

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

Acta Juridica et Politica

X. évfolyam
3. szám

SZEGED
2020

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
LÁSZLÓ NÁNÁSI, GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ,
ISTVÁN SZABÓ, GERHARD THÜR

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
NÁNÁSI LÁSZLÓ, ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA,
SZABÓ ISTVÁN, THÜR GERHARD

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadja

GÖRÖG MÁRTA

dékán

Kiadványunk rövidítése

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis
ISSN 2063-2525 FORVM Acta Juridica et Politica

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

TARTALOMJEGYZÉK

BALÁZS BODZÁSI Bemerkungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-118/17.....	5
GYÉMÁNT RICHÁRD Az 1735. évi Szegedinác Péro-féle felkelés vázlatos áttekintése.....	15
HOMOKI-NAGY MÁRIA Árvaszékek működése a Dualizmus korában.....	39
JUHÁSZ ZSUZSANNA A COVID-19 kihívásai börtönkörnyezetben.....	65
PÉTERVÁRI MÁTÉ A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában.....	81
BÉLA RÉVÉSZ For the intelligibility of the language of the secret services.....	99
EDIT SOÓS Better regulation in the European Union.....	115
TÓTH ATTILA TAS – SZOMORA ZSOLT A hűtlen kezelés minősítési kérdései a bűncselekmény polgári jogi hátterének fényében.....	135
VÁRADI SZILVIA Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Unió Bíróságának adatvédelmi esetjoga tükrében.....	151
ZOLTÁN VÍG The conclusion of international sale contract under the CISG.....	177

BALÁZS BODZÁSI*

Bemerkungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-118/17

1. Auswirkungen des EU-Rechts auf das ungarische Zivilrecht

Bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten wirkt sich das Regelwerk des europäischen Rechts auf die Entwicklung des ungarischen Rechts aus und bestimmt seine Richtung. Seit dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Union ist diese Wirkung noch direkter geworden. Nicht einmal das Privatrecht ist davon ausgenommen. Am stärksten sind das Gesellschaftsrecht sowie das Verbraucherprivatrecht betroffen, darüber hinausgehend wirkt sich jedoch das EU-Recht auf das ungarische Zivilrecht als Ganzes aus.¹

Dieser Ablauf kann auch bei der Unwirksamkeit von Verträgen gut nachgewiesen werden.² Im ungarischen bürgerlichen Recht ist zwar nur ein Unwirksamkeitsgrund mit einem unmittelbaren EU-rechtlichen Hintergrund bekannt (die missbräuchlichen Vertragsklauseln in den Verbraucherverträgen).³ Die Richtlinien sowie die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (im Weiteren EuGH genannt) betreffen jedoch auch in einem weiteren Bereich die Unwirksamkeitsregeln der Verträge in den bürgerlichen Rechten der Mitgliedstaaten.⁴

In dieser kurzen Übersicht wird eine der neuesten Ungarn betreffenden Entscheidungen des EuGH (Urteil C-118/17 – 14. März 2019) erörtert. Das Urteil hängt mit einem Verbraucherdarlehensvertrag zusammen, der in Fremdwährungen (CHF) gewährt

* Der Autor ist Notar. (Budapest)

¹ Siehe dazu ausführlich: LAJOS, VÉKÁS: *Polgári jogunk európai jogi háttéréről. (Über den europarechtlichen Hintergrund unseres bürgerlichen Rechts)*, In: Liber Amicorum Studia A. Harmathy dedicata. Ünnepi dolgozatok Harmathy Attila tiszteletére. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék. Budapest, 2003. 315–343. pp.

² Nach dem ungarischen Zivilrecht sind zwischen Wirksamkeit-Unwirksamkeit sowie Gültigkeit-Ungültigkeit eines Vertrags (eines Rechtsgeschäfts) streng zu unterscheiden. Nur ein wirksamer Vertrag kann gültig oder ungültig sein.

³ Siehe § 6:102–6:104 des ung. BGB

⁴ Dazu siehe BALÁZS, BODZÁSI: *Az európai jog hatása a tagállamok polgári jogi fejlődésére, különös tekintettel az Európai Bíróság egy újabb ítéletére. (Die Auswirkung des europäischen Rechts auf die Entwicklung des Zivilrechts der Mitgliedstaaten, mit besonderer Berücksichtigung eines neuen Urteils des Europäischen Gerichtshofs)*, Jogtudományi Közlöny, 9/2013. 426–435. pp.

wurde,⁵ und betrifft die grundsätzlichen Rechtsinstitute des ungarischen Zivilrechts, die sich auf die Unwirksamkeit von Verträgen beziehen.

2. Sachverhalt im Ausgangsverfahren

Am 24. Mai 2007 schloss die Schuldnerin mit einer ungarischen Bank einen auf Schweizer Franken lautenden Darlehensvertrag. Nach den Bestimmungen des Darlehensvertrags sollte das Darlehen unter Anwendung des von der Bank für den betreffenden Tag festgelegten Wechselkurses CHF-HUF in ungarischen Forint (HUF) ausgezahlt werden. Es führte zu einer Überweisung von 14.734.000 HUF. Der daraus resultierende Darlehensbetrag in Schweizer Franken lag bei 115.573 CHF. In diesem Vertrag war auch vorgesehen, dass die Rückzahlungen des Darlehens in ungarischen Forint, allerdings unter Anwendung des von der Bank angewandten Verkaufskurses als Wechselkurs, erfolgen. Im Zusammenhang damit betont das EuGH-Urteil auch, dass das mit den Schwankungen der Wechselkurse der betreffenden Währungen verbundene Wechselkursrisiko zu Lasten der Schuldnerin gegangen sei.

Am 12. April 2016 ordnete der Notar auf Antrag der Bank die Vollstreckung des Vertrags an.⁶ Dagegen erhob die Schuldnerin eine Klage. Sie stützte sie auf die Nichtigkeit des Vertrags, da dieser unter Verstoß gegen § 214 Abs. 1 Buchst. c des (alten) Gesetzes Nr. CXII aus dem Jahre 1996 über Kreditinstitute und Finanzunternehmen nicht die Wechselkursspanne zwischen dem bei der Auszahlung der Mittel anwendbaren Wechselkurs und dem bei der Tilgung des Darlehens anwendbaren Wechselkurs angegeben habe.

Das vorliegende ungarische Gericht setzte das Verfahren aus, legte dem EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen vor und stellte insgesamt fünf Fragen dem EuGH gestellt.

3. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-118/17 (14. März 2019)

Das Urteil des EuGH stellt fest, dass der ungarische Gesetzgeber die auf eine Fremdwährung lautenden Verbraucherdarlehensverträge durch Gesetze geändert habe,⁷ in denen die Wirksamkeit dieser Verträge gewährleistet habe. Das entspreche dem vom EU-Gesetzgeber im Rahmen der Richtlinie 93/13, und insbesondere deren Art. 6 Abs. 1 verfolgten Ziel. Dieses Ziel bestehe nämlich darin, die Ausgewogenheit zwischen den

⁵ Zum Thema der Fremdwährungskreditvergabe in Ungarn Siehe: BALÁZS, BODZÁSI (ed.): *Foreign currency lending in Hungary. A legal and economic analysis of foreign currency lending*. Corvinus University of Budapest. Budapest, 532. p. Ist abzurufen: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4217/1/fclh_book.pdf

⁶ Gemäß dem ungarischen Recht wird die Urkunde, wenn der Vertrag oder eine von der verpflichteten Person abgegebene einseitige Verpflichtungserklärung notariell beurkundet werden, unverzüglich ohne ein Streitiges Verfahren vollstreckbar (sog. sofortige Zwangsvollstreckung). In diesem Fall wird die Vollstreckung – auf Antrag des Vollstreckungsgläubigers – vom Notar angeordnet, dann wird das eingeleitete Vollstreckungsverfahren vom zuständigen Gerichtsvollzieher durchgeführt.

⁷ Durch die sog. Devisenkreditgesetze: Gesetz Nr. XXXVIII. aus dem Jahre 2014, Gesetz Nr. XL aus dem Jahre 2014, sowie Gesetz Nr. LXXVII aus dem Jahre 2014.

Parteien wiederherzustellen und dabei grundsätzlich die Wirksamkeit eines Vertrags in seiner Gesamtheit aufrechtzuerhalten, nicht aber darin, den Vertrag, der missbräuchliche Klauseln enthält, für nichtig zu erklären.

Der betreffende Vertrag müsse – abgesehen von der Änderung, die sich aus der Aufhebung der missbräuchlichen Klauseln ergebe – jedoch grundsätzlich unverändert fortbestehen, soweit dies nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts rechtlich möglich sei. Eine für missbräuchlich erklärte Vertragsklausel sei grundsätzlich als von Anfang an nicht existent anzusehen, so dass sie gegenüber dem Verbraucher keine Wirkungen haben könne. Das sollte dazu führen, dass die Sach- und Rechtslage wiederhergestellt werde, in der sich der Verbraucher ohne diese Klausel befunden hätte.

Auch Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 hindere die Mitgliedstaaten nicht daran, mittels Rechtsvorschriften der Verwendung missbräuchlicher Klauseln in den Verträgen ein Ende zu setzen. Der gesetzgebende Mitgliedstaat müsse aber die sich aus Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie ergebenden Anforderungen beachten. Der Umstand, dass bestimmte Vertragsklauseln durch Gesetz für missbräuchlich und nichtig erklärt und durch neue Klauseln ersetzt worden seien, damit der betreffende Vertrag weiterhin Bestand habe, dürfe nämlich nicht zur Schwächung des den Verbrauchern garantierten Schutzes führen.

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 stehe also einer nationalen Regelung nicht entgegen, die das befassende Gericht hindere, einem Antrag auf Nichtigerklärung eines Darlehensvertrags auf der Grundlage der Missbräuchlichkeit einer Klausel stattzugeben. Voraussetzung dafür sei jedoch auch, dass die Feststellung der Missbräuchlichkeit einer solchen Klausel (in einem Gesetz) es ermögliche, die Sach- und Rechtslage wiederherzustellen, in der sich der Verbraucher ohne die missbräuchliche Klausel befunden hätte.

