzügyi válságáért való felelősségvállalása is beleértendő,¹³⁸ a Stabilitási Tanács eljárásának egyik mozzanata sem lehet sérelmes a Tanács felügyeleti körébe tartozó valamely közjogi entitás legteljesebb autonómiájára nézve.¹³⁹ Ebből az okból kifolyólag maradt meg a Stabilitási Tanács a karakterét illetően „*együttműködésen alapuló, korai előrejelző rendszernek*”¹⁴⁰. Így a Tanács, hathatós kompetenciák hiányában az eladósodás hatékony visszaszorítására minden kétséget kizáróan alkalmatlan.¹⁴¹

5.6.1. Érvek és ellenérvek a Stabilitási Tanács koncepciójára vonatkozóan

Mindazonáltal, a „*korai előrejelző rendszer*” modelljének háttérbe szoruló előnyeiről sem szabad megfeledkezni. Stefan Korioth hangsúlyozza, ez a

¹³⁴ Reimer 2011. 162.

¹³⁵ Reimer 2011. 163.

¹³⁶ A kompetenciák felsorolása a német Stabilitási törvény 5. szakasz 4. bekezdés 2. mondatában található.

¹³⁷ Korioth 2009. 735.

¹³⁸ Korioth 2011a. 46.

¹³⁹ Korioth 2009. 735.

¹⁴⁰ Waldhoff/Dieterich 2009. 102.

¹⁴¹ Kahl 2011. 17.

kialakítás ugyanis önszabályozó mechanizmusként erősen ösztönzi az érintett közjogi entitásokat az önállóságra. Ennek jelentőségét könnyű belátni, hiszen, ha egy tartomány nem számolhat más tartományok támogatásával a válságos időkben, sőt, esetlegesen szankcióktól kell tartania, akkor a saját érdekében kénytelen lenne minden erejével azon fáradozni, hogy a válsághelyzeteket megelőzze.¹⁴²

Joachim Wieland az államiságot és az azzal együtt járó szuverenitást hangsúlyozva arra az álláspontra helyezkedik, hogy se a szövetségi szint, de a tartományok és a közösségek sem szorulnak védelemre önmagukkal szemben, tekintve, hogy demokratikusan legitimált politikai entitásokról van szó. Ennek alátámasztásául azzal érvel, hogy szükség esetén a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer (*Finanzausgleich*) alkotmányos szinten lefektetett körvonalai is megváltoztathatók.

Wieland ezzel arra utal, hogy a német Alaptörvényben lefektetett pénzügyi felosztási struktúra mind a vertikális nexusában, vagyis a szövetség–tartományok–közösségek relációban, mind horizontális vonatkozásában, vagyis tartomány–tartomány relációban „megváltoztatható”. Tehát, ha egy tartomány a számára rendelkezésre álló forrásokból semmilyen módon nem tudná a kiadásait fedezni és fenntartható gazdálkodást folytatni, akkor a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének átalakítása megfelelő megoldást kínálna a tartomány számára szükséges, hiányzó anyagi javak biztosítására.¹⁴³

Mindazonáltal úgy gondolom, hogy ez az érvelés komolyan megkérdőjelezhető. Hiszen a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének abból az okból történő megváltoztatása, hogy egy tartomány gazdálkodásbeli hibáit kompenzálja, ellentmondana a rendszer háttérében meghúzódó egyik fontos elvnek, mégpedig a „hosszútávú egyensúly”¹⁴⁴ elvének. Ez ugyanis az egyenlő elosztás elvén alapulva kimondja, hogy a felosztási mechanizmus hosszútávra szabott referenciaértékeken alapul,¹⁴⁵ és etekintetben az egyes tartományok átmeneti, a gazdasági teherbíró képességtől független pénzügyi nehézségei figyelmen kívül maradnak.¹⁴⁶ Ebből mindent összevetve arra lehet következtetni, hogy a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer alkotmányos alapjai nem szabhatók át az egyes tartományok átmeneti pénzügyi válságkezelése érdekében.

¹⁴² Korióth 2011a. 55.

¹⁴³ Az egészhez: Wieland 2008. 129.

¹⁴⁴ Egyenlő felosztás időben is. lásd: Becker 2000. 3745.

¹⁴⁵ Korióth 2011. 200.

¹⁴⁶ A szolidaritás elve szerint. Lásd ehhez: Korióth 2011b. 200, Korióth 1997. 119, és a német Alaptörvény szövetségi államiságot szabályozó 20. cikk 1. bekezdését.

Stefan Korióth – habár, tisztában van a Stabilitási Tanács koncepciójának előnyeivel – mégis végső soron megkérdőjelezi a Tanács felállításának értelmét azért, mert az a tartományokkal szemben csak gyenge kompetenciákkal bír.¹⁴⁷ Felteszi a kérdést, mi cél szolgál az intézmény valójában, ha a betekintés jogán túlmenően nincs se segítségnyújtási, se szankcionálási joga arra az esetre, ha valamely tartomány költségvetése a válság közelébe kerülne.

5.6.2. Reformjavaslat: Automatikus szankciók

Stefan Korióth annak érdekében, hogy a Stabilitási Tanács intézményének kiüresítése ne következzen be,¹⁴⁸ új rendszer bevezetését javasolja, melyben az államháztartási helyzet tarthatatlanná válása esetén a szintrendszer különböző, egyre szigorodó szankciói automatikusan lépnének életbe.¹⁴⁹

Maxi Koemm egyetértvén Korióthtal csak annyit fűz hozzá, hogy az automatikus szankciók mellett szól az a tény is, hogy azok sokkal kevésbé kerülhetők meg, illetve játszhatók ki politikai eszközökkel, mint például egy törvényi előírás.¹⁵⁰

Ulrich Häde a fentiekkel szembehelyezkedve arra figyelmeztet, hogy az esetleges automatikus bírság kiszabása az egyébként is nagymértékben eladósodott szövetségi és tartományi költségvetésekre csak további jelentős mértékű terhet róna, melynek következtében az is előfordulhatna, hogy a bajba jutottak rendelkezésére álló anyagi eszközök még az alapvető szociális szolgáltatások teljesítésére sem lennének elegendőek.¹⁵¹ Ez pedig nyilvánvalóan ellentétben állna a szociális állam német Alaptörvény 20. cikk 1. bekezdésében foglalt alapelvével.

Komolyabban megfontolva az automatikus szankciók kérdéskörét, felötlik a kérdés, milyen szankciós formák lehetnek egyáltalán alkalmasak a kívánt hatás elérésére, méghozzá az államháztartás fenntarthatósága fényében.

A vizsgálathoz megfelelő kiindulási pontként szolgálhatnak a Maastricht Kritériumok¹⁵². Az EUMSz 126. cikkének 11. bekezdésében ugyanis hosszas katalógus¹⁵³ részletezi a különböző szankciós lehetőségeket,

¹⁴⁷ Az egészhez: Korióth 2011a. 55.

¹⁴⁸ Korióth 2009. 735.

¹⁴⁹ Korióth 2009. 735.

¹⁵⁰ Koemm 2011. 84.

¹⁵¹ Koemm 2011. 84.

¹⁵² Lásd ehhez: 3.4.

¹⁵³ Färber 2007. 112.

melyben többek között a letéti kötelezettség és a pénzbírság is szerepel. Nem lehet azonban teljes meggyőződéssel állítani, hogy a pénzbírság alkalmazása egy rossz költségvetési helyzetben lévő közjogi entitással szemben ésszerű volna.¹⁵⁴ Sőt, azáltal hogy a pénzbírság újabb kötelezettségeket keletkeztet, éppen hogy nem javítja a helyzetet, de egyenesen kontraproduktív hatással van.¹⁵⁵

A fenntarthatóság értelmében vett legkedvezőbb módszer ugyanis az lenne, ha a szankciók „*már önmagukban az adósság törlesztéséhez segítenének hozzá*”¹⁵⁶, vagy másként szólva, ha a szankció összege a költségvetési hiány kiegyenlítésére lenne fordítható.¹⁵⁷ Ez a szankciós megoldás a német rendszerben például a személyi jövedelemadó mértékének automatikus megemelésével lenne megvalósítható.¹⁵⁸

Figyelembe véve azonban, hogy a személyi jövedelemadó megemelése tartományi szinten több szempontból is meglehetősen problémás lehet,¹⁵⁹ ez a szankció csak a szövetségi szinten lenne alkalmazható. Annak érdekében, hogy a tartományokra nézve is hasonló jellegű szankció léphessen életbe, az ő esetükben az iparűzési adó mértékének szankciós felemelésére kerülhetne sor.¹⁶⁰ E rendszer vitathatatlan előnye lenne, hogy a „*hitelfelvétel tilalmát notórius módon megszegő tartományok*”¹⁶¹ lakosai végre a saját bőrükön érezhetnék a túlzott mértékű hitelfelvétel következményeit, ami egy funkcionális demokráciában nem maradna következmények nélkül.¹⁶²

6. Az új adósságfék értékelése

6.1. A tartományok pénzügyi autonómiájának garanciája

Ha az adósságfékot rendszerszinten, az adóügyeket illetően szűkre szabott tartományi törvényhozási kompetenciák és a pénzügyi kiegyenlítési rendszer felosztási mechanizmusa fényében vizsgáljuk, akkor a költségvetési kiadások korlátozása nem csupán illeszkedik a struktúrába,

¹⁵⁴ Az egészhez: Waldhoff/Dieterich 2009. 118.

¹⁵⁵ Gumboldt 2006. 6.

¹⁵⁶ Koemm 2011. 83.

¹⁵⁷ Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

¹⁵⁸ Kahl 2011. 23.

¹⁵⁹ Lásd ehhez: Fuest 2008. 200 f.

¹⁶⁰ A továbbiakhoz: Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

¹⁶¹ Korioth 2009. 735.

¹⁶² Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

de Wolfgang Kahl szerint egyenesen elengedhetetlen előfeltétele az állami költségvetési gazdálkodás konszolidálásának.¹⁶³

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy az adósságfék bár elengedhetetlen, de mégsem minden esetben elégséges előfeltétele a fenntartható költségvetésnek.¹⁶⁴ A bevezetésével szűkül a tartományok korábbi mozgástere, már ami a költségvetés bevételi oldalát illeti: az új adósságfék ugyanis megszünteti a strukturális hitelfelvétel lehetőségét.¹⁶⁵

Ez több szempontból is problémás lehet: először, amennyiben nem áll megfelelő mennyiségű likvid pénzeszköz a tartományok rendelkezésére, akkor a fenntarthatóság kritériuma csorbát szenvedhet. Továbbá fennáll a veszélye annak is, hogy így a tartományok részére „*az ellátandó feladataikhoz mérten rendelkezésre álló tulajdonképpeni pénzügyi keret révén a feladataikat nem végezhetik el önállóan.*”¹⁶⁶ Az önálló döntési lehetőség hiánya akár ahhoz is vezethet, hogy a tartományok államisága csorbát szenved. Az ilyen behatás pedig ellentmond a német alkotmány 20. szakasz 1. bekezdése, valamint a 79. szakasz 3. bekezdése értelmében vett szövetségi államiságnak, vagy az ezzel szorosan összekapcsolódó tartományi önállóság elvének.¹⁶⁷

Stefan Korióth csak két megoldást lát arra, hogy a tartományok az önrendelkezési jogukat a pénzügyi forrásaik tekintetében is megőrizzék¹⁶⁸: az első esetben a szövetségi szintnek felelősséget kell vállalnia azért, hogy garantálja a tartományoknak a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi kereteket, míg a másik eset a tartományok önrendelkezési jogának erősítését kívánja meg a költségvetéseik bevételi és kiadási oldalának teljességén.¹⁶⁹

A feladatok mértékéhez igazodó pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátásának esetét illetően Iris Kemmler még messzebb megy el: az ő koncepciója szerint amennyiben a szövetségi szint kötelezettséget vállal arra, hogy a tartományok feladatai mértékéhez igazodó pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátását garantálja, akkor a továbbiakban teljesen szükségtelen a tartományok számára a hitelfelvétel lehetőségét biztosítani.¹⁷⁰

¹⁶³ Kahl 2011. 15.

¹⁶⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 109.

¹⁶⁵ Fassbender 2009. 740.

¹⁶⁶ Korióth 2009. 732.

¹⁶⁷ Waldhoff/Dieterich 2009. 114.

¹⁶⁸ Korióth 2009. 732.

¹⁶⁹ Korióth 2008. 194.

¹⁷⁰ Kemmler 2009. 556.

Mindazonáltal a legtöbb szerző, ahogy jelen tanulmány szerzője is, más véleményen van. Sokan¹⁷¹ ugyanis a pénzügyi keretek szövetségi szintű kijelölésével kapcsolatban inkább azt hangsúlyozzák, hogy az a tartományok pénzügyi autonómiájának leszűkítését, és ezáltal a tartományi államiság korlátozását¹⁷² jelentené, ha a tartományok az önmeghatározás jogukat csak a szövetségi szint által meghatározott kereteken belül, egészen konkrétan a feladataikhoz rendelt pénzügyi eszközök mértékéig gyakorolhatnák.¹⁷³

A teljeskörű tartományi autonómia primátusát elismerve tehát csupán egyetlen lehetőség marad Stefan Korióth tézisei értelmében¹⁷⁴: ki kell szélesíteni a tartományok törvényhozási kompetenciáit az adóztatás területén.¹⁷⁵ Az ennek megteremtéséhez szükséges előfeltételek azonban a tartományok teherbíró képességének különbségei miatt egyelőre még nem állnak fenn.¹⁷⁶

Mégis mindaddig, amíg a tartományok kompetenciáinak kiszélesítése elmarad, tartani kell attól, hogy egyes tartományok a jövőben a hitelfelvételi lehetőség kiiktatása következtében komoly anyagi nehézségekkel néznek majd szembe,¹⁷⁷ sőt, szélsőséges esetben még az is előfordulhat, hogy egyes tagállamok nem lesznek képesek az új adóssághék betartására.¹⁷⁸

6. 2. Kitekintés: a községek

A szövetség és a tartományok kapcsolatának hosszas taglalása után felmerül a kérdés: miért is nem tárgyaltuk mindeddig a német föderalizmus harmadik szintjét, a községi szintet? A kérdés felvetése különösen azért megalapozott, mert azok az európai uniós előírások, amelyek az eladósodás maximális mértékét meghatározzák, nemcsak a szövetségi vagy a tartományi, de a községi költségvetésekre egyaránt kiterjednek.¹⁷⁹

¹⁷¹ Andreas Glaser több nevet is említ, így például Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Christoph A. Schaltegger és Johanna Hey szerzőket.

¹⁷² A következményekhez lásd: 6.1.

¹⁷³ Glaser 2010. 219.

¹⁷⁴ Lásd itt: 6.1.

¹⁷⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 109.

¹⁷⁶ Lásd ehhez: Meyer 2008. 149.

¹⁷⁷ Korióth 2009. 732.

¹⁷⁸ Calliess 2011. 43.

¹⁷⁹ Scholl 2010. 165, valamint lásd ehhez: 3.1.

Ennek megválaszolásához a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdése lehet a kiindulópont, mely az adósságszabályok betartására csupán a szövetségi szintet és a tartományokat kötelezi.¹⁸⁰ Ennek értelmében a községek csak közvetetten, mint a tartományi szintet alkotó szervezeti egységek tartoznak az új adósságfék rendelkezései alá.¹⁸¹ Így a községekre vonatkozó konkrét adósságszabályok megalkotása tartományi törvényhozási kompetencia.¹⁸²

Általánosságban megállapítható, hogy e tartományi jogalkotási hatáskör mégsem olyan kiemelt jelentőségű, mint a szövetségé a tartományokkal szemben. Függetlenül ugyanis attól, hogy milyen szigorú szabályokat léptet hatályba egy tartomány, nem taszíthatja a községeket olyan nehéz anyagi helyzetbe, mint adott esetben a szövetség az egyes tartományokat. Ez különösen arra vezethető vissza, hogy a községek számára „több alternatíva is kínálkozik a pénzügyi szükségleteik fedezésére”¹⁸³: az önálló adóztatási joguknál¹⁸⁴ fogva ugyanis kellő mozgástér áll a rendelkezésükre a hitelekből származó bevételek pótlására. Tudniillik a különböző bevételi források, mint a hitelfelvétel vagy az adóból származó bevételek egymással helyettesíthetők.¹⁸⁵

6. 3. Kritikus észrevételek az új adósságfék kapcsán

A helyettesítés jelensége egyébként az új adósságfék következtében szövetségi, valamint tartományi szinten is¹⁸⁶ megfigyelhető: gyakorta hangoztatott kritika ugyanis az új adósságfékkel szemben, hogy szükségszerűen adóemeléshez vezet.¹⁸⁷

Ezen felül aggodalomra ad okot az a tény is, hogy az új szabályok kizárólag a nettó hitelfelvételt szabályozzák. Ezzel ugyanis egyrészt továbbra is jogszerűen lehetőség nyílik az adósság átrendezése¹⁸⁸ érdekében való hitelfelvételre, másrészt pedig a szabályozás nem tér ki a már fennálló adósság csökkentésére. Ebből a szempontból kifejezetten

¹⁸⁰ Reimer 2011. 156.