Anschließend hat der EuGH den § 37 Absatz 1 des ungarischen Abrechnungsgesetzes (sog. zweites Devisenkredit-Gesetz)⁸ geprüft. Gemäß dem geprüften Absatz: *„Eine Partei kann im Zusammenhang mit den Verträgen, auf die dieses Gesetz anzuwenden ist, beim Gericht die Feststellung der Unwirksamkeit des Vertrags oder bestimmter Vertragsklauseln (im Folgenden: Teilunwirksamkeit) nur beantragen – unabhängig von den Gründen für diese Unwirksamkeit –, wenn sie auch die Anwendung der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit, nämlich die Feststellung der Wirksamkeit des Vertrags oder des Fortbestehens seiner Wirkungen (Gültigerklärung des unwirksamen Vertrags) bis zum Erlass der Entscheidung, beantragt...“* Das vorliegende Gericht hat den Halbsatz des Gesetzestextes angefochten, nach dem das Gericht – bei Feststellung der Unwirksamkeit des Darlehensvertrags – als Rechtsfolge entweder die Wirksamkeit oder das Fortbestehen der Wirkungen des Vertrags (*Gültigerklärung des unwirksamen Vertrags*) bis zum Erlass der Entscheidung feststellen kann.

Der EuGH hat festgestellt, aus der geprüften ungarischen gesetzlichen Bestimmung gehe hervor, dass der Verbraucher, wenn er den missbräuchlichen Charakter einer anderen Klausel als der Klausel über eine Wechselkursspanne oder der Klausel über eine

⁸ Gesetz Nr. XL aus dem Jahre 2014 über die Vorschriften zu den Abrechnungen gemäß dem Gesetz Nr. XXXVIII aus dem Jahre 2014 (zur Regelung einzelner Fragen im Zusammenhang mit dem Beschluss der Kurie zur Wahrung der Rechtseinheit im Bereich von Verbraucherdarlehensverträgen der Finanzinstitute) und über weitere Vorschriften.

einseitige Vertragsänderung für die Bank⁹ geltend mache, auch die Feststellung des Fortbestehens der Vertragswirkungen durch das sich damit befassende Gericht bis zum Erlass der Entscheidung beantragen müsse. Somit verhindere diese Bestimmung durch die Nichtigklärung des betreffenden Vertrags in seiner Gesamtheit, wenn dieser Vertrag ohne diese Klausel nicht weiteren Bestand haben könne, unter Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13, dass die betreffende missbräuchliche Klausel für den Verbraucher unverbindlich sei. Den Feststellungen des die Frage vorlegenden Gerichts ist jedoch zu entnehmen, dass der Fortbestand des Vertrags im Ausgangsverfahren den Interessen des Verbrauchers zuwiderlaufe.

Nach alledem hat der EuGH auf die ersten drei Fragen des ungarischen Gerichts die folgenden Antworten gegeben:

a) Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 stehe einer nationalen Regelung nicht entgegen, die das sich damit befassende Gericht daran hindere, einem Antrag auf Nichtigklärung eines Darlehensvertrags auf der Grundlage der Missbräuchlichkeit einer Klausel über die Wechselkursspanne wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden stattzugeben, sofern die Feststellung der Missbräuchlichkeit einer solchen Klausel es ermögliche, die Sach- und Rechtslage wiederherzustellen, in der sich der Verbraucher ohne die missbräuchliche Klausel befunden hätte;

b) Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 stehe jedoch einer nationalen Regelung entgegen, die das befassende Gericht unter Umständen wie den im Ausgangsverfahren gegebenen daran hindere, einem Antrag auf Nichtigklärung eines Darlehensvertrags auf der Grundlage der Missbräuchlichkeit einer Klausel über das Wechselkursrisiko stattzugeben (wenn das befassende Gericht feststelle, dass diese Klausel missbräuchlich sei und der Vertrag ohne diese Klausel nicht weiter Bestand haben könne).

4. Konsequenzen für das ungarische Recht

Das Urteil in der Rechtssache C-118/17 beruht bezüglich des ungarischen Rechts auf einem wesentlichen dogmatischen Missverständnis. Gemäß Ziffer 53 des Urteils verhindert die Erklärung der Gültigkeit des (unwirksamen) Vertrags durch das befassende Gericht bis zum Erlass der Entscheidung, dass die betreffende missbräuchliche Klausel für den Verbraucher gegebenenfalls durch die Nichtigklärung des betreffenden Vertrags in seiner Gesamtheit unverbindlich sei.

Bis zum 15. März 2014 hat § 237 Abs. 1 und 2 des ung. BGB aus dem Jahre 1959 (im Weiteren uBGB 1959) die Rechtsfolgen einer Vertragsunwirksamkeit im ungarischen Zivilrecht geregelt.¹⁰ Im Absatz 1 heißt es: „*Im Falle eines unwirksamen Ver-*

⁹ Die Klauseln über die Wechselkursspanne sowie die Klauseln über das einseitige Vertragsänderungsrecht der Banken sind nichtig (unwirksam) gemäß den §§ 3 und 4 des Gesetzes Nr. XXXVIII. aus dem Jahre 2014.

¹⁰ Das Gesetz Nr. V aus dem Jahre 2013 über das Bürgerliche Gesetzbuch (ung. BGB) ist am 15. März 2014 in Kraft getreten. Im Ausgangsverfahren vor dem EuGH ist jedoch noch das ung. BGB aus dem Jahre 1959 maßgeblich. Es wird die Feststellung des Fortbestehens der Vertragswirkungen (*Gültigerklärung des unwirksamen Vertrags*) bis zum Erlass der Entscheidung nicht mehr unter den Rechtsfolgen der Unwirksam-

trags ist die Lage vor dem Vertragsschluss wiederherzustellen.“ Absatz 2 lautet: „Kann die Lage vor dem Vertragsschluss nicht wiederhergestellt werden, so stellt das Gericht das Fortbestehen der Wirkungen des Vertrags bis zum Erlass der Entscheidung fest. Der unwirksame Vertrag kann für wirksam erklärt werden, wenn der Grund für die Unwirksamkeit – insbesondere im Fall eines Wuchervertrags, eines auffallenden Wertmissverhältnisses zwischen den Leistungen der Parteien durch Beseitigung des unverhältnismäßigen Vorteiles – behoben werden kann. In diesen Fällen ist über die Rückerstattung der eventuell ohne Gegenleistung bleibenden Leistung zu verfügen.“

Das Gericht kann also bei der Feststellung der Unwirksamkeit eines Vertrags gemäß dem ung. BGB 1959 die folgenden Rechtsfolgen anwenden:

- Wiederherstellung des früheren Zustands (*in integrum restitutio*);
- Wirksamklärung des Vertrags;
- Feststellung des Fortbestehens der Vertragswirkungen (sog. Gültigerklärung des unwirksamen Vertrags).

Die ungarische Rechtsprechung strebt vor allem nach der Rettung, das heißt, nach der Wirksamklärung des Vertrags. Die Wirksamklärung des unwirksamen Vertrags gehört in eine der Fallgruppen der gerichtlichen Vertragsänderungen, bei der Anwendung wird nämlich der ursprüngliche Vertragsinhalt vom Richter geändert. Der Vertrag mit dem vom Richter geänderten Inhalt wird wirksam und bleibt zwischen den Parteien bestehen.

Kann es jedoch aus einem Grund nicht zur Wirksamklärung des Vertrags kommen, so versucht das Gericht die Lage vor dem Vertragsabschluss, d.h. den früheren Zustand wiederherzustellen. Falls es (z.B. bei Verträgen über sog. irreversible Dienstleistungen) unmöglich ist, stellt das Gericht ein besonderes Abrechnungsverhältnis zwischen den Parteien her. Es wird im ung. BGB 1959 Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen eines unwirksamen Vertrags (sog. Gültigerklärung des Vertrags) genannt. In diesem Fall ist über die Rückerstattung der eventuell ohne Gegenleistung bleibenden Leistung bzw. über die finanzielle Erstattung der bereits erbrachten Leistung zu verfügen.

Die Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen erfolgt, damit der Ausgleich der bereits erbrachten Leistung bei den entgeltlichen Verträgen realisiert wird. Die zu erstattende Gegenleistung stimmt nicht unbedingt mit dem im unwirksamen Vertrag vereinbarten Gegenwert der Leistung überein. Dabei ist das Fortbestehen der Vertragswirkungen nicht unbedingt bis zum Erlass der Entscheidung festzustellen, wenn das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien schon früher beendet wurde. Bei der Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen ist jedoch die Verjährungsfrist zu berücksichtigen.¹¹

Die Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen des unwirksamen Vertrags (sog. Gültigerklärung eines unwirksamen Vertrags) konnte schwer in die rechtliche Dogmatik

keit im ung. BGB geregelt. Stattdessen verfügt § 6:113 des ung. BGB über die finanzielle Erstattung einer rechtsgrundlosen Bereicherung.

¹¹ ISTVÁN, SÁNDOR: *A szerződés tartalma és tárgya. (Der Inhalt und der Gegenstand des Vertrags.)* In: András, Osztovits (Hrsg.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény magyarázata. (Kommentar zum Gesetz IV. aus dem Jahre 1959 über das Bürgerliche Gesetzbuch)*, Band I. Opten Kft. Budapest, 2011. 696–697. pp.

des ungarischen Privatrechts eingefügt werden. Die Frage der Gültigkeit kann sich ja nur im Fall von wirksamen Verträgen stellen. Ein unwirksamer Vertrag kann also weder gültig noch ungültig fortbestehen. In einem engen Bereich kann sich jedoch die Frage der Eignung für die Entfaltung der Rechtswirkung ausnahmsweise auch im Zusammenhang mit den unwirksamen Rechtsgeschäften stellen. Es hängt damit zusammen, dass es in der Regel praktisch erst in einigen Jahren nach dem Abschluss des Rechtsgeschäfts zur Feststellung der Unwirksamkeit kommt, deshalb kann das nachträglich unwirksam erklärte Rechtsgeschäft eine Zeit lang für die Entfaltung der Rechtswirkung geeignet sein. Die Eignung der unwirksamen Rechtsgeschäfte für die Entfaltung einer Rechtswirkung kann jedoch als eine rechtliche Ausnahmeerscheinung angesehen werden, die von der Gültigkeit der wirksamen Rechtsgeschäfte abgegrenzt werden muss.