¹⁸¹ Kube, 2016.12., Art. 109. 31. (24.)

¹⁸² Reimer 2011. 156.

¹⁸³ Reimer 2011. 151.

¹⁸⁴ Az adóztatási jogukat a német Alaptörvény 28. szakasz 2. bekezdés 3. mondat 2. félmondata alapozza meg, amit a 106. szakasz 5. és 6. bekezdése a vagyonadó és az iparüzési adó kivetésére korlátoz. Lásd még: Hellermann 2014. 23.

¹⁸⁵ Reimer 2011. 151.

¹⁸⁶ Ez a 6.1. érveléséből következik.

¹⁸⁷ Wieland 2011. 237.

¹⁸⁸ Korioth 2009. 732, valamint lásd még: 2.

sajnálatos, hogy a Ferdinand Kirchhof¹⁸⁹ javaslatai nem valósultak meg teljes terjedelmükben. Ha konkrét, törlesztési ütemtervet tartalmazó passzusokat nem is tartott észszerűnek az alkotmányozó (*pouvoir constitué*), legalább az értékválasztását szignalizálhatta volna azzal, hogy a fennálló államadósság leépítése érdekében az adósságrendezés tilalmát is kimondja, és a fennálló adósság csökkentését mint alkotmányos célkitűzést felveszi a német Alaptörvénybe.¹⁹⁰ Azáltal azonban, hogy mindez elmaradt, a kiegyensúlyozott költségvetés (*ausgeglichenen Haushalt*) követelménye csak meghatározott körben jut jelentőséghez, ami valójában e területeken az alapelv figyelmen kívül hagyását jelenti.

Az új szabályozásnak azonban harmadik hiányossága is akad. Ez mindenekelőtt az államadósság jogának korábbi alkotmányi szintű normáival összehasonlítva tűnik ki: immáron nincs mód arra, hogy a hosszútávú befektetéseket hitelből finanszírozhassák. Ez kifejezetten problémás lehet ezért, mert így a mai generáció kénytelen a befektetési költségeit egyedül viselni, ami nem feltétlenül egyeztethető össze a generációk közti egyenlőség elvével.¹⁹¹

Ugyanakkor ne feledkezzünk meg Ferdinand Kirchhof korábbi megállapításáról sem, mely szerint a pusztán tény, hogy a mai generáció az általa megvalósított investíciók költségeit nem hárítja részben tovább, még nem sérti a generációk közti egyenlőség elvét.¹⁹² Ez következik a szövetségi szint számára biztosított 0,35%-os hitelfelvételi lehetőségéből is, legalábbis az alkotmánymódosítás tervezetének indokolása¹⁹³ szerint. Hiszen az indokolás csak abban az esetben tartja megokoltnak a jogszerű hitelfelvételi keret kimerítését, amennyiben az a jövő generációk érdekeit is szolgáló befektetések finanszírozására szolgál. Ez tehát kifejezésre juttatja, hogy az alkotmányozó a jövő generációk érdekeiről nem feledkezett meg, csupán ezt követően másik kivételszabály felelős a jövő generációk érdekeinek védelméért.¹⁹⁴ Harmadikként Maxi Koemm egyik érve említhető amellet, hogy az új adósságszabályok a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételével születtek meg. Maxi Koemm a korábbi és az új adósságfék hatására vonatkozóan von le következtetést: úgy ítéli meg, hogy az új normaszöveg azáltal, hogy a befektetések fogalmát mellőzi, a norma kijátszásának lehetőségét nagyban leszűkíti, és ezáltal

¹⁸⁹ Bővebben: 4.

¹⁹⁰ Waldhoff/Dieterich 2009. 117 f.

¹⁹¹ Koemm 2011. 182.

¹⁹² Lásd ehhez: 4.

¹⁹³ Bundestag 2009. 5 f.

¹⁹⁴ Koemm 2011. 210, valamint lásd ehhez: 5.2.1.

de facto jobban szolgálja a generációk közti egyenlőség elvét, mint elődje.¹⁹⁵

Maxi Koemm fenti megfontolása abban gyökerezik, hogy már a korábbi, a Föderalizmusreform előtti alkotmányos norma sem volt ab ovo alkalmatlan arra, hogy a további eladósodást megakadályozza.¹⁹⁶ Így tulajdonképpen a reform célkitűzése, nevezetesen egy „jobb fék”¹⁹⁷ megalkotása az elejétől fogva nem is volt lehetséges.¹⁹⁸ A sikertelenség oka ugyanis a politika adósságszabályhoz való viszonyulásában leledzett.¹⁹⁹ Ezért, írja Stefan Korióth, már a Föderalizmusreform II-t követően rá kellett volna ébredni arra, hogy a normaszöveg konkrét kialakítása az államadósság visszaszorításában csupán másodlagos szerepet játszik. Elsősorban ugyanis a pénzügyi- és a költségvetési politikai hozzáállás, ami megformálásra szorul. Mindaddig ugyanis, amíg a megfelelő politikai fegyelem nem adott, és a politikai szereplők a szabályozást nem veszik komolyan²⁰⁰, addig nem lehet semmit tenni az adósságfék hatékonyságának növelése érdekében.²⁰¹

6. 4. A fenntarthatóság követelményének teljesítése

A fent részletezett, meglehetősen komplex problémakörök elemzése és az ellentétes vélemények ismertetése következtében nehezen megállapítható, hogy az új adósságfék végtére is megfelel-e a fenntarthatóság követelményének, vagyis más szavakkal, hozzájárul-e az államadósság visszaszorításához.²⁰² Az új rendszer annyiban minden bizonnyal hiányos, hogy nem szorgalmazza kifejezetten a már fennálló adósság leépítését.²⁰³ Sőt, a Stabilitási Tanács intézményének hatékonysága is megkérdőjelezhető.²⁰⁴ Mégis azt lehet mondani, hogy az általános hitelfelvételi tilalom többnyire, tehát néhány kivételes esettől²⁰⁵ eltekintve, a lehető legjobb megoldás arra,²⁰⁶ hogy az államadósság további növekedésének elejét vegye.²⁰⁷ Azt azonban továbbra is

¹⁹⁵ Koemm 2011. 183.

¹⁹⁶ Lásd: 3.1.

¹⁹⁷ BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007 (2 BvF 1/04), Sondervotum, Absatz-Nr. 162.

¹⁹⁸ Korióth 2009. 736.

¹⁹⁹ Bővebben: 3.3.

²⁰⁰ Az egészhez: Korióth 2009. 736.

²⁰¹ Korióth 2009. 729.

²⁰² Lásd itt: 2.

²⁰³ Lásd még: 6.3.

²⁰⁴ Bővebben: 5.6.1.

²⁰⁵ Bővebben: 5.2.

²⁰⁶ Indokolás itt: 5.3.

²⁰⁷ Lásd itt: 3.1.

bizonytalanság övezi, hogy az adósság szabályok az új formában alkalmasak lesznek-e a tőlük remélt, a fenntarthatósággal összhangban álló hatás kiváltására.²⁰⁸ Ez különösen akkor tűnik problematikusnak, ha figyelembe vesszük, hogy már a korábbi szabályozás is *de iure* korlátok közé kívánta szorítani az eladósodást, ez a célkitűzés azonban megmaradt a jogi szabályozás szintjén, és *de facto* nem jutott érvényre.²⁰⁹ Az új adósságfék bevezetése azonban, különösen más országok tapasztalatait alapul véve, biztató jel a változásra.²¹⁰

7. Anticiklikus adópolitika

Félretéve a szabályozás érvényesülése körül felmerülő kétségeket, és bízva abban, hogy az új adósságfék ténylegesen hatékonyabb lesz, mint az elődje, érdemes a szabályozást időbeli síkon is megvizsgálni. A fő kérdésfeltevés így annyiban módosul, hogy mennyiben feleltethető meg az új szabályozás a fenntarthatóság követelményének hosszútávon, vagyis, hogy az új előírások képesek-e a költségvetési egyensúly²¹¹ fenntartását garantálni mind a konjunktúraciklusok, mind a súlyosabb pénzügyi válságok közepette is.

Mindkét eset nehézsége abban rejlik, hogy ilyen időszakokban a költségvetés bevételei nagymértékben elmaradnak annak kiadási oldala mögött, ami költségvetési hiányhoz vezet.²¹² A piaccgazdaság szabályai alapján a periodikusan fellépő költségvetési nehézségek kiküszöbölésére egy anticiklikus gazdaságpolitika²¹³ jelenti a legideálisabb megoldást: ez olyan önszabályozó mechanizmus²¹⁴, amely automatikus stabilizátorokon²¹⁵ keresztül fejti ki a hatását.

Ekkehart Reimer viszont olyan ösztönző kiadási politika mellett teszi le a voksát, amely mind a szövetségi szintet, mind a tartományokat arra indítaná, hogy a többletbevételeiket a fellendülés idején, az eddigi gyakorlattal ellentétben ne a kiadásaik automatikus növelésére fordítsák, hanem ehelyett képezzenek tartalékokat, vagy amennyiben még a korábbi válság(ok) következtében pénzügyi kintlévőségeik maradtak fenn, azokat

²⁰⁸ Részletesebben: 6.3.

²⁰⁹ Lásd ehhez: 3.1.

²¹⁰ Lenz/Burgbacher 2009. 2567.

²¹¹ Seiler 2009. 724.

²¹² Koemm 2011. 220.

²¹³ von Lewinski 2011. 270.

²¹⁴ Reimer 2011. 154.

²¹⁵ Koemm 2011. 220.

törlesszék vissza.²¹⁶ Hiszen a tartalékképzés egyértelműen „olcsóbb”²¹⁷ a hitelfelvételnél, tekintve, hogy ezzel az állam az általa már korábban félretett pénzügyi eszközöket használja fel.²¹⁸ A módszer legfőbb hátránya, hogy az eddigi tapasztalatok alapján²¹⁹ az ilyen jellegű megtakarítási konstrukciók nem örvendenek túl nagy politikai népszerűségnek.²²⁰

Így az államadósság jogának megújítása során a konjunkturális hullámvölgyek kisimítására szolgáló, mintegy egyedüli megoldásként kínálkozó hitelfelvétel a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának általános tilalma alól önálló tényállásként képez kivételt.²²¹ A német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 1. alternatívájában foglalt kivételes rendelkezés kimondja, hogy hitelt csak abban az esetben lehet felvenni, ha még ugyanabban a költségvetési időszakban, szimmetrikusan vissza fogják törleszteni. E kivételszabály alkotmányba történő felvétele azt a felfogást juttatja kifejezésre, miszerint a konjunkturális kilengések a költségvetési gazdálkodás normál állapotának leképeződései.²²²

Azonban nem minden visszaesés tudható be egyszerű hullámvölgynek, és ezt a német Alaptörvény már a szabályozási megoldásával is jelzi. Azok a rendkívüli kilengések, vagy más szóval pénzügyi válságok ugyanis, amelyek olyan nagy gazdasági megterhelést jelentenek, hogy előtte az állam is tehetetlenül meghajolni kényszerül, már a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondatának 2. alternatívája alá esnek, amely főszabály szerint egyébként a természeti katasztrófákra és a rendkívüli veszélyhelyzetek kezelésére lett konstruálva.²²³ Itt a német Alaptörvény a konjunkturaciklusokban felvett hitelek törlesztésének módjától eltérően enyhébb kitévelt támaszt: nem szimmetrikusan, hanem a 109. szakasz 3. bekezdés 3. mondata alapján „méltányos” időtartamon belül várja el a felvett hitelek visszafizetését.

A kivételszabályok fent részletezett²²⁴ kialakításával a német alkotmány megmarad a John Maynard Keynes által kidolgozott koncepciónál, az anticiklikus konjunkturális politikánál.²²⁵ Van azonban egy jelentős módosítás az alkotmányos rendelkezésekben az eredeti keynesi elgondoláshoz képest: a hiteltörlesztési kötelezettséget enyhébb formában

²¹⁶ Reimer 2011. 158.

²¹⁷ Háttér: 4.

²¹⁸ von Lewinski 2011. 274.

²¹⁹ Weizen 2008. 540.

²²⁰ von Lewinski 2011. 271.

²²¹ Bővebben: 5.2.2.

²²² Az egészhez: von Lewinski 2011. 282.

²²³ Megfelelően: 5.2.3.

²²⁴ Lásd: 5.2.2.

²²⁵ Lásd még: 3.1.

írja elő.²²⁶ Ez különösen arra a tényre vezethető vissza, hogy az államadósság megfékezésére irányuló normák, még ha azokat eredetileg anticiklikus megfontolásból is léptették életbe, ha a hatásukat valamely oknál fogva időben megkésve fejtik ki, éppen a nemkívánt²²⁷, prociklikus²²⁸ eredményhez vezetnek.²²⁹ Az esetleges prociklikus hatás veszélye azonban a szimmetria követelményének bevezetésével eredményesen elkerülhető.²³⁰

Ez ugyanis arra szolgál, hogy felszámolja végre a hitelek visszafizetésének korábbi, csúfos gyakorlatát, és garantálja, hogy a jövőben az állam a hiteleket teljes terjedelemben vissza fogja fizetni.²³¹ Maxi Koemm a múltbeli tapasztalatok alapján rávilágít, hogy nem elég, ha a költségvetési többlet, amely a konjunktúra prosperáló időszakában keletkezik, a gazdasági visszaesés idején felvett hitelek törlesztésére fordítható. Hangsúlyozza, hogy ezt nem szabad választás kérdésévé tenni: a hitelek fellendülés idején történő visszafizetése ugyanis szükségszerű.²³² Az új szabályok tehát, eleget téve e kívánalomnak is, jó eséllyel hozzájárulnak a kitűzött cél eléréséhez, vagyis ahhoz, hogy Németország a jövőben még közelebb kerüljön a hosszútávon fenntartható és kiegyensúlyozott gazdaságpolitika ideáljához.²³³

8. Következtetésem

A fenntarthatóság szemszögéből, amint a fentiekben bemutattam, az államadósságfék szerepe valóban kiemelt.²³⁴ Wolfgang Kahl ezt azzal indokolja, hogy *„Németországban alapvetően nem a gyenge bevételi forrásokra vezethető vissza az államadósság túlzott mértéke, hanem ennek a féktelen kiadási kedv az oka”*²³⁵. Habár az államadósság-szabályok jelentősége alapvető, mégsem bizonyult elég hatékonynak a korábbi, a Föderalizmus II.-t megelőző szabályozás, amely a jövő generáció hasznát is szolgáló befektetések erejéig engedélyezte a hitelfelvételt:²³⁶ a rendelkezéseket ugyanis rendszerint megkerülték. Mégsem maradtak el a

²²⁶ Wieland 2008. 119.

²²⁷ Blankart 2006. 379. ff.

²²⁸ Lásd még: Scharpf 2009. 139.

²²⁹ Gerlach 2010. 72.; lásd még: Oettinger 2009. 8.

²³⁰ Ryczewski 2011. 184 f.

²³¹ Reimer 2013. Art. 109. 59, 72, 73. (1731, 1733)

²³² Koemm 2011. 220.

²³³ Részben: Ryczewski 2011. 140.

²³⁴ Lásd: 1.

²³⁵ Kahl 2011. 10.

²³⁶ Lásd: 3.1.

visszás magatartás igazolására szolgáló kísérletek: szívesen hárították felelősséget a beruházások túl tágra szabott fogalmára²³⁷ vagy a kivételszabályokra²³⁸.