Das ung. BGB 1959 hat die Eignung der unwirksamen Verträge für die Entfaltung einer Rechtswirkung (also die sog. Gültigerklärung eines unwirksamen Vertrags) als eine Rechtsfolge der Unwirksamkeit aus Zwang anerkannt. In diesem Fall hat sich die zivilrechtliche Regelung an eine Sachlage anpassen müssen. Es kann ausnahmsweise aus Gerechtigkeit zur Feststellung des Fortbestehens der Vertragswirkungen kommen, um das Preis-Leistungs-Verhältnis der Dienstleistungen zu bewahren.¹²

Auf dieser Grundlage kann die Feststellung im EuGH-Urteil bezüglich des ungarischen Rechts nicht ausgelegt werden. Gemäß dem EuGH-Urteil stehe das EU-Recht einer nationalen Regelung entgegen, die das befassende Gericht unter Umständen wie den im Ausgangsverfahren gegebenen hindere, einem Antrag auf Nichtigkeitsklärung einer (das Wechselkursrisiko betreffenden) Klausel eines Darlehensvertrags stattzugeben, wenn das befassende Gericht feststelle, dass diese Klausel missbräuchlich sei. Und das Institut der Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen gemäß dem ungarischen bürgerlichen Recht verhindere nach Ansicht des EuGH, dass die betreffende missbräuchliche Klausel für den Verbraucher unverbindlich sei.

Nach alledem ist jedoch zu sehen, dass das Gericht bei der Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen eines unwirksamen Vertrags dem Antrag auf die Feststellung der Unwirksamkeit des Darlehensvertrags stattgibt. Das Gericht sagt nämlich auch bei der Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen zum ersten Schritt die (Teil)unwirksamkeit des Vertrags aus. Anschließend kann es über die Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen des unwirksamen Vertrags verfügen, sofern ein diesbezüglicher Antrag im Prozess gestellt wurde. Hat jedoch die Partei die Anwendung der weiteren Rechtsfolgen der Unwirksamkeit nicht beantragt, so stellt das Gericht nur die Unwirksamkeit des Vertrags fest. In diesem Fall soll(te) aber eine neue Klage zur Anwendung der weiteren Rechtsfolgen erhoben werden.

Im EuGH-Urteil ist auch die Feststellung nicht richtig, dass die Feststellung des Fortbestehens der Wirkungen verhindere, dass die betreffende missbräuchliche Klausel für den Verbraucher unverbindlich sei. Die unwirksame Vertragsbestimmung ist nämlich in jedem Fall für den Verbraucher unverbindlich, die unwirksamen Rechtserklärungen bleiben ja für die Parteien nicht bindend. Es ist eine andere Frage, dass es auch aufgrund des unwirksamen Rechtsgeschäfts zur Leistung und einer Vermögensbewe-

¹² SÁNDOR 2011, 697. pp.

gung kommen konnte. Typischerweise ist das der Fall mit einem Darlehensvertrag, der Kreditgeber hat ja den Darlehensbetrag ausgezahlt, und der Schuldner hat begonnen, die Tilgungsraten zu zahlen. Eine so entstandene Vermögensverschiebung ist in irgendeiner Form auch dann auszugleichen, wenn das Gericht die Unwirksamkeit des Vertrags feststellt. Es bedeutet jedoch nicht, dass der unwirksame Vertrag für den Verbraucher bindend ist, und noch weniger, dass das Gericht die Unwirksamkeit des Vertrags mit der missbräuchlichen Klausel nicht feststellen könnte.

Die Feststellungen des EuGH-Urteils können also bezüglich des ungarischen Rechts nicht ausgelegt werden, da das ungarische Zivilrecht solche Regeln nicht kennt.

Das EuGH-Urteil geht jedoch nicht auf die Bestimmung ein, die das ungarische Recht hinsichtlich des im Ausgangsverfahren geprüften Darlehensvertrags vorsieht. Diese Regel ist in § 37 Absatz 1 des Abrechnungsgesetzes festgelegt. Aufgrund dessen können nur zwei Rechtsfolgen bei den dem Abrechnungsgesetz unterliegenden Darlehensverträgen – wenn das Gericht die (Teil)unwirksamkeit des Vertrags feststellt – angewandt werden: Das Gericht erklärt den Vertrag für wirksam oder stellt das Fortbestehen der Vertragswirkungen bis zum Erlass der Entscheidung fest. Diese Bestimmung sagt also aus, dass der frühere Zustand bei der Feststellung der Unwirksamkeit dieser Darlehensverträge nicht wiederhergestellt werden kann.

Das alles ergibt sich aus dem rechtlichen Charakter der den Gegenstand des Darlehensvertrags darstellenden Leistungen. Im Darlehensvertrag ist auch eine irreversible Leistung enthalten: Der Schuldner nutzt während der Laufzeit das Geld des Gläubigers, und diese Nutzung kann auch bei der Feststellung der Unwirksamkeit nicht so gehandhabt werden, als wäre es nicht passiert. Daraus folgt, dass der frühere Zustand vor dem Vertragsabschluss, wenn der Darlehensvertrag für unwirksam erklärt wird, nicht wiederhergestellt werden kann. Im Falle von Darlehensverträgen ist *in integrum restitutio* begrifflich ausgeschlossen. Das wird übrigens auch dadurch bestätigt, dass die Parteien – nach der Auszahlung des Darlehensbetrags – den Darlehensvertrag nicht zurücktreten können, sie können ihn einseitig nur für die Zukunft durch Kündigung beenden.¹³

¹³ Auch beim Rücktritt ist der frühere Zustand wiederherzustellen. Das ist aber nicht ganz dieselbe Rechtsfolge wie die Wiederherstellung der Lage vor dem Vertragsabschluss im Zusammenhang mit dem unwirksamen Vertrag. In der Sache Nr. 344, BH 2016, hat die Kurie ausgesagt, dass die Auflösung des Vertrags zwar zur Wiederherstellung des früheren Zustands als Rechtsfolge führe, aber die Übertragung werde durch die Auflösung des Vertrags nicht widerrufen. Die Auflösung lasse nur eine Rückgabepflicht der aufgrund des aufgelösten Vertrags erbrachten Leistungen entstehen. In der Sache Nr. 2110 formuliert BDT 2009 noch ausführlicher: „Der Eintritt der von den Parteien anvisierten Rechtswirkung wird durch die Unwirksamkeit des Vertrags von Anfang an ausgeschlossen, ab dem Vertragsabschluss kann keine Rechtswirkung mit dem unwirksamen Vertrag verbunden werden, und das wirkt sich auch auf die weiteren Rechtserwerber aus. Dagegen wird das gültige Zustandekommen durch den Rücktritt nicht berührt, deshalb entstehen die auf dem Vertrag beruhenden weiteren Rechtserwerbe bis zum Rücktritt gültig, und die damit verbundenen Rechtswirkungen treten gültig ein. Die darauf folgende Vertragsauflösung wirkt sich nicht auf die erworbenen Rechte und die eingetretenen Rechtswirkungen auf. In diesem Fall bedeutet die Wiederherstellung des früheren Zustands die Rückgabepflicht der erbrachten Leistungen.“ Es sind ähnliche Feststellungen auch im rechtskräftigen Urteil in der Sache N. 1903, BDT 2008, enthalten: „Das gültige Zustandekommen des Vertrags wird durch die Auflösung (den Rücktritt) des Vertrags nicht berührt, deshalb bestehen die mit dem gültigen Vertrag verbundenen Rechtswirkungen, bis die Auflösung (der Rücktritt) erfolgt. Da weitere auf dem Vertrag beruhende Rechtserwerbe während der Zeit bis zur Auflösung gültig entstehen, wirkt sich

Der EuGH hat § 37 Absatz 1 des Abrechnungsgesetzes bereits in einem anderen Urteil geprüft und unionsrechtskonform gefunden. Der EuGH hat in seinem Urteil in der Rechtssache C-483/16 vom 31. Mai 2018 festgestellt: Art. 7 der Richtlinie 93/13 sei dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung, die besondere prozessuale Anforderungen (wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden) für Klagen von Verbrauchern vorsehe, die auf eine Fremdwährung lautende Darlehensverträge abgeschlossen hätten, die eine Klausel über eine Kursspanne zwischen dem auf die Auszahlung des Darlehens anwendbaren Wechselkurs und dem auf seine Rückzahlung anwendbaren Wechselkurs und/oder eine Klausel über die Möglichkeit der einseitigen Änderung, die es dem Darlehensgeber erlaube, die Zinsen, Gebühren und Kosten zu erhöhen, enthielten, grundsätzlich nicht entgegenstehe (sofern die Feststellung der Missbräuchlichkeit der in einem solchen Vertrag enthaltenen Klauseln es ermögliche, die Sach- und Rechtslage wiederherzustellen, in der sich der Verbraucher ohne diese missbräuchlichen Klauseln befunden hätte).