A nagyobb fokú hatékonyság elérése érdekében a megújult normaszöveg szigorúbb:²³⁹ a hitelfelvétel tilalmát teszi meg főszabállyá. Még sincs ok a fenntarthatóság követelményének érvényesülése miatt az aggodalomra, ha feltételezhetjük, hogy a szövetségi hitelfelvétel lehetősége valóban a jövő generációk érdekeinek védelmét biztosítja.²⁴⁰ Ugyanakkor a nagyfokú szigor még nem garancia arra, hogy a rendelkezéseket valóban be is fogják tartani:²⁴¹ az új szabályozási konstrukció sem mentes ugyanis a kivételes tényállásoktól.²⁴² Ezen túlmenően pedig az is aggasztó körülmény, hogy a szabályok érvényesüléséért felelős Stabilitási Tanács²⁴³ eszközkészlete alkalmatlan az intézmény feladatainak a megvalósítására.²⁴⁴

A kivételszabályok létjogosultsága azonban a fenntarthatóság megvalósítása érdekében megkérdőjelezhetetlen. Az új előírások hosszútávú működését tekintve²⁴⁵ ugyanis megállapítható, hogy csak a kivételszabályok segítségével sikerülhet megőrizni a konjunktúraciklusoknak kiszolgáltatott pénzügyi rendszer dinamizmusát:²⁴⁶ a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondatában foglalt kivételek alkotják ugyanis az anticiklikus politika képzeletbeli mozgatórugóit.²⁴⁷

Felhasznált irodalom

Auerbach, Alan J., Long-Term Objectives for Government Debt. FinanzArchiv, LXV. évf. 2009/4, 472 ff.

Becker, Joachim, Forderung nach einem Maßstäbengesetz – Neue Maßstäbe in der Gleichheitsdogmatik?, NJW 2000, 3742. ff.

²³⁷ Lásd még: 3.2.

²³⁸ Bővebben: 3.2.

²³⁹ Lásd ehhez: 5.

²⁴⁰ Lásd: 5.2.1.

²⁴¹ Lásd még: 6.4.

²⁴² Lásd még: 5.2.

²⁴³ Bővebben: 5.6.

²⁴⁴ Lásd: 5.6.

²⁴⁵ Bővebben: 7.

²⁴⁶ Lásd: 7.

²⁴⁷ Lásd: 7.

Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 6. Kiadás (2006), zit.: Blankart 2006.

Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Nachhaltigkeit_in_der_Finanzpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Datum des Abrufs: 02.10.2017, zit.: BMF 2001.

Bundesministerium der Finanzen, Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Juni 2008, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Tragfaehige_Staatsfinanzen/2008-06-04-2-tragfaehigkeitsbericht-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4, (2017.10.02.), zit.: BMF 2008.

Bundestag, Gesetzesbegründung, BT-Dr16/12410, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>, (2017.10.02.), zit.: Bundestag 2009.

Buscher, Daniel, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, zit.: Buscher 2010.

Calliess, Christian, Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 25. ff., zit.: Calliess 2011.

Christ, Josef, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333. ff.

Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Szerk.), Grundgesetz: GG, Kommentar, zit.: Reimer évszám. cikkszám. pont. (oldalszám)

Färber, Gisela, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung - Ursachen, Abhilfe, Vermeidung -, in: Kai A. Konrad/Beate Joachimsen (Szerk.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2. Kiadás, 2007, 85. ff., zit.: Färber 2007.

Fassbender, Bardo, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, 737. ff.

Feld, Lars P., Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 45. ff., zit.: Feld 2011.

Fuest, Clemens, Würde mehr Steuerautonomie die finanzschwachen Bundesländer benachteiligen?, KritV 2008, 200. ff.

Gerlach, Irene, Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems, 2010, 3. Kiadás, zit.: Gerlach 2010.

Glaser, Andreas, Föderaler Steuerwettbewerb durch Recht – verfassungstheoretische Grundfragen, ORDO 61 2010, 214. ff.

Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, 2001, zit.: Gröpl 2001.

Gröpl, Christoph, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 125. ff., zit.: Gröpl 2011.

Gröpl, Christoph, Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, Die Verwaltung 39 (2006), 215. ff.

Gumboldt, Nico, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, 3. ff.

Häde, Ulrich, Europarechtliche Einwirkungen auf die nationale Finanzverfassung, in: Kai A. Konrad/Beate Joachimsen (Szerk.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2. Kiadás, 2007, 197. ff., zit.: Häde 2007.

Hellermann, Johannes, Aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und Einnahmegestaltungsmöglichkeiten der Kreise und Gemeinden als „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“, in: Hans-Günter Henneke (Szerk.), Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014, 17. ff., zit.: Hellermann 2014.

Kahl, Wolfgang, Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat – Einleitung -, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 1. ff., zit.: Kahl 2011.

Kecső, Gábor, Adósságfélék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon, in: Fazekas Marianna (Szerk.), Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20., 2012, 417-429, zit.: Kecső 2012.

Kemmler, Iris, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, 549. ff.

Kirchhof, Ferdinand, Wege aus der Staatsverschuldung, in: Paul Kirchhof/Moris Lehner/Arndt Raupach/Michael Rodi (Szerk.), Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg, 2000, 241. ff., zit.: F. Kirchhof 2000.

Kirchhof, Paul, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Klaus Grupp/Ulrich Hufeld (Szerk.), Recht-Kultur-Finzen, Festschrift für Reinhard Mußnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, 2005, 131. ff., zit.: P. Kirchhof 2005.

Konrad, Kai A., Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst 2007, 581. ff.

Korioth, Stefan, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729. ff.

Korioth, Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, zit.: Korioth 1997

Korioth, Stefan, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 188. ff., zit.: Korioth 2011b.

Korioth, Stefan, Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? – Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, KritV 2008, 187. ff.

Korioth, Stefan, Staatsbankrott im deutschen Föderalsystem – Instrumente innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs, in: Kai von Lewinski (Szerk.), Staatsbankrott als Rechtsfrage, 2011, 45. ff., zit.: Korioth 2011a.

Koemm, Maxi, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 1. Kiadás, 2011, zit.: Koemm 2011.

Lenz, Christofer/Burgbacher, Ernst, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561. ff.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, zit.: Kube évszám. cikkszám. pont (oldalszám.)

Mikosch, Heiner Felix - Übelmesser, Silke, Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland, PWP 2007, 309. ff.

Meyer, Hans, Der Finanzausgleich, KritV 2008, 132. ff.

Neidhardt, Hilde, Staatsverschuldung und Verfassung, Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen, 2010, zit.: Neidhardt 2010.

Oettingen, Günther H., Föderalismuskommission II: Ergebnisse und Bilanz, ZSE 2009, 6. ff.

Ohler, Christoph, Die Finanzkrise als Herausforderung für die Nachhaltigkeit, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 208. ff., zit.: Ohler 2011.

Pünder, Hermann, Staatsverschuldung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Szerk.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Kiadás, 2007, zit.: Pünder 2007.

Reimer, Ekkehart, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung - Bilanz und Perspektiven -, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 147. ff., zit.: Reimer 2011.

Ryczewski, Christoph, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, zit.: Ryczewski 2011.

Sachs, Michael (Szerk.), Grundgesetz Kommentar, 7. Kiadás (2014), zit.: Siekmann évszám. cikkszám. pont. (oldalszám.)

Seiler, Christian, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721. ff.

Scharpf, Fritz W., Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, 2009, zit.: Scharpf 2009.

Scholl, Bernd, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, 160. ff.

von Lewinski, Kai, Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, zit.: von Lewinski 2011.

Waldhoff, Christian/Dieterich, Peter, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97. ff.

Weinzen, Hans Willi, Fette und magere Jahre: Von Schranken, Bremsen und Rücklagen, DÖV 2008, 535. ff.

Wieland, Joachim, Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, KritV 2008, 117. ff.

Wieland, Joachim, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 229. ff., zit.: Wieland 2011.

The public debt regulations of the German constitution, as the guarantee of the sustainability

Summary

From a sustainability perspective, the debt brake is undeniably the most important factor in the German constitution.²⁴⁸ This is because *“the main cause of the excessive and steadily rising public debt in the Federal Republic of Germany is ultimately not the too weak revenue base, but the unrestrained spending behaviour.”*²⁴⁹

Despite this essential importance, the old rules, which has been in force since 1969 and allowed public debt up to the level of investment, were not effective enough.²⁵⁰ Therefore, the new regulation was adopted, which calls for a complete ban on borrowing.²⁵¹ In this regard, two main questions arise: weather it will be more efficient than its predecessor, and weather the new regulatory design complies with the sustainability requirement.

²⁴⁸ Calliess 2011. 27 f.

²⁴⁹ Kahl 2011. 10.

²⁵⁰ Calliess 2011. 28 f.

²⁵¹ Article 109 para 3 sentence 1 of the German constitution.

Szatmári Andrea
Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: Hoffman István habil. egyetemi docens

A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége

I. A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvény szerint

Az Alaptörvény elfogadásakor több szerző is foglalkozott a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések átalakításával, előrevetítve a szövegszerű eltérésekből fakadó várható következményeket mind a jogalkotás (a szociális ellátórendszer átalakítása), mind a kapcsolódó alkotmánybírói, alapjogvédelmi és jogalkalmazói gyakorlat vonatkozásában.¹ A hatályon kívül helyezett Alkotmány és az Alaptörvény közötti legjelentősebb különbségek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése *szociális biztonsághoz való jogról* rendelkezett, meghatározott élethelyzetek (öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség) esetén pedig megélhetéshez szükséges *ellátásra való jogosultságot* is biztosított. A megfogalmazás ellenére alanyi jog nem keletkezett sem az egyes ellátásokra, sem általában véve a szociális biztonságra. Ahogy Juhász Gábor megállapítja: *„az új alkotmányszöveg az alanyi alapjogként való értelmezés lehetőségét is nyitva hagyva a nyugati demokráciák államcélokat deklaráló pragmatizmusával szemben a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével rendelkezett az immár szociális biztonságként aposztrofált jogról. A szövegezés szokatlansága hozzájárult a 70/E. § alkotmánybírói értelmezése körüli kezdeti bizonytalansághoz, és az alkotmánybírák közt a szociális biztonsághoz való jog tekintetében mutatkozó nézetkülönbségekhez.”*²

Az Alkotmánybíróóság a társadalombiztosítási alapú ellátások tekintetében a tulajdonvédelemre és a jogbiztonságra hivatkozott, amikor az ún. Bokros csomag intézkedéseinek alkotmányosságát vizsgálta. Sólyom László is hangsúlyozza, hogy a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, bár a 70/E. §-t részletesen és általános igénnyel tárgyalta, az valójában

¹ Például Fleck et al. 2011. 68., Chronowski 2011. 68-80., Juhász 2012. 35-49.

² Juhász 2015. 6.

nem a szociális biztonsághoz való jog tartalmi meghatározásával, hanem a szociális ellátások elvonásának alkotmányos módjával és mértékével foglalkozott. A döntések elvi megalapozása sem a szociális biztonsághoz való jog jellegének kifejtésén, hanem a tulajdon védelmén alapult.³

Az Alkotmány alapján kialakult alkotmánybíróági értelmezés szerint a 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jog összességében nem vált alanyi joggá. Az Alkotmánybíróság mindössze annyit állapított meg több döntésében is, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerint: *„a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok [...] mint alkotmányos jogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről [...] gondoskodni.”*⁴

2006-ban pedig az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként határozta meg: *„a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségeket ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.”*⁵

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 2972/2008. számú ügyben készült jelentése – összefoglalva az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatát – megállapította: *„a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nem tekinthető alanyi jogi természetű alapjognak, ennél fogva nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégis csak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan nem meghatározható, de megfelelő mutatószámokkal (például az*

³ Sólyom 2001. 659.

⁴ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, 1. pont

⁵ 59/2006. (X. 20.) AB határozat, 1. pont

öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A 'megélhetési minimumhoz való jog' az élethez és az emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.”⁶

Fentiekkel ellentétben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország már csak *törekszik* minden állampolgára számára szociális biztonság nyújtására, a felsorolt élethelyzetek (anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség) esetén pedig törvényben meghatározott támogatásra való jogosultságot biztosít. A (2) bekezdés értelmében a felsoroltak és *más rászorulóknak* esetében a szociális biztonságot Magyarország „*a szociális intézmények és intézkedések rendszerével*” valósítja meg. A (3) bekezdés rendelkezik arról, hogy *törvény* a szociális intézkedések jellegét és mértékét az igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

II. Az Alaptörvény XIX. cikk alkotmánybíróági értelmezése

A XIX. cikk hivatkozott rendelkezései a hatályba lépés óta értelmezési vitákat generálnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az ma már nem kétséges, hogy nincs alanyi jog a szociális biztonságra, egyrészt annak világos államcél jellege miatt, másrészt pedig a „*törvényben meghatározott*” fordulat következtében a felsorolt élethelyzetek tekintetében sincs semmilyen konkrét juttatáshoz való alanyi jog.

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat meghatározta a fő eltéréseket az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései között. „*A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az emberi méltóságra ugyanis úgy tekintett, mint amelynek 'van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is'. [...] Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország*

⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2972/2008. számú ügyben, 13. oldal.

‘törekszik’ arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és ‘elősegíti’ az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése ‘állami nyugdíjra való jogosultságot’ említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a ‘törvényben meghatározott támogatásra’ való jogosultságot.’⁷

Később az Alkotmánybíróság egy rokkantsági ellátással összefüggő panasz visszautasításának indokolásában már arra a következtetésre jutott: *„Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le”.⁸*

Az Alkotmánybíróság fenti érvelései kizárólag a XIX. cikkekre támaszkodnak, az Alaptörvény további rendelkezéseivel való összefüggést nem tárgyalják. Ebből az következik, hogy amennyiben egy szociális biztonsággal összefüggő konkrét szabályozás elbírálását a testület kizárólag a XIX. cikk alapján végzi el, a rendelkezés valójában „üres”. Mindössze azt írja elő, hogy az államnak törekednie kell a segítségnyújtásra, a felsorolt élethelyzetek esetében pedig törvényt kell alkotnia, melynek során széles körben mérlegelheti, hogy kikre és milyen mértékben terjeszti ki a támogatás igénybe vételének lehetőségét.

A törvény – az Alaptörvényben meghatározott közösség számára hasznos tevékenységen túlmenően is - számos feltételt meghatározhat, amelyek nem teljesítése az ellátásból való kizáráshoz vezethet. Ezek a feltételek többnyire vizsgálhatók (lennének) az Alaptörvény más rendelkezései, elsősorban a jogegyenlőségre és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezések alapján, de mivel a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, önmagában az a körülmény, hogy valaki a törvény szerint nem jogosult az ellátásra, míg más személyek igen, nem ütközik sem a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezésekbe, sem a jogegyenlőség alkotmányos alapelvébe. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a feltételek meghatározásának korlátját egy legutóbbi döntésének indokolásában a következők szerint határozta meg: *„az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése alapján sem írható elő akármilyen feltétel, hiszen a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell*

⁷ [37]

⁸ 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, [11]

*maradnia. E tekintetben minimum korlát az, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a lakókörnyezet rendezettsége biztosításként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett 'közösség számára hasznos tevékenység' előírásaként nem értelmezhető."*⁹

Az idézett érvelés szerint tehát (1) a szociális biztonság nyújtására irányuló állami kötelezettség lehetetlen feltételekkel nem üresíthető ki, továbbá (2) alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket nem lehet előírni.

Az Alkotmánybíróság fenti megállapításai közvetlenül joghatás kiváltására nem alkalmasak, mivel az csak az önkormányzatok részére szóló felhívás, alkotmányos előírás. Az önkormányzatok vonatkozó rendeleteinek egyedi felülvizsgálatáig és esetleges megsemmisítéséig az alaptörvény-ellenes rendelkezések hatályban maradnak.

III. Szociális ellátás-e a társadalombiztosítás?

A társadalombiztosítási ellátások esetében fontos előkérdés, hogy azokat a XIX. cikk vagy a XIII. cikk (tulajdon védelme) alapján vizsgáljuk.

Az értelmezési problémák egy részét a társadalombiztosítás alaptörvényi említésének hiánya okozza. Míg az öregségi nyugdíjak esetén a XIX. cikk (4) bekezdése határozottan eldönti, hogy nincs szó biztosítási jogviszonyról, hanem „*társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer*” működik, számos ellátás továbbra is társadalombiztosítási alapú.¹⁰ Ezek az ellátások¹¹ elvileg nem

⁹ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, [29] bekezdés

¹⁰ Valójában az 1997. évi LXXXI. törvény hatályos állapota (2018) még mindig társadalombiztosítási nyugellátásról rendelkezik, és céljaként az időskorúak, a tartósan vagy véglegesen munkaképtelenné válók, valamint hozzátartozóik megélhetésének biztosítását jelöli meg. Ugyanígy változatlanul társadalombiztosítási jogviszonyt szabályoz az 1997. évi LXXX. törvény is, bár 2011. decemberétől lehetővé teszi, hogy törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait megillető olyan fizetési kötelezettséget állapítson meg, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet (2. § (6a) bek.).

¹¹ A nyugellátásokon kívül a családtámogatások egy része (pl. a csecsemőgondozási díj és a gyermekgondozási díj, amelyek a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben kerültek szabályozásra), valamint a 2011. évi CXCI. törvényben szabályozott rehabilitációs ellátás és

rászorultságtól függenek, abban az értelemben, hogy jövedelemteszt alkalmazására nem kerül sor, a díjfizetéssel az ellátásra jogosultság keletkezik. Ennek ellenére előfordult, hogy az Alkotmánybíróság egy társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló ellátásra vonatkozó indítványt részben a XIX. cikk alapján bírált el.¹²

További értelmezési nehézséget okoz, hogy van-e különbség a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában felsorolt élethelyzetek esetében az állami kötelezettségek mértékében vagy teljesítésének módjában. A 28/2015. (XI. 24.) AB határozat indokolása szerint: *„[a] XIX. cikk (1) bekezdése [...] az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a ‘törvényben meghatározott támogatásra’ való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jöllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke ‘Alaptörvényben biztosított jogot’ tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered.”*¹³

A fenti gondolatmenet világos eligazítást nem tartalmaz arra nézve, hogy milyen érdemi különbséget jelent, ha egy ellátásnak *„alaptörvényi háttere van”*, vagy következik-e ebből bármilyen kikényszeríthető jogosultság.

Az alábbi táblázat az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített élethelyzetek esetén nyújtott legfontosabb pénzbeli ellátásokat foglalja össze.¹⁴ A konkrétan nevesített élethelyzetek szinte mindegyikére létezik a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátás. Biztosítási jogviszony

rokkantsági ellátás.

¹² Lsd. pl. a 4/2016. (III. 1.) AB határozatot, ahol a gyermekgondozási díj és a rehabilitációs hozzájárulás egyidejű folyósításának tilalmát a testület Alaptörvénybe ütközőnek minősítette, egyebek között arra hivatkozva, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése anyaság esetére törvényben meghatározott ellátás biztosítását írja elő. A párhuzamos vélemények szerint a XIII. cikk önmagában elegendő lett volna az alaptörvény-ellenesség kimondásához, a különvélemények pedig a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság államcél jellegét hangsúlyozták.

¹³ [34]

¹⁴ A táblázat nem tartalmazza az öregségi nyugdíjakat, mivel azokról nem a XIX. cikk (1) bekezdése, hanem a (4) bekezdés rendelkezik. Továbbá nem szerepelnek a különféle kifutó jellegű ellátási formák, amelyek megállapítására a hatályos szabályok alapján már nincs mód (pl. a vakok személyi járadéka) és a kifejezetten természetbeni juttatások (pl. a közgyógyellátás, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény).

hiányában azonban kevesebb, vagy semmilyen támogatás nem jár, illetve ezekben az esetekben a támogatás odaítélése többnyire rászorultsági alapúvá válik.

	Társadalombiztosítási ellátás	Alanyi jogon járó ellátás	Rászorultság alapú ellátás
Anyaság (gyermekre tekintettel juttatott ellátásokkal együtt)	csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekápolási táppénz	gyermekgondozást segítő ellátás, gyermeknevelési támogatás, családi pótlék	gyermektartásdíj megelőlegezése, egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás ¹⁵
Betegség	táppénz, baleseti táppénz		
Rokkantság	baleseti járadék, rehabilitációs ellátás, rokkantsági ellátás, kivételes rokkantsági ellátás		egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Fogyatékoság		fogyatékosági támogatás	egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Özvegység	özvegyi nyugdíj		
Árvaság	árvaellátás		
Önhibán kívüli munkanélküliség	álláskeresési járadék, nyugdíj előtti álláskeresési segély		foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Más rászoruló (példák)	szülői nyugdíj		időskorúak járadéka, ápolási díj, kiemelt ápolási díj, emelt összegű ápolási díj

¹⁵ Az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás tárgykör szerinti besorolása nem egyértelmű, mivel az olyan aktív korú személyeknek állapítható meg, akik kereső tevékenységet nem folytatnak (ebben az értelemben munkanélküliséggel összefüggő ellátásnak tekinthető), azonban egészségi állapotuk vagy felügyeletre szoruló kiskorú gyermekük miatt álláskeresőként nem jelennek meg, közfoglalkoztatásban nem tudnak részt venni. Ugyanakkor ez a támogatás rászorultság alapú, mivel csak meghatározott jövedelemszint alatt folyósítható.

Megállapítható, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése által kiemelt élethelyzetekre vonatkozó konkrét törvényi szabályok semmilyen sémát nem követnek, ami az Alaptörvényből levezethető lenne. Sem azt nem lehet kijelenteni, hogy nevesített élethelyzetekben mindenképpen megilleti segítség a rászorulókat, míg a fel nem sorolt helyzetekben nem, sem az nem igazolható, hogy a rászorultság lenne a megkülönböztető ismérv.

IV. Települési támogatások

A táblázatban szereplő, központi államigazgatási szervek döntési hatáskörébe tartozó ellátásokon felül, kiegészítő jelleggel valamennyi élethelyzet esetében, vagy azok fennállása nélkül is lehetőség van települési támogatás folyósítására, amennyiben azt a helyi önkormányzat rendeletében szabályozza (és amennyiben ahhoz megfelelő forrással is rendelkezik). A települési támogatást a 2015-ben végrehajtott reform óta a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §-a szabályozza. A (3) bekezdés szerint a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzet esetén, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére az önkormányzat köteles rendkívüli települési támogatást nyújtani. A (7) bekezdés a havi rendszerességgel nyújtott települési támogatást azonban az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegében maximálja. Az önkormányzatok széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a szabályozás kialakítása során.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára által a II/1220/2013. számú alkotmánybírósági ügyhöz készített állásfoglalása arról számolt be, hogy 2012-ben a lakóköznyezet rendezettségére vonatkozóan 1684 önkormányzat rendelete tartalmazott előírásokat a 2015. március 31-éig hatályos szabályozás alapján.¹⁶ A települések több mint felében tehát az önkormányzatok által megítélhető központi forrásból finanszírozott segélyek feltételeként magatartási szabályokat, azaz érdemességi feltételeket határoztak meg a települési önkormányzatok. A normatív ellátások járási hatáskörbe kerülését követően ez a lehetőség megszűnt, a települési támogatásokra vonatkozóan azonban továbbra is alkalmazzák a lakóköznyezettel összefüggő feltételeket. A Nemzeti Jogszabálytárból véletlenszerűen lekérdezett önkormányzati rendeletek alapján

16

megállapítható, hogy jelenleg is előfordul ilyen típusú feltételek előírása, és ezek esetenként ellentétesek a 30/2017. (XI. 14.) AB határozat indokolásának fentebb idézett [29] bekezdésében megfogalmazott alkotmányos követelményekkel.¹⁷

A települési támogatásokat szabályozó önkormányzati rendeletek sajátosságait mérte fel egy empirikus kutatás a 2015. évi jogszabályváltozásokat követően.¹⁸ A tanulmány szerint a vizsgált 196 önkormányzat által biztosított települési támogatások 70%-a diszkrecionális ellátás (keretjellegű vagy egyedi diszkréció alapján törénik a jogosultság megállapítása).¹⁹ Az óvatossági szabályozás oka valószínűleg a források rendelkezésre állásának bizonytalansága. A normativitás hiánya azonban azzal jár, hogy kifejezetten rászorulóknak minősülő személyek sem feltétlenül jutnak hozzá a megélhetési minimumhoz, így a segélyezés önkormányzati ága csak esetlegesen tudja betölteni a funkcióját.

V. A családtámogatások besorolása

Időnként zavarokat okoz a családtámogatások más helyen és másként szabályozott köre és a szociális ellátások átfedése is. A családok védelméről és a gyermekvállalás támogatásáról ugyanis az Alaptörvény L) cikke is rendelkezik. Szintén kapcsolódik a szociális biztonság kérdéséhez a XVI. cikk, melynek (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ugyanakkor a családtámogatások többsége alapvetően univerzális ellátás, azaz alanyi jogon megilleti a gyermeket családot (erre tipikus példa a családi pótlék, valamint a családi jövedelemadó-kedvezmény is). A gyermekek szociális biztonságát támogatják emellett a gyermekvédelmi jogszabályokban foglalt, rászorultsági alapú ellátások (például a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény). Egyes anyasági ellátások pedig társadalombiztosítási jogviszonyon alapulnak (például a gyermekgondozási díj).

A 14/2014. (V. 13.) AB határozat mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénnyel (Cst.) összefüggésben, mivel az a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki annak lehetőségét, hogy a közös háztartásban együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi

¹⁷ Például Bodroghalom, Borsodszirák, Felsőregmec, Cserháthaláp, Érpatak, stb. ld.: http://www.njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

¹⁸ Mózser 2015.

¹⁹ Mózser 2015. 96.

pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. A jogalkotási kötelezettség teljesítésének határidejét az Alkotmánybíróság 2014. december 31-ében határozta meg. A teljes ülés egyidejűleg elutasította a törvény 7. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint a 12. § (1) bekezdés a) pontjának megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az alapvető jogok biztosa²⁰ kezdeményezte utólagos normakontroll eljárás keretében a vitatott szakaszok megsemmisítését, mivel azok álláspontja szerint ellentétesek voltak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szabályozott egyenlő bánásmód követelményével, a XVI. cikk (1) bekezdésében deklarált, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint a jogállamiság elvével. Az indoklás idézi az alapjogi biztos érvelését, amely szerint *„a családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során ezért elsődlegesen a 'gyermekek mindenek felett álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet' kell a jogalkotónak szem előtt tartania”*.²¹ A Cst. támadott 7. § (1) bekezdése a nevelési ellátásra jogosultak felsorolásában nem tartalmazta a szülő élettársát, a szintén támadott 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti összeszámitási szabályok szerint az egy háztartásban élő, különböző szülőktől származó gyermekek nem számíthatók össze, ha rájuk tekintettel az igénylő nem jogosult családi pótlékra. A szabályozás következtében az élettársak és gyermekeik nem számítottak egy családnak, hanem az egyik szülő és leszármazói egy családnak, a másik szülő és leszármazói pedig egy másik családnak.

Az indokolásban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy amellett, hogy a családi pótlék intézménye az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésén (a gyermekvállalás támogatása) alapszik, egyidejűleg *„szociális juttatás, amely a XIX. cikk (1)-(2) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik”*.²² Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a családi pótlék a XIX. cikk hatálya alá tartozó szociális ellátás lenne, mivel az (1) bekezdés nem sorolja fel a támogatandók között sem a családokat, sem a gyermekeket, a *„más rászoruló”* kifejezés pedig egyfajta rászorultság alapú támogatásra utal. Ezért nem fogadható el az Alkotmánybíróság további – erre alapozott – érvelése, amely szerint a támogatások szabályozása során a jogalkotónak széles körű mérlegelési jogköre van (tekintettel a szociális biztonság biztosításának államcél

²⁰ Kapcsolódó jelentés: AJB-2293/2011.

²¹ [5] bekezdés

²² [28]-[29] bekezdés

jellegére). De még ha be is sorolható valamilyen általános megfontolás alapján a szociális ellátórendszer és/vagy a szociális biztonság alaptörvényi kategóriájába, az mégsem vitatható, hogy speciálisan a gyermekek, illetőleg a családok támogatására további alaptörvényi rendelkezések is vonatkoznak, mint például az alapjogi biztos által is hivatkozott XVI. cikk. (Talán nem is véletlen, hogy az ombudsman nem a XIX. cikkre, hanem elsősorban a XVI. cikkre alapozta az indítványt, a XIX. cikket csak az Alkotmánybíróság hívta fel, nem egészen alátámasztott indokkal.)

Rátérve a XVI. cikk (1) bekezdésének értelmezésére, az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy rámutasson arra, hogy e rendelkezést az L) cikk (1) és (2) bekezdései, valamint a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában „lehetséges” (azaz kell) értelmezni.²³ Az idézett alaptörvényi rendelkezések egymás kontextusában történő értelmezése eredményeként az Alkotmánybíróság először arra a következtetésre jutott, hogy: *„a családi pótlékra való jogosultság – figyelemmel annak célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár – az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik, ezen belül azonban megőrzi szociális juttatás jellegét, mivel törvényen (a Cst.-n) és nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul”*.²⁴

Nem világos, hogy a „szociális juttatás jelleg” kimondásának van-e alkotmányjogi jelentősége (hacsak az nem, hogy ebben az esetben az állam mérlegelési jogkörben szabályozhatja és akár feltételekhez is kötheti), és hogy e jellegét miért támasztaná alá az a körülmény, hogy törvényen alapszik. (Van-e egyáltalán olyan juttatás, amely közvetlenül az Alaptörvényen alapszik?)

Kitérve az államnak az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésében foglalt házasságvédelmi kötelezettségére, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azt az Alaptörvényben rögzített egyéb alapvető jogokkal és értékekkel összhangban kell ellátnia, ezért *„nem valósítható meg az állam házasságvédelmi kötelezettsége a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga ellenében, nem érvényesíthető a gyermekek Alaptörvényben biztosított jogainak a kárára, mert ez ellentétben állna a gyermekek mindenk felett álló érdekének elvével”*.²⁵ Az indokolásban az AB idézi a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban kimondott alkotmányos követelményt, mely szerint *„a házasságot és a családot érintő*

²³ [33] bekezdés

²⁴ [34] bekezdés

²⁵ [44] bekezdés

*intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármely, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket.*²⁶ Az Alkotmánybíróság tehát felhívta a jogalkotót, hogy a szabályozást 2014. december 31-éig módosítsa, az érintett szakaszok megsemmisítését azonban nem tartotta indokoltnak.

A határozathoz több alkotmánybíró különvéleményt fűzött, illetve Bragyova András párhuzamos indokolást fogalmazott meg. A párhuzamos indokolásban kifejtettek szerint Bragyova továbbmenve azt is megállapította volna, hogy tilos a családi pótlék tekintetében a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés, különösen az olyan, ami a szülők együttélési formájára vagy státusára tekintettel történik, mivel ez a gyermekeknek olyan tulajdonsága vagy helyzete, amely általuk nem befolyásolható.

Juhász Imre különvéleményében a mulasztás megállapítása helyett a vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését tartotta volna következetes döntésnek, egyúttal a családtámogatások teljeskörű újrakodifikálását tartaná célszerűnek, amelyhez az Alkotmánybíróság pro futuro hatályú megsemmisítéssel járulhatott volna hozzá. Szerinte téves az a megállapítás, hogy a családi pótlék szociális juttatás, mivel az nem rászorultsági alapú, hanem alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat.²⁷

Pokol Béla szerint az Alaptörvény L) cikke alapján egyértelmű a házasság előnyben részesítése, és a többség döntése ezzel ellentétes. Azt is állítja, hogy jogalkotó szándékosan hozta hátrányos helyzetbe az élettársi kapcsolatban élőket a házasságban élőkhez képest az L) cikk alapulvételével. Továbbá azt a véleményt fogalmazza meg, hogy az L) cikk a normahierarchiában feljebb áll a XIX. cikk (1) bekezdésénél (nem említi viszont a további érintett alaptörvényi rendelkezéseket ebből a szempontból). A XV. cikkel kapcsolatban kifogásolja, hogy az túlterjeszkedik az alapvető jogokon és azt kiterjeszti az egész jogrendszerre. Pokol szerint az Alaptörvény struktúrája és a tárgykörök sorrendje és ezek elkülönítése világos normahierarchiát hozott létre, amely orientálja az értelmezést.

²⁶ Az idézett AB határozat megsemmisítette a családok védelméről szóló törvény 7. és 8. §-át, mivel azok a családfogalom meghatározásakor az Alaptörvényhez képest leszűkítő definíciót adtak, így ellentétben álltak az állam szélesebb körű intézményvédelmi kötelezettségével.