Insgesamt betrachtet sind wir also mit der Feststellung in der Mitteilung der Kurie vom 18. März 2019 einverstanden: *„Der Europäische Gerichtshof hat entschieden ... dass die Richtlinie einer nationalen Regelung entgegensteht, die das befassende Gericht hindert, den Vertrag auf der Grundlage der Missbräuchlichkeit der Klauseln über das Wechselkursrisiko „für nichtig zu erklären“, infolge dessen der Verbraucher vom Wechselkursrisiko entlastet würde. Nach der Beurteilung der Kurie hat die ungarische nationale Regelung keinen solchen Inhalt, weil die Rechtsfolgen der Unwirksamkeit, obwohl die Feststellung der Wirksamkeit des Vertrags oder des Fortbestehens seiner Wirkungen bis zum Erlass der Entscheidung in § 37 des Gesetzes Nr. XL aus dem Jahre 2014 (Zweites Fremdwährungskredit-Gesetz) als Rechtsfolgen der Unwirksamkeit vorgeschrieben sind, bei den auf eine Fremdwährung lautenden Verbraucherdarlehensverträgen dazu führen, dass der Verbraucher – wenn die Klausel über das Wechselkursrisiko gemäß Ziffer 1 des Beschlusses der Kurie zur Wahrung der Rechtseinheit in Zivilsachen Nr. 2/2014 und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-51/17 wegen der Verletzung der Pflicht zur Unterrichtung missbräuchlich ist – ab dem Vertragsabschluss vom Wechselkursrisiko entlastet wird.“*¹⁴

5. Feststellung der Unwirksamkeit ohne Anwendung weiterer Rechtsfolgen

§ 37 Absatz 1 des Abrechnungsgesetzes (Zweites Fremdwährungskredit-Gesetz) wurde vor mehreren Stellen angefochten, mit der Begründung, dass er zum einen die Feststellung der Unwirksamkeit ohne Anwendung weiterer Rechtsfolgen nicht ermögliche. Zum anderen ermögliche er unter Anwendung der weiteren Rechtsfolgen nicht die Wiederherstellung des früheren Zustands.

die darauf folgende Auflösung des Vertrags (der Rücktritt) nicht auf diese Rechte aus, die Wiederherstellung des früheren Zustands erstreckt sich nicht darauf.“

¹⁴ <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-kozlemleny-az-europai-unio-birosaganak-dunai-ugyben-hozott-hatarozatarol> (abgerufen am 11.06.2020)

Es ist im Zusammenhang damit davon auszugehen, dass die ab dem 26. Mai 2012 gültige Fassung des § 239/A Absatz 1 ung. BGB 1959¹⁵ Folgendes besagt: „Die Partei kann die Feststellung der Unwirksamkeit des Vertrags oder einzelner Bestimmungen des Vertrags (Teilunwirksamkeit) vom Gericht auch beantragen, ohne die Anwendung der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit zu fordern.“ Dadurch hat der Gesetzgeber die Klageerhebung auf Feststellung der Unwirksamkeit ermöglicht, ohne dass der Kläger auch die Anwendung der weiteren Rechtsfolgen der Unwirksamkeit beantragt hat. Diese Möglichkeit ist auch in dem am 15. März 2014 in Kraft getretenen neuen Bürgerlichen Gesetzbuch bestehen geblieben.¹⁶

Im Zusammenhang damit hat der Beschluss der Kurie zur Wahrung der Rechtseinheit in Zivilsachen Nr. 6/2013 darauf hingewiesen, dass das Gericht nur berechtigt ist, die Unwirksamkeit des Vertrags festzustellen, wenn der Kläger seinediána fr Klage gemäß § 239/A ung. BGB 1959 vorgelegt hat und der Beklagte – gemäß Ziffer 3 des Beschlusses der Kurie zur Wahrung der Rechtseinheit in Zivilsachen Nr. 5/2013 – keine Gegenklage zur Anwendung der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit vorgelegt hat. Beantragt eine der Parteien auch die Anwendung der Rechtsfolgen, so prüft das Gericht, welche der in § 237 ung. BGB 1959 geregelten Rechtsfolgen begründet angewandt werden kann. Selbstverständlich ist es auch bei der Anwendung des neuen ung. BGB maßgebend.

Nach einer Auffassung in der Rechtsliteratur eröffnet das Gesetz die Möglichkeit der selbständig erhebaren Klage zur Feststellung der Unwirksamkeit, weil die Parteien auf dieser Grundlage gegebenenfalls selbst die entstandene Lage klären können, indem sie die Umstände des konkreten Falls berücksichtigen und diesen besser entsprechen, als es in einem Gerichtsurteil möglich ist.¹⁷ Die Praxis hat sich bedauerlicherweise anders entwickelt. Diese Möglichkeit wird nämlich seitens der Kläger oft genutzt, um im Fall der Feststellung der (Teil)unwirksamkeit eines durch Hypothek gesicherten Kredit- oder Darlehensvertrags die Löschung der Hypothek auf der Immobilie bei der Immobilienbehörde (Grundbuchsamt) zu beantragen.

Die Absicht des Gesetzgebers wurde also in den Fällen nicht erfüllt, in denen die Parteien die Rechtsfolgen der Unwirksamkeit untereinander doch nicht geklärt haben, und so die bereits erbrachten Leistungen nicht zurückerstattet werden. Es steht auch mit der Ausübung der Rechte gemäß dem Gebot von Treu und Glauben nicht im Einklang. Deshalb kann unserer Meinung nach nachträglich ausschließlich der Klageantrag, in dem der Kläger auch die Anwendung der weiteren Rechtsfolgen der Unwirksamkeit beantragt, der Bestimmung zur Löschung der Hypothek zugrunde liegen.

Das wurde vom Gesetzgeber in § 37 Absatz 1 des Abrechnungsgesetzes hinsichtlich der auf eine Fremdwährung lautenden Verbraucherkreditverträge gesetzlich vorgeschrieben. Mit § 37 des Gesetzes wurde die Möglichkeit bezüglich der ihm unterliegen-

¹⁵ Der Gesetzestext in § 239/A Absatz 1 ung. BGB aus dem Jahre 1959 wurde durch das Gesetz Nr. LI aus dem Jahre 2012 über Änderung des Gesetzes Nr. IV aus dem Jahre 1959 festgelegt.

¹⁶ § 6:108 Abs. 2 ung. BGB: „Die Partei kann die Feststellung der Unwirksamkeit des Vertrags vom Gericht auch beantragen, ohne die Anwendung der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit zu fordern.“

¹⁷ LAJOS, VÉKÁS: *Az érvénytelenség. (Die Unwirksamkeit)* In: LAJOS, VÉKÁS – PÉTER, GÁRDOS (Hrsg.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. (Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch)*, Band 2. Wolters Kluwer. Budapest, 2014. 1480. pp.

den Verträge ausgeschlossen, dass die Partei die Feststellung der Unwirksamkeit – oder der Teilunwirksamkeit – des Vertrags beantragen kann, ohne die Anwendung der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit zu beantragen. Das Ziel der Regelung war, dass die Abrechnungsstreitigkeiten auf der Grundlage des betroffenen Verbraucherdarlehensvertrags so bald wie möglich endgültig abgeschlossen werden.

Der Ausschluss der Wiederherstellung des früheren Zustands im Zusammenhang mit den weiteren Rechtsfolgen der Unwirksamkeit eines Darlehensvertrags widerspiegelt in der zusammenfassenden Stellungnahme die Ansicht der Mehrheit der damit befassten Arbeitsgruppe für Rechtsprechungsanalyse der Kurie mit dem Titel „*Anwendbarkeit der Rechtsfolgen der Unwirksamkeit bei Darlehensverträge*“ und legt sie in einem Gesetz fest.¹⁸

BODZÁSI BALÁZS

ÉSZREVÉTELEK AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG C-118/17. SZ. ÜGYBEN HOZOTT ÍTÉLETÉHEZ

(Összefoglalás)

A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződések az elmúlt évtizedben komoly gazdasági és társadalmi problémává váltak Magyarországon. Az ezekhez kapcsolódó polgári jogi kérdésekkel – a magyar bíróságok mellett – az Európai Unió Bírósága is többször foglalkozott, mivel ezekre a szerződésekre is irányadó a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv.

A tanulmány az Európai Bíróságnak a C-118/17. sz. ügyben, 2019. március 14-én hozott ítéletét vizsgálja meg részletesebben is a magyar polgári jog szempontjából. Ebben az ítéletében az Európai Bíróság azt mondta ki, hogy ellentétes a 93/13-as irányelv rendelkezéseivel az a nemzeti szabályozás, amely olyan körülmények között, mint amilyenek az alapügyben szerepeltek, az eljáró (tagállami) bíróság számára nem teszi lehetővé, hogy helyt adjon a kölcsönszerződés valamely, az árfolyamkockázattal kapcsolatos rendelkezés megsemmisítésére irányuló kérelemnek, annak tisztességtelen jellege miatt. Az Európai Bíróság álláspontja szerint az 1959-es magyar Ptk.-nak az érvénytelen szerződések hatályossá nyilvánítására vonatkozó szabályai megakadályozák, hogy a fogyasztó az érintett tisztességtelen szerződési feltétel alól mentesüljön.

A tanulmányban bemutatja, hogy az Európai Bíróság elemzett ítélete a magyar jog vonatkozásában milyen lényeges dogmatikai félreértésen alapul, és ezért az ítélet megállapításai a magyar jog vonatkozásában miért nem értelmezhetőek.

Az Európai Bíróság ítélete a magyar polgári jog egyik alapintézményét, a szerződések érvénytelenségének a jogkövetkezményeit érinti. Mindez azt is felveti, hogy polgári jogi alapintézményeink a hazai jogtudomány és a magyar bírói gyakorlat részéről is alaposabb dogmatikai elemzést igényelnek.

¹⁸ https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_i.pdf (abgerufen am 11.06.2020)

GYÉMÁNT RICHÁRD*

Az 1735. évi Szegedinác Péró-féle felkelés vázlatos áttekintése

I. Bevezetés

A III. Károly magyar király (1711–1740) – VI. Károly néven német-római császár (1711–1740) – uralkodásának vége felé, az 1735-ben kirobbant ún. „*Szegedinác Péró-féle felkelés*” – szemben a Dózsa György nevével fémjelzett 1514. évi parasztlázadással – a magyar történelem kevésbé ismert mozzanata. A felkelést, vezetőjéről, a szerb származású Szegedinác Péróról nevezték el, de a magyar történelemben ismertek még – többek között – az ún. „*Péró lázadása*”, valamint az ún. „*szentandrászi, illetve békésszentandrászi parasztfelkelés*” elnevezések is. Utóbbi fogalmi meghatározások az eseménysorozat magyar vonatkozását hangsúlyozzák. A felkelés „unikum” jellege abban nyilvánult meg, hogy a magyar parasztság és a szerb grancsárok (határőrök) közösen próbáltak fellépni sorsuk jobbítása érdekében, amelyre addig, illetve azt követően kevés példát lehetne felhozni. A felkelés résztvevői a magyar parasztság győzelme esetén a szerb nemzetiségi érdekek biztosítását is „zászlajukra tűzték”. A két népcsoport egymás iránti bizalmatlansága, illetve a rossz szervezés azonban kudarcra ítélte a felkelést, illetve annak számos vezetőjét. Ennek ellenére komolyabb eredményeket, valóban, csak közös összefogással lehetett volna elérni.