²⁷ Ez persze szociálpolitikai értelemben vitatható állítás, és újra a fogalmi tisztázatlanságra mutat rá, amely például a sok értelmezési problémát okozó család fogalom tisztázatlansága esetében is tettenérhető. Juhász érvelése annyiban mégis elfogadható, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt "szociális biztonság" fogalom alapvetően rászorultsági szemléletű és ebből elvileg levezethető, hogy a mai magyar szabályozás "szociális" juttatás alatt a rászorulókat támogatását érti.

VI. A közfoglalkoztatás alkotmányjogi megítélése

Tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat az államcélként értelmezett szociális jogokat, illetve az államnak ezek biztosítására irányuló kötelezettségét teljesítettnek tekintette abban az esetben, ha az állam olyan szociális ellátórendszert működtet, amely összességében (valamely eleme vagy ezek kombinációja által) biztosítja a rászorulóknak minimális megélhetésének feltételeit, alapvető kérdés, hogy mely elemek tartoznak a szociális ellátórendszer fogalmkörébe. A hatályos alaptörvényi rendelkezések alapján is fontos előkérdés, hogy egy adott jogintézmény a szociális biztonság XIX. cikkben szabályozott eleme, vagy más alapjogokhoz (is) kapcsolódik. A szociális biztonságra vonatkozó megszorító klauzulák akkor és csak akkor alkalmazhatók, ha az adott jogintézményt a XIX. cikk alapján bírálják el. Jó példa erre a közfoglalkoztatás rendszere, melynek alapjogi minősítése alapvetően meghatározza, hogy szabályozási elemeinek alkotmányosságát hogyan ítéli meg az Alkotmánybíróság.

Ha a közfoglalkoztatást a szociális ellátórendszer részének tekintjük, akkor a közfoglalkoztatásra vonatkozó szabályozás alapjogi értékelése során felhívható a szociális biztonságra vonatkozó alaptörvényi szabály, ideértve annak megszorító elemeit is (a feltételhez kötés lehetőségét, a munkanélküliségből fakadó helyzet kizárólag önhiba esetén történő támogatási kötelezettségét), vagy akár a minimális megélhetésre vonatkozó érveket.

Az Alkotmánybíróság a közfoglalkoztatást egyfajta vegyes jogviszonyként értékelte, megállapítva, hogy *„a közfoglalkoztatás intézménye eltérően ítéltető meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezhető”*²⁸. Azonban a többségi határozat indokolása azt is hozzáfűzi, hogy a jogalkotó munkaviszonyként tekint a közfoglalkoztatási jogviszonyra, mivel arra főszabályként a munka törvénykönyvét rendeli alkalmazni, és erre utal az is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal a foglalkoztatási mutatóban figyelembe veszi a közfoglalkoztatott személyeket is. A munkaviszony jelleget támasztja alá az is, hogy a közfoglalkoztatás időtartama nyugdíjszerző időnek minősül, valamint az, hogy egyidejűleg nem folyósítható a foglalkoztatást helyettesítő támogatás.²⁹ Továbbá *„a közfoglalkoztatási jogviszony tartalmi értelemben egy olyan sajátos, atipikus munkaviszony, ami a*

²⁸ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat [54]

²⁹ [56], [57] bekezdés

funkcióját illetően a szociális rendszerhez kapcsolódik, azaz a vizsgált foglalkoztatási forma a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el. Alkotmányjogi értelemben ez két államcél vonatkozásában értelmezhető, amelyeket az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése [...], valamint a XIX. cikk (1) bekezdése [...] fogalmaz meg.”³⁰

Az aktív korú, munkaképes személyek segélyezésének a közfoglalkoztatásban való részvétel az egyik feltétele, ez a jogi megoldás éppen azért alkotmányos, mert az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a szociális intézkedések ilyen feltételhez kötését. A jogalkotó azonban magát a közfoglalkoztatást is feltételekhez köti.

Az alapjogi biztos által benyújtott utólagos normakontroll indítvány a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint a 2.§ (5) bekezdés g) pontját támadta. Az 1. § (4a) bekezdése azokat a vagylagos feltételeket határozza meg, amelyek fennállása esetén az álláskeresőt három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból. Az a) pont aa) alpontja az álláskeresőt a *tanköteles gyermekének mulasztása* miatt folyamatban lévő szabálysértési eljárás, ab) alpontja pedig ugyanezen okból történt három hónapon belüli jogerős elmarasztalás miatt zárta ki az álláskeresőt a közfoglalkoztatásból. Az Alkotmánybíróság eljárásának időpontjáig az aa) alpontot már hatályon kívül helyezték, az ab) alpont tekintetében pedig az AB szerint az alapjogi biztos indítványa nem tartalmazott indoklást, ezért erre vonatkozóan a kérelmet visszautasította.³¹

A formai visszautasítás miatt elmaradt a rendelkezés érdemi vizsgálata, pedig fontos lett volna döntést hozni, mert megfontolandó érvek szólnak amellett hogy a gyermekek iskolai mulasztása miatti kizárás is alaptörvény-ellenes. A gyermekek tankötelezettségének teljesítésével összefüggő kizárási ok esetében talán – nagyon távan értelmezve a „*közösség számára hasznos tevékenység*” fogalmát – elképzelhető lehet olyan érvelés, amely szerint társadalmi érdek és így a közösség számára hasznos a gyermekek iskoláztatása, mellyel megelőzhető lehet a hátrányos helyzet továbböröklődése. Azonban ez utóbbi kizáró szabály felveti a célszerűségi követelmény hiányát: a közfoglalkoztatásban való részvétel és az általa szerezhető anyagi források a családban élő gyermekek számára épp olyan fontosak a megfelelő fejlődéshez, mint az oktatás, sőt, az anyagi források hiánya sokszor akadályozza az oktatásban

³⁰ [60] bekezdés

³¹ [42]-[43] bekezdés

való (hatékony) részvételt is (mivel költségei vannak). A munkalehetőségtől való megfosztás ebben a tekintetben mindenképpen kontraproduktívnak tekinthető, tehát az az elvi ösztönző jelleg, amelyet ehhez a szabályhoz köt a jogalkotó és amely így legitimálhatná az intézkedést, nem igazolható.³² Az alább részletezett másik kizáró oknál felmerült alkotmányossági érvek ugyanúgy alkalmazhatók erre az esetkörüre is.

A támadott (4a) bekezdés b) pontja azok kizárásáról rendelkezett, akik az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségüket nem teljesítik. Ez az ombudsman szerint hátrányos megkülönböztetést valósít meg más munkavállalókhhoz képest. Az Alkotmánybíróság vagyoni helyzet szerinti rejtett diszkriminációt állapított meg, továbbá azt is megállapította, hogy a magánszférához való jogot is sérti, és a korlátozást nem indokolja megfelelően, hogy közfeladatot látnak el, ha az nincs összefüggésben az elvégzendő munka tartalmával. Ezért megsemmisítette az érintett rendelkezést, a kapcsolódó eljárási szabályokkal együtt.

A közfoglalkoztatás(ban való részvétel) egyidejűleg *feltétele* az aktív korú, munkaképes személyek számára megállapítható szociális ellátásoknak és egyben *egyik fajtája (eszköze)* is. Amikor a jogalkotó a közfoglalkoztatásba való bekerülést és a bennmaradást is feltételekhez köti, azzal az aktív korú, munkaképes személyek esetében egyidejűleg a segélyezés feltételét is meghatározza. Vagy másképp fogalmazva: a közfoglalkoztatásból kizáró szabályok egyben a segélyezés egyik feltételének teljesítését is ellehetetlenítik.

Összegzés

Az Alaptörvény XIX. cikke amellet, hogy a szociális biztonságot egyértelműen államcélként és nem (alanyi) jogként határozza meg, az ellátásokra való jogosultság korlátozására a jogalkotó számára széles mérlegelési lehetőséget biztosít. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a törvényi szabályozás megalkotásával az állam teljesíti az Alaptörvényben előírt kötelezettségét. Amennyiben az alkotmányossági vizsgálat során egy szociális ellátást a XIX. cikk hatálya alá tartozónak minősít a testület, annak alapjogi jellegére nem lehet hivatkozni, a

³² További érvként felhozható, hogy az iskolai mulasztást a családi pótlék (iskoláztatási támogatás) szüneteltetésével is szankcionálja a családok támogatásáról szóló törvény (ami egyébként szintén vitatható).

klasszifikációnak ezért alapvető jelentősége van. A „szociális intézmények és intézkedések rendszere” nem definiált, esetről-esetre változik attól függően, hogy az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló ellátásokat, a családtámogatásokat vagy a közfoglalkoztatást a XIX. cikk korlátozást lehetővé tevő szabályozása vagy más alaptörvényi rendelkezések alapján bírálja-e el. A fogalmi tisztázatlanság miatt a szociális biztonsághoz való jog tartalma és az államcél teljesítésének alkotmányos követelményei bizonytalanok.

Felhasznált irodalom

Chronowski Nóra: Az Alaptörvény európai mérlegen. *Fundamentum*, 2011/2. 68-80.

Fleck Zoltán et al.: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. *Fundamentum*, 2011/1.

Juhász Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012/1. 35-49.

Juhász Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 2015/1. szám

Mózer Péter: Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In: *Szociálpolitikai monitoring tanulmányok*. TÁRKI, Budapest, 2015. 87-107.

Sólyom László: Az alkotmánybíróság kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

The lack of a conceptual definition of the elements of the social protection system and its constitutional importance

Summary

Article XIX of the Fundamental Law declares that Hungary shall *strive* to provide social security to all of its citizens therefore it does not establish a legal right to have entitlement for supports. According to the interpretation of the Constitutional Court of Hungary, the lawmaker has a wide margin of appreciation in the field of the specification of eligibility criteria of these social supports. The notion of “social institutions and

measures implemented by the State” has no clear constitutional definition; it is uncertain whether the system of social insurance, the supports of families, and the public employment programmes should be revised merely on the basis of this restrictive regulation or there is still room for taking into consideration the specific provisions relating to these cases. The lack of conceptual definition may result in an uncertainty of the constitutional requirements of the right to social security.

Végh Marianna

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Mohácsi Barbara PhD egyetemi adjunktus

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra

A jogállamisághoz ragaszkodó államok kohéziójának erősítésére Winston Churchill ötlete alapján életre hívott Európa Tanács¹, s annak legfontosabb szerződése, az Emberi Jogok Európai Egyezménye² (továbbiakban Egyezmény³), és az Egyezmény rendelkezéseinek betartása fölött őrködő Emberi Jogok Európai Bírósága a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtása során elkövetett jogsértések orvoslása szempontjából igen jelentős nemzetközi intézmények. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban Bíróság, rövidítve EJEB) annyi bíróból álló nemzetközi bírói szerv, ahány Európa Tanács-i tagország megerősítette⁴ az Egyezményt. Erről Blutman László így ír, *„az Egyezmény (...) klasszikus nemzetközi jogi szerződésként érvényesül a tagállamok belső jogában, közvetlen hatálya nem adott eleve, az a tagállamok belső alkotmányos rendelkezéseitől függ.”*⁵

A Bíróságot az Egyezmény hozta létre. Az Egyezmény rögzíti a Bíróság működésre vonatkozó szabályokat, valamint tartalmazza azon jogok és biztosítékok felsorolását is, amelyeknek tiszteletben tartását az államok vállalták. Az alapjogi bíráskodás fejlődésével kapcsolatban Blutman László azt írja, hogy *„a Bíróság az alapjogok tartalmának megállapításánál a tagállami alkotmányos hagyományokat és a nemzetközi emberi jogi egyezményeket veszi figyelembe. Ugyanakkor a Bíróság – tételes jog híján – rendkívül óvatosan mozgott az alapjogok területén. Ez azért is indokolt volt, mert az alapjogok nemcsak mint funkcionális elvek jöhettek*

¹ Az Európa Tanácsot 1949-ben 10 ország alapította. Célja: a tagállamai közötti politikai, szociális, jogi és kulturális együttműködés megszilárdítása és az emberi értékek védelme Európában. Magyarország 1990. november 6-a óta tagja az Európa Tanácsnak.

² Kovács P. (letöltve: 2017.11.03.) www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2004_4_16.pdf

³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4.

⁴ Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki az Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet. A törvény kihirdetésére 1993. április 7. napján került sor. Maga a törvény a kihirdetést követő 8. napon lépett hatályba.

⁵ Blutman L. 2014. (letöltve: 2017.11.03.)

szóba (mint pl. az arányosság vagy jogbiztonság elve), hanem tartalmi követelményeket is támaszthattak a közösségi jogi normákkal szemben.”⁶

„Az Emberi Jogok Európai Egyezményének alapfilozófiája azonban az egyéni jogvédelemhez, az emberi jogok individuális felfogásához kapcsolódik”⁷, és ez az individualizmus a büntetés végrehajtást érintő ítéletekben is markánsan megjelenik.

Az Alkotmánybíróság is bemutatta a 32/2014. (XI.3.) AB határozatában, hogy „az Egyezményből milyen, Magyarországot terhelő kötelezettség következik a fogvatartottak elhelyezésére, különösen a részükre biztosítandó élettér vonatkozásában. Ennek során nem csupán az Egyezmény normaszövegét, hanem az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére, tartalmának kibontására felruházott EJEB joggyakorlatát is alapul veszi, hiszen Magyarország az Egyezményhez történő csatlakozásával az EJEB joghatóságának is alávetette magát.”⁸

A témánk szempontjából lényeges jogok: az Egyezmény 3. cikkében rögzített kínzás tilalma⁹, a 6. cikkben szabályozott megfelelő eljáráshoz való jog¹⁰, és a 13. cikkben szabályozott hatékony jogorvoslathoz való jog¹¹. Ennek a három jognak a kiemelése azért fontos, mert a büntetésvégrehajtást érintő Bírósági döntések ennek a három alapvető jognak a megsértését állapították meg döntően ítéleteikben.

A jogalkotásra ható EJEB ítéletek

A Bíróságnak a hazai jogalkotásra hatást gyakorló ítéletei, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban Bv. törvény) hatályba lépése előtt születtek, de már hatással voltak a Bv. törvény rendelkezéseire, és hatást gyakoroltak a korábbi jogi szabályozásra¹² is. Az ítéletek túlnyomó része a fogvatartási körülményekkel és a

⁶ Blutman L. 2014.

⁷ Kovács P. (2004.)

⁸ 32/2014. (XI.3.) AB határozat 32. bekezdés

⁹ Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.

¹⁰ Mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan Bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

¹¹ Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

¹² A Bv. törvény 2015. január 1. napján lépett hatályba. Ezt megelőzően a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. és a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet tartalmazta a releváns szabályokat.

túlzsúfoltsággal kapcsolatos hiányosságokat vonultatta fel, de foglalkozott az EJEB a tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel is.

A túlzsúfoltsággal és a fogvatartási körülményekkel foglalkozó ítéletek

Szél kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Szél László magyar állampolgárnak a Magyar Köztársaság ellen 2006. május 23. napján benyújtott kérelme volt. A kérelemben Szél László az Egyezmény 3. cikkének megsértését állította. Az ügyben a panaszos a 2003. szeptember 9. és 2005. május 30. és ezt követően a kérelem benyújtásáig 2006. május 23. napjáig eltelt időszakban bekövetkezett jogsérelmeket tárta a Bíróság elé. A kérelem benyújtásának időpontjában az elhelyezésre vonatkozó általános rendelkezéseket a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) tartalmazta. A Bv.tvr. szerint az elítéltek részére a büntetés-végrehajtási intézetben a higiéniai feltételeknek megfelelő, egészséges és kulturált elhelyezést kell biztosítani¹³. Az általános rendelkezést részben a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (továbbiakban: végrehajtási szabályzat) 137. § (1) bekezdése töltötte meg tartalommal. Ez kötelezően írta elő a fogvatartottaknak biztosítandó élettér nagyságát. Minden elítéltre *legalább* hat köbméter légtér, és a férfi elítéltekre *három négyzetméter*, a fiatalokéakra és a nőkre három és fél négyzetméter mozgástér biztosítását írta elő. Egyéni elhelyezés esetén a mozgástérnek el kellett érnie a *hat négyzetmétert*. Előzetes letartóztatottak esetében személyenként lehetőség szerint legalább tíz köbméter légtér és *négy négyzetméter* mozgástér biztosítását írta elő a jogszabály. Itt meg kell jegyezni azt is, hogy hazánkban a mozgástér meghatározásakor mindig a berendezési és felszerelési tárgyakkal csökkentett zárka alapterületből kell kiindulni. Ez azért is fontos, mert a CPT¹⁴ az egyéni mozgástér meghatározásakor a fogvatartottak elhelyezésére kijelölt helyiségek bruttó alapterületéből indul ki.

¹³ Bv.tvr. 25. § (1) bekezdés *b*) pontja, a 36. § (1) bekezdésének *a*) pontja és a 46. § (1) bekezdésének *a*) pontja

¹⁴ CPT az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére alakult Európai Bizottság

A Bíróság a 2011. június 7. napján véglegessé vált ítéletében megállapította, hogy a kérelmező összesen 21 hónapig tartózkodott 2,76 négyzetméter, és további 21 hónapig 3,15 négyzetméter egy főre jutó alapterületű zárkában, valamint 9 hónapig egy 3,125 négyzetméter egy főre jutó alapterületű zárkában, valamennyi esetben olyan illemhelyel, ahol a megfelelő intimitás nem volt biztosítva.

A 3. cikk megsértésével kapcsolatban a Bíróság az ítéletében kifejtette, hogy *„esetjoga szerint a kegyetlen bánásmód mértékének el kell érnie egy minimális szintet ahhoz, hogy a 3. cikkben foglaltak hatálya alá essen. Ennek a minimális szintnek a megítélése relatív; függ az adott eset valamennyi körülményétől, így a bánásmód időtartamától, fizikai és mentális hatásaitól, és egyes esetekben az áldozat nemétől, korától és egészségi állapotától is. Továbbá, annak megítélése, hogy egy bánásmód a 3. cikk szerinti értelemben 'megalázó'-e, a Bíróság azt is figyelembe veszi, hogy annak célja az érintett személy megalázása vagy lealacsonyítása volt-e, és hogy a következményeket tekintve az a 3. cikket sértő módon károsan befolyásolta-e annak személyiségét.”*¹⁵

A Bíróság megállapította, hogy a panaszos zsúfolt körülmények között történt fogvatartása nem tartotta tiszteletben az alapvető emberi méltóságot, ezért valószínűleg károsan hatott annak testi és szellemi állapotára, mindezekre figyelemmel arra a következtetésre jutott, hogy a túlzásúfolt és nem higiénikus körülmények kimerítették az embertelen és megalázó bánásmód fogalmát.

Csüllög kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Csüllög Zsigmond magyar állampolgárnak Magyarországgal szemben 2008. június 9-én előterjesztett panasza volt, melyben kérelmező azt állította, hogy a fogvatartása során embertelen és megalázó bánásmódban részesült, hosszú időn keresztül különleges biztonságú zárkában volt elhelyezve, és nem biztosították számára annak a lehetőségét, hogy ez ellen hatékony jogorvoslattal éljen.

A Bíróság a 2011. június 7. napján kelt ítéletének 95. pontjában a különleges biztonságú zárkával és ebből fakadóan az izoláltság kérdésben rejlő veszélyek szemléltetése céljából az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1982. szeptember 24-én elfogadott, veszélyes fogvatartottak felügyeletéről és kezeléséről szóló R(82)17. sz. ajánláshoz

¹⁵ Szél kontra Magyarország ítélet (30221/2006. kérelem) 16. pont

fűzött magyarázat kivonatát ismertette: „43. Az emberi méltóságot az elkövetett bűncselekményre és a veszélyességre való tekintet nélkül tiszteletben kell tartani; ha pedig egyes személyeket a hagyományosnál szigorúbb körülmények mellett szükséges fogva tartani, a biztonságos felügyelet, a megfelelő rend és biztonságosság, valamint a közösség jólétének biztosítása mellett minden lehetséges módon segíteni kell, hogy az életkörnyezet ellensúlyozza a súlyosabb felügyelettel járó káros hatásokat, így a csökkent szellemi teljesítményt, depressziót, idegességet, agresszivitást, neurózist, negatív értékeket és a megváltozott bioritmust. A legsúlyosabb esetekben a fogvatartottak tevékenysége pusztán vegetatív életmódra is korlátozódhat. E káros folyamatok általában visszafordíthatók, de ha a fogvatartás, így különösen a maximális biztonság melletti fogvatartás huzamos ideig áll fent, az idő- és térérzékelés, az öntudat nagymértékben és maradandóan károsodhat, és akár a 'személyiség megsemmisüléséhez' is vezethet.”

A Bíróság az Egyezmény 3. cikkének sérelmével kapcsolatban – amellett, hogy korábbi esetjogára hivatkozott – felhívta a figyelmet arra, hogy „az Állam köteles gondoskodni arról, hogy a személy fogvatartásának körülményei megfeleljenek az emberi méltóság tiszteletben tartásának; az intézkedés végrehajtásának módja és formája ne tegye ki a személyt a fogvatartásával elkerülhetetlenül együtt járó szenvedés szintjén túlmenő szorongásnak vagy megpróbáltatásnak; valamint a személy egészsége és jóléte – a börtöntől elvárható mértékben – megfelelően biztosított legyen”.¹⁶

A Bíróság ítéltének 37. pontjában megjegyezte, hogy „a hatóságok nem indokolták érdemben a magánzárka alkalmazását, illetve meghosszabbítását. Indoklás hiányában a vitatott korlátozás önkényesnek értékelhető.”

A hatékony jogorvoslat hiányával kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy a panaszok tárgyában eljáró ügyészség független szervezetnek tekinthető, de nincs meggyőzve arról, hogy „az ügyészség hatásköre túlnyúlik a börtönhatóság által meghozott, visszatartott minősített információkon alapuló döntés jogszerűségének vizsgálatán. Ilyen körülmények között az ügyészség nem végezhet érdemi felülvizsgálatot annak érdekében, hogy a 13. cikk értelmében az illetékes nemzeti hatóság hatékony jogorvoslatot nyújthasson.”¹⁷ A 13. cikk akkor nem szenvedett volna sérelmet, ha az ügyészség rendelkezett volna olyan érdemi

¹⁶ Csüllög kontra Magyarország ítélet 29. pont

¹⁷ Csüllög kontra Magyarország ítélet 48. pont

hatáskörrel, ami lehetővé tette volna számára a sérelmezett döntés megváltoztatását.

Talán ez az ítélet eredményezte az akkor hatályos, és a különleges biztonságú zárkákra vonatkozó egyes rendelkezéseknek¹⁸ a 2012. január 1. napjával történő hatályon kívül helyezését. A 2011. évi CL. törvény a Bv. tvr-be beiktatta a biztonsági zárkába vagy körletre helyezés elleni fellebbezés elbírálását, mint új bv. bírói feladatot. Megteremtette tehát a hatékony jogorvoslathoz való lehetőséget a fogvatartottak számára. Ezzel a módosítással valósult meg, hogy a lényeges jogkorlátozással járó bv. intézeti döntés ellen a fogvatartott panaszát bírói útra terelte, a bv. bíró a bv. intézet parancsnokának döntését megváltoztathatta.

Kovács István Gábor kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Kovács István Gábor magyar állampolgárnak a Magyar Köztársaság ellen 2010. március 5. napján benyújtott kérelme volt. Kovács István Gábor az Egyezmény 3. cikkének megsértését állította. A panaszában sérelmezett időszak a 2008. január 11. napjától 2010. június 9. napjáig terjedt. A kérelem benyújtásának időpontjában az a jogszabályi rendelkezés volt hatályban, ami kötelezően előírta a minimálisan biztosítandó mozgásteret.

A Bíróság a 2012. január 17. napján véglegessé vált ítélettel megállapította, hogy a kérelmező 67 napon keresztül olyan zárkákban volt elhelyezve, amelyekben a berendezést is beleértve 3,5-4,00 négyzetméter alapterület jutott egy fogvatartottra. A Bíróság az ilyen mértékű zsúfolt elhelyezést azzal a ténnyel együtt, hogy a kérelmezőnek csaknem az egész napot a zárkában kellett töltenie, az alapvető emberi méltóság megsértéseként, így az Egyezmény 3. cikkének megsértéseként értékelte

A Bíróság az ítéletében a 3. cikk megsértésével kapcsolatban a korábbi ítéleteire hivatkozva kifejtette és megerősítette, hogy „*az Egyezmény 3.*

¹⁸ A szabadságvesztés és előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet 47. § (5)-(6) bekezdését a 2011. évi CL. törvény 91. §-a helyezte hatályon kívül. A hatályon kívül helyezett bekezdések rendelkeztek a különleges biztonsági körletre helyezés időtartamáról és a felülvizsgálatáról. „47. § (5) Az elítélt különleges biztonságú zárkába helyezését a befogadási bizottság legfeljebb három hónapra rendelheti el, melyet két alkalommal, három-három hónappal meghosszabbíthat. Ezt meghaladó időre az országos parancsnok által kijelölt bizottság (a továbbiakban: bizottság) rendelheti el a különleges biztonságú zárkába helyezés fenntartását. Az elhelyezés indokoltságát a bizottság hat hónaponként felülvizsgálja. (6) Az elítélt különleges biztonsági körletre helyezését a bizottság legfeljebb hat hónapra rendelheti el, melyet az elhelyezés indokának fennállása esetén meghosszabbíthat. A különleges biztonságú körleten történő elhelyezés indokoltságát a bizottság hat hónaponként felülvizsgálja.”

cikkének megsértése általában a törvényes bánásmód vagy büntetés adott formájával elkerülhetetlenül összekapcsolódó szenvedésen és megaláztatáson túlmenő szenvedést és megaláztatást feltételez. A személyi szabadságtól megfosztó intézkedések gyakran magukban foglalhatnak ilyen elemeket. Ezért az államnak e rendelkezés alapján azt kell biztosítania, hogy a személy fogva tartására az emberi méltóság tiszteletben tartásával összeegyeztethető feltételek között kerüljön sor, hogy az intézkedés végrehajtásának módja és módszere ne vesse az egyént a fogva tartással inherensen velejáró szenvedés elkerülhetetlen szintjét meghaladó erősségű gyötrelmére és nehézség alá, és hogy – a szabadságvesztés gyakorlati szükségleteire figyelemmel – a fogvatartott egészsége és jóléte megfelelően biztosítva legyen.”¹⁹

Hagyó kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Hagyó Miklós magyar állampolgárnak a Magyar Köztársaság ellen 2010. szeptember 6. napján benyújtott kérelme volt. A kérelemben Hagyó Miklós az Egyezmény 3. és 13. cikkének megsértését állította. A 3. cikk sérelmének megállapítására irányuló panaszában rögzített időszak 2010. május 17. napjától és 2011. február 23. napjáig terjedt, de az Egyezményesértő elhelyezési körülményeket 2010. május 17. és 2010. november 21. napjai közötti időre jelölte meg, amikor is 3,52 négyzetméter/fogvatartott alapterületű zárkában volt elhelyezve. 2010. november 21-től részben a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza, és részben egy orvosszakértő (2010. szeptember 17-én, illetve 27-én kibocsátott) javaslatára véglegesen egy 4,7 négyzetméter/fogvatartott alapterületű zárkában került elhelyezésre.

A 13. cikk, azaz a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét a hozzátartozóival való kapcsolattartás nem megfelelő biztosítása miatt előterjesztett panaszai kapcsán állította.

A panasszal érintett időszakban a végrehajtási szabályzatnak a korábban is hivatkozott, kötelezően biztosítandó minimális mozgásteret meghatározó rendelkezései voltak hatályban. 2011. november 24. napjától lépett hatályba a fogvatartottak részére előírt mozgástér mértékét módosító szabályozás. A módosítás a fogvatartottakat hátrányosan érintette, hiszen ezt követően már jogszabályi szinten sem tette kötelezővé a minimális mozgástér biztosítását.

¹⁹ Kovács István Gábor kontra Magyarország ítélet (15707/2010. kérelem) 25. pont

A Bíróság a 2013. július 23. napján véglegessé vált ítéletében visszatérően hivatkozott a 3. cikkel kapcsolatosban korábban kifejezésre jutott megállapításokra, de a kérelmező egészségi állapotára történő hivatkozás miatt kiegészítette azzal, hogy *„a 3. cikk azt a kötelezettséget rója az államra, hogy biztosítsa a szabadságtól megfosztott személyek fizikai jólétét. Ha a hatóságok úgy döntenek, hogy egy súlyosan beteg személyt letartóztatásba helyeznek, és a letartóztatást fenntartják, akkor különös gondosságot kell tanúsítaniuk annak biztosítása terén, hogy a fogvatartási körülmények megfeleljenek az ilyen személy betegségéből fakadó speciális igényeknek.”*²⁰

A Bíróság megállapította, hogy a kérelmező több mint négy hónapon keresztül 3,52 négyzetméter egy főre jutó bruttó alapterületű zárkában került elhelyezésre, és számára csak napi egy órára engedélyezték zárkája elhagyását, és a hatóságok csak hat hónap után növelték a zárkán kívül tölthető idő tartamát. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ilyen zsúfolt körülmények között történő hosszabb tartózkodás azzal a ténnyel együtt, hogy a kérelmező túlsúlyos volt és légzőszervi betegségekben, így asztmában és krónikus arcüreggyulladásban szenvedett, olyan bánásmódnak minősül, ami meghaladta a jogszerű fogvatartással elkerülhetetlenül együtt járó szenvedést. Mindezek alapján – figyelemmel a fenti tényezőkre a kérelmező fizikai jólétére gyakorolt kumulatív hatására – az Egyezmény 3. cikkének sérelmét állapította meg

A hatékony jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban a *„Bíróság emlékeztet arra, hogy az Egyezmény 13. cikke az Egyezményben biztosított jogok és szabadságok lényegének végrehajtására nemzeti szinten olyan formájú jogorvoslatokat biztosít, amilyenek a hazai jogrendben éppen rendelkezésre állnak. Ezért a 13. cikk az Egyezmény alapján tett, 'érvekkel alátámasztható panasz' lényegével foglalkozó, és megfelelő orvoslást nyújtó hazai jogorvoslat biztosítását követeli meg.”*²¹ A Bíróság ítéletében megállapította a 13. cikk megsértését arra hivatkozva, hogy *„a legfőbb ügyész nem vizsgálta meg a szóban forgó kapcsolattartással összefüggésben benyújtott kérelmezői panaszt. Ezen körülmények között a Bíróság kénytelen azt a következtetést levonni, hogy a kérelmezőnek nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat a 8. cikkben”*²² számára biztosított jogokba történt beavatkozással kapcsolatos panasz orvoslására.”²³

²⁰ Hagyó kontra Magyarország Ítélet (52624/2010. kérelem) 42. pont

²¹ Hagyó kontra Magyarország ítélet 36. pont

²² Az Egyezmény 8. cikke szerint (a panasz szempontjából releváns részt kiemelve) 1. Mindenkinek joga van arra, hogy ... családi életét ... tiszteletben tartsák.

Fehér kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Fehér Sándor magyar állampolgárnak a Magyar Köztársaság ellen 2010. november 22. napján benyújtott kérelme volt. Fehér Sándor az Egyezmény 3. cikkének megsértését állította, 2006. szeptember 19. és 2008. október 23. napjai között, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2008. november 3. és 2009. július 23. között az Állampusztai Bv. Intézetben, 2009. december 21. és 2010. szeptember 10. között a Budapesti Fegyház és Börtönben, majd 2010. október 1. napjától a kérelem benyújtásáig ismét az Állampusztai Bv. Intézetben töltött időszakban. A kérelem benyújtásának időpontjában hatályban volt jogszabályi rendelkezés kötelezően előírta a legalább hat köbméter légtér és férfi elítéltek esetén a három négyzetméter mozgástér biztosítását.