A felkelés eseményeivel – bár nem tartozik a magyar történelem legtöbbször feldolgozott, illetve kutatott témakörei közé – több, jelentős szakirodalom foglalkozik. Elsősorban a neves történész, egyetemi tanár Maday Pál (1883–1967) nevét kell megemlítenünk, aki 1957-ben publikálta hosszabb – 55 oldalas – tanulmányát „*Az 1735. évi békésszentandrászi parasztfelkelés*” címmel. Az elsősorban jogtörténettel foglalkozó, továbbá az alföldi mezővárosok jogfejlődését, valamint Békés (vár)megye, azon belül is főképp Orosháza és Szarvas helytörténetét kutató (jog)történész nagyon áttekinthető, ugyanakkor részletes – főképp a gyulai – levéltári kutatásokra építő munkája a témakör megkerülhetetlen forrása. Maday munkájában utalt, illetve több szempontból kritikával is illette a másik jelentős forrást, amelyet – a Békés vármegyéből, Kétegyházaról származó – Márki Sándor (1853–1925) történész, egyetemi tanár írt. Márki Sándor „*Péró lázadása*” című – közel száz oldalas – székfoglaló értékezése még 1893-ban jelent meg

* egyetemi docens, Statisztikai és Demográfiai Tanszék

Budapesten, a Magyar Tudományos Akadémia kiadásában. Régi nyelvezete ellenére a témakör szintén fontos szakirodalma, amely hatalmas mennyiségű – néhol már kazuisztikus – adathalmazt tár az olvasó elé. Az 1735. évi felkelés kutatói jobbra fővárosi, illetve Békés (vár)megyei levéltári kutatásokra alapozták munkáikat, illetve megállapításukat.

Több, kisebb terjedelmű írás is megjelent a felkelés történelmi háttéréről, illetve magáról az eseményről. Ezek közül elsősorban Implom József rövid tanulmányát emelnénk ki, amely 1971-ben, az *„Olvasókönyv Békés megye történetéhez II. (1695–1848). Forráskiadványok a Békés megyei levéltárból”* címmel megjelent gyűjteményes munkában került publikálásra. A kisebb „lélegzetvételű” írások – így Implom József munkája is – jobbra az események – illetve az előzmények – „esszenciáját” igyekeztek megragadni.

Jelen tanulmány szerzője nem kívánt „versenyre kelni” a korábbi, hatalmas szaktekintéllyel rendelkező kutatók, egyetemi tanárok munkáival. Kutatási témája elsősorban a Bánság, illetve az egykoron ott élt, illetve most is ott élő nemzetiségek, illetve népcsoportok népesedéstörténete, ezért a dél-magyarországi szerbség történetéhez is tartozó „adalékként” próbálta összefoglalni az 1735. évi eseménysorozat mibenlétét, különös tekintettel annak népesedéstörténeti előzményeire.

A tanulmány – a bevezető, fogalmi meghatározás után – a történelmi, illetve népesedéstörténeti előzményekkel foglalkozik. Bővebben kívánt szólni a szerbség betelepülésének okairól, illetve a számukra – I. Lipót magyar király (1657–1705), illetve német-római császár (1658–1705) által – adott kiváltságokról. Ugyanakkor a felkelés története kapcsolódik az egykoron szerbek által is lakott Marosi Határőrvidék történelméhez is. A történelmi előzmények kapcsán „dióhéjban” szó esik a Békés vármegyei magyar parasztság korabeli „mindennapjairól”, illetve a felkelés kiváltó okairól is. A népesedéstörténeti előzmények után a felkelés előkészületeiről, továbbá annak tizenhárom napjáról esik szó. Külön rész foglalkozik a felkelés leverését követő bírósági tárgyalásokkal, illetve az ítéletek végrehajtásával. Végül – összefoglalóként – a felkelés megítélése került „górcső” alá.

A műhelytanulmány szerzőjének nem titkolt célja, hogy egyes, a témával foglalkozó munkák megállapítását összefoglalja, illetve azokat a Tisztelt Olvasó elé tárja.

1. Történelmi előzmények – szerb szemszögből

Szentkláray Jenő szerint a szerbség nyolc nagyobb bevándorlás alkalmával érkezett meg a történelmi Magyarország területére. A neves történész, apátkanonok erről a következőket jegyezte le: *„A keleti népek betöréseivel s különösen a törökök benyomulásával a balkáni tartományokba kapcsolatos volt a szerbek és oláhok bevándorlása hazánk délkeleti vidékeire. Közönségesen nyolcz szerb bevándorlást különböztetünk meg.”*¹ Az utolsó, 1690. évi szerb bevándorlás volt volumenében a legjelentősebb.

¹ „Az első nagyobb szerb bevándorlás Nagy-Lajos és Zsigmond királyaink korában történt [...] Ekkor a Temes és Maros síkságain már számos szerb község volt.” [...] „A rigómezei csata után (1389) és Murád szultánnak Szerbia ellen intézett támadásai közben, az 1404–1412. évek alatt, Zsigmond király nagyszámú szerb alattvalónak engedte meg a menekülést a magyar földre. [...] Brankovics György vezette Magyarországra 1433 táján a szerbek második bevándorló csapatát. Mikor 1439-ben Szendrőt Murád szultán elfoglalta, Brankovics Magyarországra jött lakni és itteni uradalmaira, melyek 110 községből álltak, sok szerbi-ai jobbágyt telepítette át. A harmadik szerb bevándorlás Albert király és I. Ulászló országlata alatt, Novo-

Az 1690. évi, ún. „nagy szerb kivándorlás” („*Велике сеобе Срба*”, „*Velike seobe Srba*”) alkalmával 30-40 000 szerb család – megközelítőleg 200 000 fő – telepedett át jobbra Koszovóból a történelmi Magyarország területére.² A Magyarországra irányuló szerb bevándorlás oka, hogy a császárvárost, Bécsset – 1683-ban – felszabadító császári seregek a következő években katonai sikereik sokaságát könyvelhették el. Még 1686-ban felszabadult a török megszállás alól Buda, majd, 1688-ban a császári seregek már a Balkáni-félszigeten harcoltak a törökök ellen. III. Károly apja, I. Lipót magyar király (1657–1705), illetve német-római császár (1658–1705), hogy seregei győzelmét elősegítse, felkelésre buzdította a török iga alatt élt balkáni népeket, így a szerbséget is.³

A balkáni népek szövetségül hívásának oka abban keresendő, hogy a császári „gőzhenger” lelassult, katonai veszteségeik voltak, ugyanakkor egyre nehezebben lehetett megoldani az egyre nagyobb – meghódított – területen az utánpótlást. Ezért 1690. február 6-án, a törökök elleni hadjáratok egyik parancsnoka, Lajos Vilmos (1655–1707) bádeni örgróf – „*a Birodalom védőpajza*” („*Schild des Reichs*”) – azt javasolta I. Lipótnak, hogy ne kísérletezzék a szerbiai és bulgáriai hódításokat megtartani, hanem egy megerősített védelmi vonalat alakítsanak ki az Una és a Száva folyók, valamint az Al-Duna mentén.⁴

I. Lipót magyar király azonban más megoldást választott, amelynek jelentős demográfiai következményei lettek a későbbi évszázadokban. Az 1688. évi felhívást követően, 1690. április 6-án – az ún. „*áprilisi privilégium*” által – hivatalosan is megígérte a szerbek pravoszláv vallásának, illetve kiváltságaik tiszteletben tartását, ha azok fegyvert ragadnak a törökök ellen. A szerbek kegyének elnyerése azért is volt fontos, mert a szerbség – habár török iga alatt élt – segédcapatokkal támogatta a török hadsereget, a császáriak ellenében. A császári-szerb együttműködés nehezen jött létre, de végül is siker koronázta I. Lipót törekvéseit.⁵

I. Lipót, az egyik legjelentősebb szerb, pravoszláv egyházi vezetőnek, III. Arsenije Čarnojević (Арсеније III Чарнојевић) (~1633–1706) ipeki pátriárkának (1674–1690 (1706)) írt levelében a következőket közölte: „*Megígérjük nektek, az előbb említett*

berdo eleste után történt. [...] A negyedik tömeges szerb bevándorlás Hunyadi Mátyás király alatt 1459-ben, Szendrőnek második eleste után ment végbe. Brankovics György unokái, István, János és Birini Pál a törököktől elnéptelentített temesvármegyei, akkor Temesben, Kevében és Horomban fekvő helységeket telepítették meg szerbiai családokkal. Ugyancsak Mátyás király idejében Kinizsi Pál vezette be 1481-ben a bevándorló szerbeknek mintegy 50 000 főnyi ötödik csapatát. Ezekből is sok jutott az alsó-temesi területekre. Kisebb rajokban történt 1509–1525. évek közt a hatodik beköltözés. Ezeket Maxim szerb metropolita és Monasterly vezette. Jelentékenyebb volt a hetedik beköltözés, mely 1538-ban Jurisich Miklós javaslatára történt, Ezt a csapatot I. Ferdinánd, a magyarok ellensúlyozására, gazdag kiváltságokkal ruházta fel. Befejezést nyert a szerbek bevándorlása 1690-ben. Csernovics Arzén ipeki patriarcha ekkor egyszerre 40 000 szerb családot vezetett át a Dunán.” SZENTKLÁRAY JENŐ: Temes vármegye története. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfiai Társaság. Budapest, 1914. 306., 309. pp.

² Egyes vélemények szerint lényesen kevesebben voltak a betelepülő szerbek. SZAKÁLY FERENC: *Szerbek Magyarországon – Szerbek a magyar történelemben. (Vázlat)* In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 26. p.

³ SZAKÁLY FERENC: *Hungaria Eliberata. Budavár visszavétele és Magyarország felszabadítása a török uralomtól. (1683–1718)*. Corvina Kiadó. Budapest, 1986. 170–171. pp.

⁴ SZAKÁLY, 1986. 171. p.