A Bíróság a 2013. július 2. napján véglegessé vált ítéletében úgy ítélte meg, hogy *„a kérelmező számára rendelkezésre álló mozgástér annyira korlátozott volt, hogy az még a Kormány által e vonatkozásban előadott, a szóban forgó időszak nagyobb részében biztosított napi négy órás engedményt említő verzió elfogadásával sem tekinthető a zárkán kívül töltött idő által megfelelően enyhítettnek.”*²⁴

A Bíróság az ítéletében – visszautalva a hasonló tárgykörben korábban meghozott döntésekre is – úgy találta, hogy a kérelmező ilyen – különösen a Jász-Nagykun-Szolnoki Megyei Bv. Intézetben történt – *„zsúfolt körülmények közötti fogvatartása ártalmas volt a kérelmező fizikai és mentális állapotára... Ezért a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező fogvatartásának zsúfolt körülményei az Egyezmény 3. cikkét megsértve embertelen és megalázó bánásmódnak minősültek.”*²⁵

Talán a megfelelő/minimális mozgástér biztosításának elmulasztása, az Egyezmény 3. cikkének megsértése miatt előterjesztett strasbourgi panaszok számának emelkedése miatt 2010. november 9. napján a 12/2010. (XI.9.) KIM rendelet a végrehajtási szabályzat 137. § (1) és (3) bekezdéseit, valamint a 239. § (1) bekezdését módosította. A módosítás eredményeként egyetlen szó – a legalább – tűnt el ezekből a

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

²³ Hagyó kontra Magyarország ítélet 97. pont

²⁴ Fehér kontra Magyarország ítélet, (69095/10. sz. kérelem) 20 pont

²⁵ Fehér kontra Magyarország ítélet 21. pont

bekezdésekből. A módosítást követően a végrehajtási szabályzat azt írta elő az állam számára, hogy *lehetőleg*, illetőleg *lehetőség szerint* biztosítsa a férfi elítéltek esetén a három négyzetméter, a fiatakorúak és a női elítéltek esetén a három és fél, az előzetes letartóztatottak számára a négy négyzetméter mozgástér. Tehát ha nincs lehetőség, akkor a jogalkotói logika alapján nem beszélhetünk a hazai szabályok megsértéséről. Holott éppen az ellenkezője történt. *„Ez a módosítás teljesen szembe ment a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrejött Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) által lefektetett követelménnyel, ami szerint a többszemélyes zárcák esetében a 4 m² minimális mozgástér a kívánatos a fogvatartottak számára.”*²⁶

Ez a jogalkotói elképzelés azonban tévesnek bizonyul. A fogvatartottak nem hagytak fel a panaszok benyújtásával, és a magyar Alkotmánybíróság is úgy ítélte meg a 32/2014. (XI.3.) AB határozatában, hogy a módosítás eredményeként hatályos 137. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezés nemzetközi szerződésbe és az Alaptörvénybe ütközik. Az AB határozat a hivatkozott jogszabályhelyet 2015. március 31-ei hatállyal semmisítette meg. A határozat 61. pontjában a testület kifejtette, hogy *„az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a támadott rendelkezések ideiglenes hatályban tartása kisebb sérelmét eredményezi a jogbiztonságnak, mintha meghatározott ideig nem létezne a fogvatartottak számára biztosítandó mozgástér mértékét meghatározó jogszabály. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a jövőbeli, 2015. március 31-ei hatállyal történő megsemmisítésről döntött, időt hagyva a jogalkotónak az Egyezményvel összhangban álló, valamint az Alaptörvénynek megfelelő új jogszabályi rendelkezés kidolgozására.”*

De mennyi idő is kellett az Egyezménynek és CPT elvárásainak is megfelelő rendelkezés megalkotására?

Az AB határozat megszületésekor a Bv. törvényt már tárgyalta a törvényhozás. A Bv. törvény 122. §-a azt rögzíti (és ez a bekezdés a megszövegezése óta nem változott), hogy az elítélt jogosult a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra, megfelelő ruházat biztosítására.

Az általános rendelkezést tartalommal kitöltő új végrehajtási szabályzat²⁷ 121. § (1) bekezdését részben az Alkotmánybíróság és a

²⁶ Végh Marianna A fogvatartottak alkotmányos helyzete az alkotmányBírósági határozatok tükrében, Börtönügyi Szemle 2015/2. 13. oldal

²⁷ 16/2014. (XI.19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírás

megszületett EJOB ítéletek szellemében alkották meg. Az IM rendelet hivatkozott szakaszát ugyanis úgy szövegezték meg, hogy a zárkában vagy lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltra lehetőleg hat köbméter légtér, a férfi elítélt esetén *legalább* három négyzetméter, női elítélt és fiatalkorú esetén három és fél négyzetméter jusson. „Kétségtelen, hogy a végrehajtási rendelet szövegezésekor a határozatban foglaltak megjelölték az irányt. Van tehát egy kötelező minimum, amit biztosítani kell, a szabályozás a pozitív irányba történő eltérést biztosítja.”²⁸

Ez a rendelkezés azonban a megszüvegezését követően rövid időn belül változáson ment át. 2015. április 1. napjával²⁹ ugyanis a légtér meghatározásánál eltűnt a lehetőleg kitétel. Tehát minden elítéltra hat köbméter légteret kell biztosítani.

Az elhelyezést illetően az Egyezménynek és a CPT elvárásainak is megfelelő jogi szabályozás csak 2017. január 1. napjával lépett hatályba. A jelenleg hatályos szöveg³⁰ ugyanis úgy szól, hogy a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltra hat köbméter légtér és egyéni elhelyezés esetén *legalább* hat, közösen elhelyezett elítéltek esetén személyenként *négy négyzetméter* élettér jusson.

Tehát 2 év kellett ahhoz, hogy legalább az elhelyezésre vonatkozó jogalkotás terén megfeleljünk a nemzetközi elvárásoknak!

Még egy fontos változás figyelhető meg ebben a szakaszban. A mozgástér helyett az élettér kifejezés került be a jogszabályba. Ez a kifejezés pontosabb, mint a mozgástér, hiszen a zárka vagy lakóhelyiség nem csak a fogvatartott mozgását hivatott biztosítani. A fogvatartott ezen a helyen éli mindennapjait, itt biztosítják a számára az élelmet, a tartózkodást és mindazt, ami az élethez szükséges a szabadságtól való megfosztása teljes időtartama alatt. (Kivéve persze azokat az eseteket, amikor a fogvatartott jogszerűen, hosszabb időre elhagyhatja a bv. intézetet.) Az más kérdés, hogy ennek biztosítására a jelenlegi börtönnépesség létszámát és a hazai elhelyezési körülményeket tekintve a bv. intézetek mennyire képesek.

helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól

²⁸28 Végh M. 2015/2 15.

²⁹29 6/2015. (III.30.) IM rendelet 12. § a) pontja módosította a 16/2014. (XII.19.) IM rendelet 121. §-át

³⁰30 24/2016. (XII.23.) IM rendelet 28. §-a állapította meg a jelenleg is hatályos szöveget a fogvatartottak elhelyezési normájára vonatkozóan

A büntetés-végrehajtási jogalkotásra ezt követően a Varga és mások kontra Magyarország ügyben 2015. március 10. napján meghozott ún. *pilot* (vezető) ítélet gyakorolt jelentős hatást.

Varga és társai kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja hat, Magyarország ellen benyújtott kérelem, melyeket Varga Lajos, Lakatos Zsolt, Tóth Gábor, Pesti László, Fakó Attila és Kapczár Gábor magyar állampolgárok terjesztettek a Bíróság elé 2012. március 1-jén, 2012. július 10-én, 2012. november 14-én, 2013. május 12-én, 2013. július 2-án, valamint 2013. október 1-jén.

A kérelmezők valamennyien a túlzásúfolt börtöncellákban való fogvatartásukat panaszolták, valamint azt, hogy nem állt rendelkezésükre hatékony hazai jogorvoslati lehetőség e területen. Összességben az Egyezmény 3. és 13. cikkének megsértését állították.

A panaszokat a Bíróság együttesen a 2015. március 10. napján meghozott ún. *pilot*, azaz vezető ítéletben bírálta el. A Bíróság az ítéletében az embertelen vagy megalázó körülmények közötti fogvatartás területén már megállapította, hogy „*kétféle jogorvoslati lehetőség lehetséges: az egyik javít a tárgyi körülményeken, a másik alapján pedig kártérítés jár az ilyen körülmények miatt elszenvedett károkért vagy veszteségekért.*”³¹ A Bíróság leszögezte, hogy „*ahol a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód tilalmát tartalmazó alapvető jog érintett, a megelőző és kártérítési jogorvoslati lehetőségeknek kiegészítőnek kell lenniük a hatékonyság megállapíthatóságához... a 3. cikk által általi tilalom hatálya alá elő bánásmóddal kapcsolatos ügyekben az egyének hatékony védelme érdekében egy megelőző jogorvoslati lehetőségnek is elérhetőnek kell lennie.*”³²

A Bíróság az ítéletének 95. pontjában rögzítette, hogy azért alkalmazta a *pilot judgement* eljárást, „*mert ez lehetővé teszi, hogy az ítéletben a jogsértések alapját képező szerkezeti problémák egyértelmű azonosítását, és annak meghatározását, hogy az alperes Államnak milyen intézkedéseket kell meghozni azok orvoslására*”, másrészt azért, hogy az alperes pozícióban lévő Állam az „*azonos szerkezeti problémából eredő nagyszámú egyedi esetet hazai szinten oldja meg*”.

³¹ Varga és mások kontra Magyarország ítélet 48. pont

³² Varga és mások kontra Magyarország ítélet 49. pont

A jogsértés alapját képező szerkezeti probléma minden esetben a 3. cikk megsértését eredményező, nem megfelelő élettér biztosítása, azaz a túlsúlyosság volt. Ahogy ezt a Bíróság az ítéletében rögzítette: *„a fogvatartottak embertelen és megalázó bánásmódnak voltak kitéve, mivel a zárkákban nem volt meg a megfelelő személyes mozgásterük, korlátozottan jutottak hozzá zuhanyzási és kinti tevékenységekhez, valamint a tisztálkodási létesítmények használata során nem lehettek egyedül.”*³³

A Bíróság az ítéletében javasolta a szabadságelvonással nem járó büntetések gyakoribb alkalmazását és az előzetes letartóztatás eseteinek minimalizálását, valamint hatékony jogorvoslati lehetőségek bevezetését, amelyek lehetővé teszik a fogvatartottak számára, hogy a nem megfelelő fogvatartási körülmények miatt kártérítésben részesüljenek. Ennek érdekében a nemzeti hatóságoknak egy vagy több hatékony, preventív vagy kártérítési természetű jogorvoslati lehetőséget kell biztosítaniuk, amelyek megfelelő jóvátételt tesznek lehetővé a büntetés-végrehajtási intézetek túlsúlyosságából eredő Egyezményrel kapcsolatos jogsértésekre.

A Bíróság az ítéletének 113. pontjában hazánkat arra kötelezte, hogy *„ítélet véglegessé válásától számított hat hónapon belül meg kell adni, hogy milyen határidőn belül fogja a megfelelő intézkedéseket meghozni és az Egyezmény 3. cikkének, az embertelen vagy megalázó bánásmód miatti állítólagos megsértése esetére alkalmazandó preventív és kártérítési jogorvoslatokat a gyakorlatban is bevezetni.”*

Gégény kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja Gégény Jánosnak a 2012. július 10-én előterjesztett panasa, melyben az Egyezmény 3. és 13. cikke alapján fogvatartásának nem megfelelő körülményeit, különösen a személyes tér hiányát, valamint e vonatkozásban a hatékony jogorvoslat hiányát panaszolta. A Bíróság a 2015. július 16. napján meghozott és 2015. október 16-án véglegessé vált ítéletében hivatkozott a Varga és mások kontra Magyarország ügyben hozott ítéletben foglaltakra. A *„Bíróság abban az ügyben arra a következtetésre jutott, hogy nem került bizonyításra olyan hatékony jogorvoslat magyar jogrendszeren belüli rendelkezésre állása, amely alkalmas lett volna az állított jogsértés vagy a jogsértés folytatásának*

³³ Varga és mások kontra Magyarország ítélet 99. pont

megelőzésére, s amely megfelelő és elegendő orvoslattal nyújtott volna a fogvatartás nem megfelelő körülményei miatti panasz vonatkozásában."³⁴

A Bíróság nem látott okot arra, hogy ebben az ügyben a korábbi következtetéstől eltérjen, ezért megállapította az Egyezmény 3. és 13. cikkének megsértését. A 3. cikk megsértésével kapcsolatban a panaszolt tizenhárom éves fogvatartási időszak elhelyezési körülményeit minősítette a Bíróság embertelennek és megalázóknak kiemelve azt, hogy a *"zárkán belüli extrém helyhiány olyan szempont, amit nagy súllyal kell figyelembe venni annak megítélésénél, hogy a kifogásolt fogvatartási körülmények „megalázóak” voltak-e a 3. cikk szempontjából."* A kérelmező panaszában megjelölt bv. intézetek (Szegedi Fegyház és Börtön, Budapesti Fegyház és Börtön, Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön) túlszűfoltak voltak. A panaszolt időszak (2001-2013.) jelentős részében a kérelmező számára biztosított személyes tér nem haladta meg az 1 négyzetmétert, és csak néhány esetben állt rendelkezésére kettő négyzetméter élettér. A Bíróság az ítéletének 30. pontjában *„különösen azt hangsúlyozza, hogy a kérelmező hosszú tartamú szabadságvesztés büntetését tölti. A nap nagy részében zsúfolt zárkákban történt fogvatartása nem ideiglenes jellegű volt. A kérelmezőt több mint tizenhárom éve tartják ilyen körülmények között fogva, a magánszféra teljes hiányában"*.

A Bíróság úgy találta, *„hogy a kérelmező tizenhárom éve tartó, túlszűfolt zárkákban, elégtelen higiénias körülmények között történt, kevés szabadlevegős foglalkozást engedő fogvatartása olyan mértékű gyötrelmet és nehézséget okozott a kérelmezőnek, ami meghaladta a fogvatartással óhatatlanul együtt járó szenvedés elkerülhetetlen mértékét."*³⁵

Magyar és mások kontra Magyarország ügy

Itt kell még megemlíteni a Magyar és mások kontra Magyarország ügyet is. A kérelmezők fogvatartásuk nem megfelelő körülményeit, valamint a hatékony jogorvoslat hazai jogbeli hiányát panaszolták. A Bíróság az ügyben több panaszt együttesen bírált el. Valamennyi kérelmező a fogvatartásuk nem megfelelő körülményeit és azt panaszolta, hogy ebben a vonatkozásban nem állt rendelkezésükre hatékony jogorvoslat.

A Bíróság a 2016. január 7. napján meghozott ítéletében hangsúlyozta, hogy *„nem talált olyan tényt vagy érvet, amely a panaszok*

³⁴ Gégeny kontra Magyarország ítélet (44753/12. sz. kérelem) 18. pont

³⁵ Gégeny kontra Magyarország ítélet 31. pont

elfogadhatóságát és érdemét illetően eltérő következtetés levonására bírná a Bíróságot”, és a kérdéssel kapcsolatos esetjogára figyelemmel megállapította, hogy az ügyben a kérelmezők fogvatartási körülményei nem voltak megfelelők. Különösen azt hangsúlyozta a Bíróság, hogy *„a zsúfoltság és a szélsőséges térhiány a zárkában olyan aspektus, ami súlyosan esik latba annak megítélésekor, hogy a kifogásolt fogvatartási körülmények a 3. cikk szempontjából „megalázóak” voltak-e és – önmagukban vagy egyéb hiányosságokkal együtt – jogsértést tárnak-e fel*”.³⁶ Erre figyelemmel a Bíróság megállapította, hogy a panaszok a fogvatartás nem megfelelő körülményei, valamint a hatékony jogorvoslat hazai jogbeli hiánya tekintetében az Egyezmény 3. és 13. cikkének megsértését eredményezték.

Megjegyzendő még, hogy ebben az ítéletben a bíróság nem elemezte az egyes kérelmeket részletesen, hanem a panaszok releváns elemeit az ítélethez csatolt táblázatban rögzítette. A Bíróság a korábbi esetjogára hivatkozások között kiemelten jelölte a Varga és mások kontra Magyarország ügyet.

A vezető ítélet és az ezt követően meghozott ítélet adta az *inspirációt* a jogalkotásnak és fogadta el az Országgyűlés 2016. október 25. napján a 2016. évi CX. törvényt³⁷, ami több ponton módosította a Bv. törvényt. A törvény miniszteri indokolása szerint: *„A Bíróság vezető ítéletében meghatározott követelményeknek való megfelelés érdekében többirányú megoldási terv készült, amelynek célja, hogy a börtönzsúfoltság felszámolását szolgáló férőhely-bővítési programot kiegészítve a jogalkotás eszközeivel is segítse a probléma felszámolását és a hatékony jogorvoslati rendszer kiépítését.*”

A módosítás érintette a reintegrációs őrizetre vonatkozó szabályokat azáltal, hogy az alkalmazási körét kiterjesztette, s ezzel az elítéltek szélesebb köre számára tette lehetővé, hogy a feltételek fennállása esetén e kedvezményben részesüljenek. A módosítást megelőzően a törvény³⁸ négy konjunktív feltételt követelt meg: a várható szabadulás előtt legfeljebb 6 hónappal kerülhetett az elítélt reintegrációs őrizetbe, ha első ízben ítélték végrehajtandó szabadságvesztésre; nem Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pontja szerinti személy elleni erőszakos bűncselekmények miatt ítélték el; az 5 évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztését

³⁶ Magyar és mások kontra Magyarország ítélet 7. pont

³⁷ A törvénynek a Bv. törvényt módosító rendelkezéseinek többsége – többek között a kártalanítás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt, a kártalanítási eljárás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekből eredő sérelem orvoslására, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz alapján megtett intézkedésről és az átszállításról hozott határozat felülvizsgálata, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz – 2017. január 1. napjával léptek hatályba.

³⁸ Bv. törvény 187/A. § (1) bekezdés

fogház vagy börtön fokozatban tölti és vállalja a reintegrációs őrizetbe helyezését.

A módosítás követően az alkalmazási kör bővült. A Bv. törvény jelenleg hatályos 187/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis, ha a szabadságvesztés céljának megvalósulása ilyen módon is biztosítható, a feltételes szabadságra bocsátás esedékessége, illetve ennek kizárása vagy kizártsága esetén a szabadulás várható időpontja előtt reintegrációs őrizetbe helyezhető az az elítélt, aki azt vállalja és gondatlan bűncselekmény elkövetése miatt ítélték szabadságvesztésre, vagy ha szándékos bűncselekmény elkövetése miatt ítélték szabadságvesztésre, akkor nem a Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pontjában meghatározott személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt ítélték el, első ízben ítélték végrehajtandó szabadságvesztésre vagy visszaesőnek nem minősülő bűnismétlő, és öt évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztést tölt. Tehát a gondatlan bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték esetében csak az önkéntes vállalás, az alávetés szükséges. A szándékos bűncselekmények miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték esetében az önkéntes vállaláson kívül további három konjunktív feltétel fennállását kívánja meg a törvény. S ami lényeges, nem a szabadulás előtti utolsó 6 hónapot lehet a bv. intézet falain kívül tölteni, hanem ennél hosszabb időtartamot, gondatlan bűncselekmény elkövetése miatt elítélt személy 1 évet, a szándékos bűncselekmény miatt elítélt személy legfeljebb 10 hónapot.

Természetesen arra vonatkozóan, hogy a szabályozás meghozza-e a kívánt eredményt hatástanulmány elkészítésére, illetve statisztikai adatok elemzésére lesz szükség.

A módosító törvény a miniszteri indokolás szerint ún. „*preventív eszközként*” vezeti be a zsúfolt elhelyezési körülmények miatti, speciális jogcímen alapuló, közvetlenül a bv. intézet parancsnokához címzett panasz lehetőségét. A panasz alapján a bv. intézet parancsnokát intézkedési kötelezettség terheli, amennyiben az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményeket megállapítja, tehát helyt ad a panasznak. Az intézkedés irányulhat a körülmények javítására vagy a sérelem ellensúlyozása érdekében kell intézkedéseket hoznia. A körülmények javítása akkor valósul meg, ha a fogvatartott számára a törvényben előírt mozgástér biztosítása megtörténik. Ennek azonban a fogvatartottak létszámának és a rendelkezésre álló férőhelyeknek a függvényében nincs igazán realitása, mivel elsősorban a más bv. intézetbe történő átszállítás kezdeményezése jöhet szóba, aminél mérlegelni kell azt is, hogy az átszállítás ne eredményezze például a fogvatartott emberi kapcsolatainak

ellehetetlenülését. Ebben az esetben ugyanis újabb alapjog sérelmével kell szembesülnie a végrehajtásnak. A sérelem ellensúlyozására rendelkezésre álló eszközök már nagyobb mozgásteret biztosítanak a bv. intézet parancsnokának, és ezeknek az intézkedéseknek pozitív hozadéka is lehet. Intézkedésként szóba jöhet többek között a más zárkába helyezés, a több szabadlevegőn tartózkodás engedélyezése, egyes kapcsolattartási formák tekintetében azok gyakoriságának vagy hosszának növelése.

A törvénymódosítás harmadik fontos eleme a törvény által újonnan bevezetett, a zsúfolt elhelyezési körülmények miatti jogsérelemmel arányban álló, hatékony kompenzációt biztosító kártalanítási eljárás³⁹. Az eljárás során a pénzbeli kártalanítás mértékét – annak napi tétele alsó és felső határának törvényi rögzítése mellett – a büntetés-végrehajtási bíró határozza meg az Egyezmény 3. cikkébe ütköző fogvatartási körülmények között töltött fogvatartási napok és a napi tétel szorzataként. A bv. bírónak a sérelem mértékének megállapításakor kell figyelembe vennie a zsúfolt elhelyezésből eredő sérelmet súlyosító körülmények – megfelelő szellőzés, világítás, fűtés, rovarirtás hiánya, illemhely elkülönítésének hiánya – fennállását és ezek halmozódását. *„A büntetés-végrehajtási bírói eljárások bővülését eredményező megszövegezésre, bár ez az eljárás inkább a sérelemdíjak elbírálására hivatott polgári bíróságok ügykörébe illeszkedik. Olyan új feladatot kapott a büntetés-végrehajtási bíró, ami nem illeszkedik e bírók hazánkban már-már „klasszikusnak” tekinthető feladatkörébe, ugyanis e törvénymódosítással olyan formális jogvédelmi jellegű feladatot kaptak, ami egyébként a német-osztrák modell felé mutat.”*⁴⁰

Egy feltételhez kötött jogérvényesítésről van szó a büntetés végrehajtása során. *„Ennek a feltételnek kötelezettségként történő előírása abból a szempontból is problematikus, hogy a Bv. törvény 144/B. (1) bekezdése erről a panaszról mint lehetőségről rendelkezik, ugyanakkor a 10/A. § (6) bekezdése kötelező előfeltételként írja elő az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz előterjesztését a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez abban az esetben, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok száma a harmincat meghaladja.”*⁴¹

Az intézet parancsnokának a panasz tárgyában – az átszállítás kezdeményezését kivéve – mindenképpen határozatot kell hoznia, az átszállítással kapcsolatban a BvOP elhelyezésért felelős szakterülete hoz

³⁹ Bv. törvény 10/A. §

⁴⁰ Végh M. 2017. 89. oldal

⁴¹ Végh M. 2017. 90. oldal

határozatot, mert ennek hiányában értelmezhetetlen lenne a bírósági felülvizsgálati kérelem. Erre utal egyébként a Bv. törvény 75/A. § címének, valamint az (1) bekezdésének szövegezése is, ami az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz alapján megtett intézkedésről és az átszállításról hozott határozat felülvizsgálatáról szól. Ezzel a módosítással egyidejűleg a büntetés végrehajtásáért felelős szerv bírósági felülvizsgálattal támadható nevesített határozatainak körét is bővítette a jogalkotó.

Lényeges azonban kiemelni a kártalanítási eljárással kapcsolatban, hogy érvényesül ebben az eljárásban az elítélten és egyéb jogcímen fogvatartottakon kívül az egyéb érdekelték jogvédelme is, hiszen a kártalanításból történő kielégítést a törvény lehetővé teszi. Ez a kielégítés az EJEB által megítélt kártalanításból nem volt biztosított.

A kielégítésnek azzal a bűncselekménnyel összefüggésben megítélt polgári jogi igény, illetve a polgári bíróság által jogerősen megítélt kártérítés vagy sérelemdíj erejéig van helye, amely miatt kiszabott szabadságvesztés végrehajtása tekintetében a kártalanítást megállapítják. Tehát a bv. bírónak a büntetőbíróság jogerős ítéletét be kell szerezni, meg kell győződnie arról, hogy érvényesítettek-e a büntetőeljárásban polgári jogi igényt és azt a büntetőbíróság elbírálta-e, illetve be kell szerezni a polgári bíróság ítéletét, amennyiben a polgári jogi igény tekintetében egyéb törvényes útra utasítást történt, és az eljárást lefolytatták.

A tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatos ítéletek

Az EJEB ugyanakkor nemcsak a nem megfelelő élettérrel összefüggésben állapította meg az Egyezmény 3. cikkének megsértését, hanem a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása keretében is.

Törköly kontra Magyarország ügy⁴²

Annak ellenére érdemel említést az ügy, hogy a Bíróság az ítéletében az előterjesztett kérelmet visszautasította.

Az eljárás alapja Törköly Tibornak Magyarország ellen benyújtott panasza volt, melyben az elítélt azt kifogásolta, hogy a bíróság által

⁴² Törköly kontra Magyarország ügy (4.413/06 sz. kérelem)

kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés, melyből feltételes szabadlábba csak 40 év után (75 éves korában) helyezhető, embertelen büntetésnek minősül.

A Bíróság a 2011. április 5. napján meghozott határozatában kifejtette, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását nagykorú személyre önmagában sem az Egyezmény 3., sem más cikk nem tiltja, és azokkal nem összeegyeztethetetlen. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ítélet a panaszos számára biztosít egy távoli lehetőséget a szabadulására. A 3. cikk esetleges megsértése szempontjából csak az a vizsgálendő a Bíróság megítélése szerint, hogy van-e bármiféle esély a szabadulásra. Mivel a feltételes szabadon bocsátásra a lehetőség *de iure* adott a nemzeti jogban, és az érintett büntetés *de facto* csökkenthető, a kérelmezőt nem fosztották meg a szabadulás minden reményétől. Ezért az Egyezmény 3. cikke megsértésének hiányában – nyilvánvalóan alaptalannak nyilvánította a panaszt. Ennek az okfejtésnek azért van jelentősége, mert a későbbiekben a Bíróság hivatkozott rá a Magyar kontra Magyarország ügyben meghozott ítéletében.

Magyar kontra Magyarország ítélet

Az ügy alapja Magyar László magyar állampolgárnak a Magyar Köztársaság ellen 2010. december 9. napján benyújtott kérelme volt. A kérelemben Magyar László az Egyezmény 3. cikke megsértését arra alapította, hogy feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli, tényleges életfogytiglani szabadságvesztés büntetést tölt, valamint fogvatartásának megalázó körülményeit állította. A kérelemben azzal érveltek, mivel a szabadulás reménye kizárt, megvalósult az Egyezmény 3. cikkének sérelme.

A Bíróság a 2014. május 20. napján kelt ítéletében megállapította, hogy a felnőtt személyre kiszabott, nem csökkenthető tartamú életfogytiglani szabadságvesztés büntetés felvethet 3. cikk alá tartozó kérdést, de ha az életfogytiglani szabadságvesztés *de iure* és *de facto* csökkenthető, akkor a 3. cikk alá tartozó kérdés nem merül fel. A Bíróság kifejtette, hogy a 3. cikk sérelme akkor sem merül fel, ha az életfogytiglani szabadságvesztést töltő elítélt számára a hazai jog biztosítja ugyan a szabadlábba helyezés lehetőségének a megvizsgálását, de a szabadlábba helyezésre nem kerül sor azon az alapon, hogy az elítélt továbbra is veszélyt jelent a társadalom számára.

Az ítélet 50. pontjában a Bíróság kifejtette, hogy *„a Bíróságnak ... arról kell megbizonyosodnia, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személy olyannak tekinthető-e, mint aki rendelkezik a szabadlára kerülés valamilyen kilátásával. Ha a nemzeti jog biztosítja az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés olyan felülvizsgálatát, ami lehetővé teszi a büntetés megváltoztatását, mérséklését, megszüntetését, vagy a fogvatartott elítélt feltételes szabadságra bocsátását, akkor ez elegendő ahhoz, hogy kielégítse a 3. cikket.”* De ha a hazai jog semmilyen mechanizmust vagy lehetőséget nem biztosít a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés büntetés felülvizsgálatára, akkor a 3. cikknek való, ezen ok miatti meg nem felelés nem a szabadságvesztés egy későbbi szakaszában, hanem már a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés büntetés kiszabásának pillanatában bekövetkezik

Mivel a Magyar Lászlóval szemben kiszabott ítélet a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárta, és ezzel kapcsolatban a hazai jogi szabályozás sem felelt meg az EJEB ítéletében megfogalmazott követelményeknek, az egyezményesértést a Bíróság megállapította.

A marasztaló és kártérítésre kötelező EJEB ítélet eredményeként módosította a még hatályba nem lépett Bv. törvényt a 2014. évi LXXII. törvény, amely módosítás eredményeként egy különleges kegyelmi eljárás törvénybe iktatása történt meg. Az eljárás különlegessége abból fakad, hogy nem kérelemre indul, hanem hivatalból, és a megindítása kötelező, ha az elítélt a szabadságvesztésből negyven évet kitölt.

Összegzés helyett

Az EJEB ítéletei – bár egyedi kérelmeket bíráltak el – jelentős hatást gyakoroltak a büntetés-végrehajtási jogalkotásra. Kérdésként csak az merül fel az ismertetett ítéletek tükrében, hogy a jogszabályok megalkotására, illetőleg módosítására miért kellett ilyen sokat várni? Miért kellett teret engedni annak, hogy százával nyújtsanak be panaszokat a Bírósághoz?

A jogalkotás gátját a jelenlegi büntetőpolitikában kell keresni. A „kemény kéz” politikája ugyanis egyértelműen a szigorítás irányába mutat, azaz a büntetőjog teljes szigorával, a szabadságelvonó szankciók széleskörű alkalmazásával lép fel a súlyos bűncselekmények elkövetőivel szemben. Ebben a folyamatban másodlagos szerepet kapott a szabadságvesztés büntetés végrehajtásával kapcsolatban felmerült nemzetközi elvárások érvényesítésének kikényszerítése.

Az új Bv. törvény megalkotásával és a már bekövetkezett módosításaival a jogalkotás területén az első lépések ugyan megtörténtek, de az EJEB ítéletekben tartalmazzák a büntető igazságszolgáltatásban a jogalkalmazással szembeni elvárásokat is, amelyek hatása ma még nem érzékelhető.

Felhasznált irodalom

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban 2014. www.tankonyvtar.hu>Könyvek>Társadalomtudomány>Jog.Jogtudomány (letöltve: 2017.11.03.)

Kovács Péter Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2004_4_16.pdf (letöltve: 2017.11.03.)

Lévay Miklós: Az emberi jogok európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről. JeMa 2012/3. 74-78. (letöltve: 2017.11.6.)

Végh Marianna: A fogvatartottak alkotmányos helyzete az Alkotmánybírósági határozatok tükrében. Börtönügyi Szemle 2015/2. 10-23.

Végh Marianna: A büntetés-végrehajtási bíró eljárásának és feladatkörének változásairól. Börtönügyi Szemle 2017/. 81-91.

The effect of the judgements of the European Court of Human Rights on law enforcement legislation

Summary

The European Court of Human Rights is an international institution safeguarding the observation of the provisions of the European Convention on Human Rights, and as such, it is also relevant from the aspect of rectifying infringements committed in course of the enforcement of punishments with detention. In my study, I examine those judgements with Hungarian interest which had been adopted related to individual complaints submitted due to the infringement of prohibition of torture specified in Article 6 of the Convention, the right to fair trial regulated in Article 6, as well as the right to effective remedy regulated in Article 13; as well as the effects of these judgements affecting the law enforcement

legislation. The judgements which established the harmful effects of crowded detainment conditions and the infringement of Article 3 of the Convention, as well as the lack of effective legal remedy system due to these circumstances in the *Szél v Hungary*, *Csüllög v Hungary*, *István Gábor Kovács v Hungary*, *Hagyó v. Hungary*, *Fehér v Hungary*, *Varga and others v Hungary*, *Gégény v Hungary* and *Magyar et al. v Hungary* cases initiated the legislative direction the objective of which is to – as an addition to the capacity increasing programme aimed at eliminating prison overcrowding - help eliminating the problem and to establish an effective legal remedy system through the instruments of legislation.

In addition, the ECHR established the infringement of Article 3 of the Convention also in the framework of the life imprisonment without parole sentence in the *Magyar v. Hungary* case, and this resulted in the enactment of the mandatory pardon procedure.