⁵ Erdemes megjegyezni, hogy a I. Lipót nemcsak a szerbeket igyekezett megnyerni a császári hadjáratnak, hanem például az albánokat, a bolgárokat, a macedónokat, illetve a görögöket is. Azonban mindközül a „legharcképesebb” a szerbség volt. PÁL TIBOR: *A szerbek nagy kivándorlása*. In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 79–80. pp.

összes népeknek és országoknak, kik nekünk, mint magyar királynak vannak alárendelve, hogy megfogjuk tartani elsősorban a ti vallásszabadságotok kiváltságait és jogait, a vajda választásának jogát, és hogy mentesek lesztek minden közteher viselésétől és adótól.”⁶ Az idézethez hozzátartozik, hogy I. Lipót magyar király nemcsak a szerbekhez, hanem az albánokhoz is fordult. A szerbség mellett az albán volt a „legharciasabb” balkáni nép. Ugyanakkor egy veszélyes gondolat is meghúzódott a szerbek részére tett ígéretek között. Nevezetesen az uralkodó „[...] kijelenti, hogy az elfoglalandó terület a Magyar Királyság része lesz, de egy külön politikai egészet fog képezni, melynek élén a vojvoda áll és mely ennél fogva vojvodina lesz”.⁷ Habár az ún. „vojvodina” kifejezés az ipeki pátriárkától származott, I. Lipót magyar király (1657–1705) gyakorlatilag „megágyazott” a későbbi szerb követelésnek, egy – északabbra, Magyarország területén elhelyezkedő – önálló, szerb vajdaság igényének.

A katonai szerencse azonban 1690 kora őszén megfordult. A császáriak – 1690. szeptember 8-án – elvesztették Niš-t (Ниш/Niš), majd – szeptember 24-én – Szendrőt (Смедерево/Smederevo), illetve – szeptember 29-én – Vidint (Видин) is. A török hadjárat „fénypontja” – 1690. október 8-án – Belgrád (Београд/Beograd) visszafoglalása volt. Az albán származású Köprülü Fazil Mustafa (1637–1691) pasa, török nagyvezír (1689–1691)⁸ seregei ezután a Szerémséget pusztították, de 1690. november 5-én, Eszék (Osijek) alól kénytelenek voltak visszavonulni.⁹

A császári, katonai kudarcok miatt a szerbek és a bolgárok¹⁰ a törökök megtorlásától rettegetek.

Habár a szerbek segítsége – hadászati szempontból – a császáriak számára végül kevés előnnyel járt,¹¹ a török „megtorlás rémképe” – ismerve a korábbi sikertelen balkáni megmozdulások következményeit – azonban nagyon is valós félelemnek számított. A szerbek tömegesen kerekedtek fel és vallási vezetőjükkel, III. Arsenije Čarnojević ipeki pátriárkával az élen elhagyták Koszovót, illetve Magyarország területére telepedtek át. A szerbeknek csak egy kisebb hányada maradt helyben, az elvándorolt szerbség helyére, jobbára, iszlám vallású, albánok telepedtek le. Ugyanakkor Koszovó – a mai napig – a

⁶ MARGALITS EDE: *Szerb történelmi repertórium. I. kötet.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1918. 535. p.

⁷ MARGALITS, 1918. 534–535. pp.

⁸ Az egyik legsikeresebb török nagyvezír, Musztafa, végül a szalánkeméni ütközetben, „az évszázad legvéresebb csatájában” halt meg – 1691. augusztus 19-én –, miután a harcok hevében egy golyó homlokán talált. Vele együtt vagy húszezer török veszett oda. A szalánkeméni csata után ismét a császáriak kezébe került a katonai kezdeményezés, illetve a hadi sikerek. GÁBOR, ÁGOSTON – BRUCE, MASTERS: *Encyclopedia of the Ottoman Empire. First Edition.* Facts on File Inc. New York, 2009. 24. p.

⁹ SZAKÁLY, 1986. 171. p.

¹⁰ „A katolikus bolgárok felkelése Csiprovac környékén 1688-ban, mint ismeretes, Csiprovac városka és sok szomszédos település teljes elpusztítását vonta maga után. Lakosságuk maradványai kénytelenek voltak idegen országokban keresni menekvést. A menekültek kezdetben Havasalföldön telepedtek le, majd később Erdélybe mentek át. [...] kijárták az akkori osztrák kormányzatnál, hogy adjon nekik földet, amelyen mindenféle más nemzetiségektől elkülönülve élhetnek. Így jelent meg a Bánságban a két tiszta bolgár település, Vinga és Óbesenyő. A XV–XVII. századi közép-dunavidéki török támadások miatt a Bánság egészen ritkán lakott vidék volt, és mindkét falunak tágas földterület jutott. A katolikus bolgárok letelepülése a Bánságban a XVIII. század 30-as éveiben ment végbe.” MUTAFCHIE, PETAR: *A bánsági bolgárok. A Bánságba költözésük 200. évfordulója alkalmából.* In: Kodolányi Gyula (szerk.): *Magyar Szemle. Új folyam. VI. évfolyam. 5–6. szám.* Budapest, 1997. Magyar Szemle archivált, elektronikus kiadványok: http://www.magjarszemle.hu/cikk/a_bansagi_bolgarok (Letöltés ideje: 2019. július 18.)

¹¹ SZAKÁLY, 1991. 26. p.

szerbek számára hatalmas nemzeti-érzelmi töltettel bír. A szerbség egyik „öshazájának”, illetve a szerb államiság „bölcsőjének” a tartja a térséget.

»A nagy kivándorlás« útja a Duna jobb oldalán, Szerémségen át Baranyába, valamint a mohácsi síkon keresztül, Baját érintve egészen Budáig és Szentendrőig vezetett. Egyes csoportok még tovább mentek Esztergom, Komárom és Győr felé. A betelepülők egy része már útközben megállt, vagy más irányba ment, úgyhogy jelentősebb szerb települések vagy negyedek jöttek létre a Duna-Száva közben (Zimony, Pétervárad stb.), a Duna-Tisza közben (Szabadka, Szeged, Kecskemét), továbbá a Tiszántúlon (pl. Debrecen). Kezdetben a magyarországi szerbség központja a 6 000 fős szerb lakossal bíró Szentendre volt.¹²

Ugyanakkor „az őket védelmébe vevő bécsi udvar megtiltotta például a vármegyéknek, hogy adóval vagy katonatartással terheljék őket. A bécsi kormány a szerbekben vélte felfedezni azt a népet, amelynek segítségével a »rebellis« magyarokat féken tarthatják. 1694-ben a Duna-Tisza közét jelölte ki nekik állandó lakóhelyül. Ez a terület ugyanis jobban megfelelt állattartó életmódjuknak, mint a hegyes-dombos Dunántúl. Így jöttek létre Bács, Bodrog, Csanád, Csongrád és Arad megyében a kiváltságolt szerb telepések. A haditanács kivette őket a magyar kormányzervek és a vármegyék hatásköréből is.”¹³ Ez gyakorlatilag annyit jelentett, hogy a magyaroknak – saját hazájukban – nem volt joga beleszólni a szerbek ügyeibe. Ennek fényében nem csodálkozhatunk, hogy a magyarok és a szerbek viszonyában hamarosan feszültség jelentkezett. A szerbség a történelmi Magyarország területén jobbra a Szerémség, továbbá a Bácska, illetve a Bánság nyugati, illetve déli részein élt nagyobb tömbökben. Munkánk szempontjából fontos megemlíteni a Tisza, illetve a Maros folyó mentén, egykoron élt pravoszláv vallású szerbeket.

Az I. Lipót magyar király (1657–1705), illetve német-római császár (1658–1705) által, az 1702-ben létrehozott ún. „Tiszai Határőrvidék” és az ún. „Marosi Határőrvidék” területével tovább gyarapodott a Horvátország adriai partvidékétől húzódo Katonai Határőrvidék.¹⁴ Előbbit a Tisza, utóbbit a Maros folyó mentén létesítették, azonban – a törököknek a Bánságból történt kiűzése (1716–1718) miatt, idővel – e két, utóbb felállított határőrvidéki területet megszüntették. Fényes Elek erről a következőket közölte:

„I. Leopold eltökéltette, hogy a Száva, Tisza, Maros vizek mentiben a török ellen egy eleven kőfal, vagy is katonai végvidék állíttassék, hasonló a már fenlevő horvát végvidékekhez: 's így vette eredetét 1702-ben a magyar végvidék, mely későbbben nevét hibásan szlavoniára változtatta; továbbá a tiszai és marosi végvidékek, mellyek azonban 1750-ben a vármegyékhez kapcsolatván ismét elenyésztek (a visszakapcsolatást Maria Theresia már 1741-ben megígérte a magyar rendeknek).”¹⁵

¹² PÁL, 1991. 81–82. pp.

¹³ ÁCS ZOLTÁN: *A harmadik honalapítás. Az én világom. Koszmosz Könyvek. Kossuth Nyomda. Budapest, 1987. 91. p.*

¹⁴ A két határőrvidék létesítésének gondolata már Buda 1686-as felszabadítását követően felmerült, amikor a Duna-Tisza köze is a császári seregek kezére került, azonban a harcok további folytatása miatt felállításukra nem volt lehetőség. A szervezési munkálatok csak a zentai csatát (1697. szeptember 11.) követően, 1697 és 1702 között mentek végbe. A Tiszai és Marosi Határőrvidékek területére jelentős számú szerbet telepítettek le. A Tiszai Határőrvidék területe Szeged városától egészen a Sajkás-vidék területéig húzódoott. A Marosi Határőrvidék Arad központtal végig a Maros mentén, Szegedtől az erdélyi Hunyad vármegye területéig terült el. IVÁNYI ISTVÁN: *A Tiszai Határőrvidék (1686–1750)*. Budapest, 1885. 9–18., 19–71. pp.

¹⁵ FÉNYES ELEK: *Magyarország statistikája. II. kötet. Trattner-Károlyi Tulajdona. Pest, 1843. 165–166. pp.*

A Tiszai Határőrvidék térségét jobbra Bács és Bodrog¹⁶ vármegyék területébe, a Marosi Határőrvidék részeit Csanád, valamint Arad vármegyék területébe olvasztották be.

Időközben I. Lipót a szerbeknek adott kiváltságokat többször is megerősítette. Először – 1690. augusztus 21-én – az ún. „*első kiváltságlevél*” szabályozta a vallásszabadságot, továbbá a régi – Julianus – naptár használatához való jogot, valamint rendelkezett a pravoszláv egyház papjainak, püspökeinek, etc. megválasztásáról is. Az – 1691. augusztus 21-én kiadott – ún. „*második kiváltságlevél*” megerősítette a korábbi kiváltságokat, illetve további jogokat adott a szerbeknek saját ügyeik intézésében, továbbá újból kedvezett a szerb ortodox egyháznak is. Az – 1695. március 4-én kiadott – ún. „*harmadik kiváltságlevél*” – amellet, hogy megerősítette az addigi privilégiumokat – felmentette a szerbeket a tized fizetése alól. A császári udvar által adott jogok főképp akkor jelentkeztek, amikor a kül-, illetve a belpolitikai helyzet számára kedvezőtlen volt, amúgy Bécs igyekezett ezeket az adott jogokat „szorosán” értelmezni.¹⁷

A szerbek jobbra határőrök (ún. „*granicárook*”) voltak, illetve határőri feladatokat láttak el. A sáncokban, illetve az őrházakban (ún. „*csárdákokban*”)¹⁸ örökös katonák birtokot kaptak, továbbá mentesültek az állami, a földesúri, illetve az egyházi adók, de még a robotolás alól is. Kötelesek voltak viszont az átvonuló katonákat elszállásolni, valamint várerődítési munkákat végezni. A szolgálati birtokot, illetve a hozzá kapcsolódó kedvezményeket csak úgy lehetett átörökíteni, ha az utód is határőrnek állt. A határőrök vámmenteséget élveztek a saját területükön, mivel azokon átfutottak a kereskedelmi útvonalak, ezért előszeretettel kereskedtek is. A szerbek híresek voltak állattartásukról, ezért az általuk tartott, illetve nevelt szarvasmarhák – és lovak – adásvételével szívesen foglalkoztak, de török árukkal való üzérkedés sem volt idegen tőlük.¹⁹

¹⁶ Ebben az időszakban még nem beszélhetünk az „együttes” Bács-Bodrog vármegyéről, mivel azt csak az 1802. évi VIII. törvénycikk hozta létre Bács és Bodrog vármegyék területének egyesítésével. Ekkor lett a vármegye székhelye Zombor (Comorop/Sombor) városa. Erről a korabeli jogszabály a következőket mondta ki: „*Bodrogh vármegye Bácscsal hosszú idő óta együttes igazgatás alatt állván: ugyanazon Bodrogh vármegyének Bácscsal való egyesítése törvénycikkelyben kimondatik.*” 1000 év törvényei című internetes adatbázis. Kiadja: Wolters Kluwer Kft.: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=4987> (Letöltés ideje: 2017. április 13.)

¹⁷ PÁL, 1991. 81–83. pp., GAVRILOVIĆ, SLAVKO: *A szerbség magyarországi bevándorlásának és megtelepedésének kérdései*. In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 94. p.

¹⁸ „*Mik is azok a határvidéki csardakok? Magát a kifejezést a kora újkorban német nyelvterületen is ismerték (Tschardak, Tchardak), ahogy a magyar nyelvben is megvolt, »katonai őrtorony« jelentésben használták, ami lehetett egyrészt egy önmagában álló kerek vagy szögletes alapú építmény (általában fából), de egy erődítmény falába épített toronybástya, erkély vagy tornác is. Mivel a szó egyidejűleg az oszmán-törökben és a szerb-horvát nyelvben is használatban volt, átvételének pontos forrása kérdéses. Kakuk Zsuzsa a magyar nyelvet tekintve kétszeri átvételről ír: a szó átvétele »katonai őrtorony« jelentésben az oszmán-törökből történt, míg a útszéli vendéglő jelentésű szó már a szerb-horvátból került a nyelvünkbe. Maga az oszmán-török čarda szóalak a perzsa čār-tāq 'négy boltív' jelentésű szóra megy vissza, ami egy négy oszlopon álló, elől nyitott építmény a keleti házak tetején; négyoszlopos sátor«. A csardakok mint őrházak vagy őrtornyok a határvidék jellegzetes építményei voltak. A karlócai békekötés után a Habsburg oldalon létrejövő új Határőrvidék védelmi rendszerében a viszonylag sűrűn felállított csardakokban szolgálatot teljesítő délszláv (szerb, rác, horvát, vlach) határőrök a nagyobb katonai központok közötti határszakaszokat őrizték.*” TÓTH HAJNALKA: *Vár, sánc vagy őrház? – Miket építettek az erdélyi – temesközi határvidék Habsburg-oldalán a karlócai békekötés után?* In: Dávid Géza – Fodor Pál – Péri Benedek (szerk.): *Keletkutatás. A Körösi Csoma Társaság folyóirata*. Budapest, 2017. ősz. 40. p.

¹⁹ SZAKÁLY, 1991. 28. p.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért szoltunk ilyen részletesen a szerbség 1690. évi bevándorlásáról, továbbá annak területi elhelyezkedéséről, valamint privilégiumairól?

I. Lipót fiának, I. József magyar király, illetve német-római császár (1705–1711) rövid uralkodását követően, annak öccse, III. Károly foglalhatta a magyar trónt. Az ún. „hetedik török-velencei háborúba” (1714–1718) 1716-ban, a Velencei Köztársaság oldalán beavatkozó Habsburg Birodalom fényes katonai sikereket ért el. Még 1716-ban visszaszerezte – Orsova (Orşova) és környékének kivételével – az utolsó török kézen lévő magyar területet, a Bánságot, továbbá, 1717-ben a kezébe került Belgrád is. A háborúskodást lezáró, az 1718. július 21-én megkötött ún. „pozsaveváci békeszerződés” értelmében a Habsburg Birodalom már – de jure is – megszerezte a Bánság teljes területét, továbbá Belgrádot és környékét, Észak-Szerbiával, valamint Bosznia északi részét. Ugyancsak császári kézre került Havasalföld nyugati része, azaz Olténia is.²⁰ Mindez azt jelentette, hogy a Bánság területének visszaszerzésével nincs további szükség a Maros és a Tisza folyók mentén fekvő határőrvidékekre. Ezáltal a jelentős privilégiumokkal rendelkező szerbség vagy délre vándorolt, más határőrvidéki területre, vagy azt kockáztatta, hogy jogait elveszítve jobbgyorsorba süllyed, illetve magyar földesúri hatalom alá kerül. Arról már nem is beszélve, hogy III. Károly magyar király, jelentős gátat vetett a vallásszabadság gyakorlásának. Az 1731. március 21-én kiadott ún. „*Carolina resolutio*” bár a protestáns vallások térnyerése ellen irányult,²¹ de a magyar király a szerbség katolikus hitre való áttérésén is fáradozott. Nevezetesen privilégiumaikat – többek között – csak akkor tarthatták volna meg, ha áttérnek a katolikus hitre.²²

A szerbek életében az ortodox vallásnak, illetve a szerb ortodox egyháznak kiemelkedő szerepe van, mert életben tartja, illetve ápolja a szerbség kultúráját, valamint hagyományait. A szerb pravoszláv egyház a vallásgyakorlás keretében összefogja, közösségre kovácsolja az embereket. Ezek a megállapítások a mai napig igazak. A korabeli szerbség számára a hit, illetve a szerb ortodox egyház a legszentebbnek számított; akár életét is kész volt áldozni érte. Ezt azért is fontos hangsúlyozni, hogy a későbbiekben megértsük Szegedinác Péro határőrkapitány „motivációját”, illetve a szerbek „felhőrdülését” a császári udvar jövőbeli terveire vonatkozóan.

2. Történelmi előzmények – magyar szemszögből

Az ún. „*Szegedinác Péro-féle felkelést*” szokás az ún. „*szentandrásai*, illetve *békésszentandrásai parasztfelkelés*” meghatározással is illetni. Ebben az esetben a megmozdulás magyar vonatkozásait szokták hangsúlyozni.

A magyar „töltöttű” elnevezésekben a mai Békésszentandrás nevet kell mindennek előtt felismernünk. A mai Békés megye „nyugati kapujában” fekvő település a történelmi Békés vármegye egyik korai újraalapítású községe volt.

²⁰ BÖHM LÉNÁRT: *Dél-Magyarország vagy az úgynevezett Bánság külön történelme. Első kötet.* Emich Gusztáv tulajdona. Pest, 1868. 351. p.

²¹ GERŐ LAJOS (szerk.): *Pallas Nagy Lexikona. IV. kötet (Burgos-Damjanich).* Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1893. 167. p.

²² MADAY PÁL: *Az 1735. évi békésszentandrásai parasztfelkelés.* Békés megye Tanácsa. Békéscsaba, 1957. 9–10. pp.

Érdeemes röviden szólnunk a történelmi Békés vármegye korabeli – főképp népese-
déstörténeti – viszonyairól. A szinte teljesen sík, folyóvizekben illetve szántóföldekben
bővelkedő táj igencsak megszenvedte a török hódoltság időszakát. Ennek oka, hogy
jobbára a magyarlakta területeken húzódtott a végvár vonal, továbbá ezeken a területeken
vonultak át a különféle hadseregek, de a rabló-fosztogató portyázások is leginkább a
magyarok által lakott vidékeket érintették. Békés vármegye esetében sem volt ez más-
képp. Az egykori vármegye székhelye, Gyula, a török kor egyik jelentős végvára volt,
amely 1566. szeptember 2-án – pontosan kéthavi ostrom után – került török kézre. Ez a
tény a környék, illetve annak, jobbára, magyar lakóinak sorsát is meghatározta. Újlaky
István a török időről a következőket közölte: „*Különösen sokat szenvedett Bihar
megye, a Dél-Alföld, Pest és Buda környéke, a Kelet-Dunántúl. Bács-Bodrog, Békés,
Csongrád és Csanád megyében a települések 80%-a pusztult el.*”²³

Békés vármegye „feltámasztásában” alapvetően két népcsoport, a magyar és a szlo-
vák – régies magyar kifejezéssel élve, „tót” – játszottak főszerepet. A 18. század – a
császári hatalom által – „délreterített” népcsoportja, a római katolikus vallású, német,
jelentősebb számban nem telepedett le a vármegye területén. Az ortodox népelemek
közül is inkább kisszámú román – régies magyar nyelven, „oláh” – betelepülés figyel-
hető meg, jobbára Gyula környékén, főképp Kétegyházaán.

A többségében ágostai hitvallású evangélikus vallású szlovákok – a „tótok” – meg-
jelenése főképp a földesúri betelepítéseknek köszönhető. Főképp a – Felső-Ausztriából
származó – báró Harruckern család telepítéseit kell itt megemlítenünk. A szlovákok
élesztették újra Békéscsabát (Békešská Čaba), amelyet egykoron „*Tót-Csabának*” is
hívták. Továbbá Szarvas (Sarvaš), Tótkomlós (Slovenský Komlós), illetve Mezőberény²⁴
(Poľný Berinčok) benépesítésében is vezető szerepet játszottak, hogy csak a jelentősebb
településeket említsük. A szlovákokat azért is részesítették előnyben a térség földesurai,
mert „*[...] ez a nemzetiség akkora szorgalmat tanúsít a föld művelésében, hogy nincs
olyan földesúr, aki ha üres földje van, ne részesítene előnyben mindenki mással szemben
szlovák telepéseket a munkában tanúsított szívós igyekezetükért.*”²⁵ Ugyanakkor Bél Má-
tyás utalt egy fontos momentumra, amely jelentős szerepet játszik majd a felkelés során.
Nevezetesen a magyarság bizalmatlanság emeli ki, igaz, nem a szerbek, inkább a szlová-
kok kapcsán. Ezt írta: „*Am mégis sokan tértek vissza honfitársaik közé a barbároktól való
féltségben, akik annyiszor feldúlták ezt a vidéket; ezt olyanoktól hallották, akik számára
idebetelepülésük terhesnek tűnt. Az itteni lakosok ugyanis – szokás szerint – olykor kelle-
tlenül túrják, ha olyan szomszédokat kapnak, akik mind nemzetiségükre, mind nyelvükre nézve
idegenek; így történt ez a legelső lakosok esetében is.*”²⁶

A korabeli Békés vármegye magyarsága jobbára a református vallás tanításait köve-
te, azonban előfordultak kisebb római katolikus közösségek is. A nép alapvetően föld-
műveléssel foglalkozott és bár kiváló termőföldek húzódtak a térségben, annak „kövér-

²³ ÚJLAKY ISTVÁN: „*Nemzetankönyv*”. *Kezdetektől a XX. századig. 2. javított kiadás.* Kráter Műhely Egyesület. Budapest, 1996. 27. p.

²⁴ A kisszámú német anyanyelvű betelepülő főképp Mezőberényben telepedett le. A település neve németül Maisbrunn. Telepítésükről szintén a báró Harruckern család gondoskodott.

²⁵ BÉL MÁTYÁS: *Békés vármegye leírása. Forráskiadványok a Békés Megyei Levéltárból* 18. Kiadja a Békés Megyei Levéltár a TIT Békés Megyei Szervezete támogatásával. Gyula, 1993. 10. p.

²⁶ BÉL, 1993. 10. p.

sége” miatt, a „szívós” talajt négy ökörrrel is alig lehetett művelni. Ugyanakkor Békésben kiváló feltételei voltak a gabonanövények, főképp a búza termesztésének. A magyarság állattartással is foglalkozott, főképp baromfit tartottak, de híresek voltak a környék lovai, továbbá sertésben sem volt hiány.

Mit tudunk Békésszentandrás magyarságáról? Implom József jelentős támpontokat adott, nevezetesen:

„A szentandrás lakosság 1719 és 1722 közt főleg Debrecen vidékéről települt ide. A szentandrás uradalmat a Száraz család Tolnay István volt megyei ügyésznek, illetve pénztárosnak adta haszonbérbe. Tolnay „szokatlanul” kegyetlenül bánt a szentandrásakkal. 1725-ben úgy megverette őket, hogy emiatt panaszt tettek a megyénél. Hasonló könyörtelenséggel bánt a lakossággal Zaffiri Imre uradalmi pénztáros is. Akivel Haruckern János György földesúr királyi engedély alapján az állami és megyei adót is szedette.”²⁷ A magyarság felkelésben való részvétele – ahogyan az a fentiekből is „kikristályosodik” – nemcsak a jelentős földesúri terhekre vezethető vissza, hanem a durva, illetve kegyetlen bánásmódra is. Implom folytatja: „A szentandrásiak és Tolnay István bérlő között annyira elmérgesedett a viszony, hogy a szentandrásiak 1734-ben kétszer is felgyújtották a gyűlölt árendátor magtárát. A gyűjtőkat elfogták, de Gyulára kísérésük közben kísérik szabadon bocsátották őket.”²⁸

A magyarság részvétele a felkelésben csak részben vezethető vissza a körülményekre, illetve a súlyos földesúri terhekre, valamint az embertelen bánásmódra. A külpolitikai helyzet sem alakult kedvezően. II. (Erős) Ágost (1670–1733) lengyel király (1709–1733) halála kapcsán a Habsburg Birodalom is beavatkozott az ún. „lengyel örökösödési háború” (1734–1738) konfliktusába, amely ismét francia-osztrák nagyhatalmi ellentétte nőtte ki magát. A háború, illetve a katonatartás költségei a magyar jobbágság nyakába szakadt. Külön érdemes szólni az ún. „porció” kötelezettségéről, amelyet eleinte élelemmel vagy takarmánnyal is teljesíthettek a jobbágyok. A „természetbeni szolgáltatás” azért is volt súlyos teher, mert egyfelől jelenthette – az ún. „orális porciót”, azaz – magának a katonának a hússal és kenyérral való ellátását, illetve – ún. „*equilis porció*” keretében – annak lováról – szalmával, illetve zabbal – való gondoskodást.²⁹ Később a pénzbeli ellentételezés került előtérbe. A porció, illetve a pénzbeli hadiadó (az ún. „*subsidiium*”) a Bánság felszabadításától egészen 1848-ig rendszeres adónemmé vált, amely az állandó katonaság fenntartását célozta.³⁰ Erről Bánlaky József – neves bánsági születésű hadtörténész – a következőket közölte: „Ugyanekkor a magyar jobbágy nép is, melyet kivált a katonatartás költségei, a porciók nyomtak, nem kisebb mértékben volt elégedetlen – t.i. a szerbek mellett – s így nem nagyon csodálkozhatunk azon, ha a két elégedetlen elem, bár más tekintetben ellenséges indulattal viseltetett egymás iránt, egymással szövetkezve igyekezett a neki szánt jármot nyakáról le-

²⁷ IMPLOM JÓZSEF: *Olvasókönyv Békés megye történetéhez II. (1695–1848). Forráskiadványok a Békés megyei levéltárból 4.* A Békés megyei Tanács Művelődésügyi osztályának kiadása. Békéscsaba, 1971. 199. p.

²⁸ IMPLOM, 1971. 199–200. pp.

²⁹ ORTUTAY GYULA (szerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. Negyedik kötet (Né-Sz).* Akadémiai Kiadó. Budapest, 1981. 264–265. pp.

³⁰ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon. Negyedik kötet (Gas-Hom).* Szent István Társulat, Az Apostoli Szentzsék Könyvkiadója. Budapest, 1998. 455. p.

*rázni.*³¹ Az előbbi idézet is alátámasztja korábbi kijelentésünket, nevezetesen, hogy a magyarság bizalmatlan az idegen jövevényekkel szemben. Hozzáteesszük, hogy az a szerbek esetében a magyarok irányába sem volt ez másképp. A szerencsétlen kimenetelű felkelés egyik sikertelenségi oka itt érhető tetten.

A magyarság sorsának jobbítása kapcsán hitt a „legendákban” is. Nevezetesen a Rákóczi-szabadságharc (1703–1711) emléke még élt. II. Rákóczi Ferenc (1676–1735) és bujdosó társai végül Törökországban telepedtek le, száműzetésben. Igaz, hogy Rákóczi kezdetben igyekezett külföldi segítséggel visszatérni, de ennek realitása egyre inkább elhalványult. Azonban az egyszerűbb gondolkodású, dolgos, ugyanakkor a terhek alatt nyögő magyar parasztság bízott a szebb jövőben. Ezért a lázadás vezetői, II. Rákóczi Ferenc nevét hangoztatva gyűjtötték az elégedetlen magyar parasztokat a felkelés zászlaja alá.³² Sajnos, azonban, a földműveléshez és állattartáshoz szokott, jobbágyi sorban tengődő magyar parasztság nem látta át, hogy ez egyenesen felségárulás, amelynek minden korban súlyos következményei voltak, úgy a magyar, akár az egyetemes történelemben. A sors iróniája, hogy II. Rákóczi Ferenc, ha akarta volna, akkor sem vezethette volna a felkelést, mivel közvetlenül a lázadás megindulása előtt, még 1735. április 8-án, Rodostóban elhunyt. A résztvevők „mentségére” írható, hogy erről nem tudhattak. Ebben az időben jóval lassabban terjedtek a hírek.

III. A Szegedinác Péro-féle felkelés részletei

1. A felkelés előkészületei

A felkelés „névadója” Szegedinác Jovanovics Péro szerb nemzetiségű, határőrkapitány volt. Születésének pontos időpontja bizonytalan, feltehetően 1655 körül született Pécskán (Pecica), az egykori aradi szandzsák területén. Családja régi, határőr-família volt; már nagyapja is katonáskodott felsővadász Rákóczi Zsigmond (1544(?)–1608), egykori erdélyi fejedelem (1607–1608) szolgálatában. A granicsárok későbbi kapitányát még csecsemő korában a szerb, pravoszláv rítus szerint keresztelték meg. Eredeti, szerb neve Pera Jovanović Segedinac (Пера Јовановић Сегединац) volt, ami magyarul annyit jelent, hogy Szegedi Péter. Ő maga valószínűleg nem használta ezt a nevet, habár megtanult magyarul is. Élete folyamán nagy tisztességnek, illetve becsületnek örvendett az emberek között. Az Arad melletti Pécskán és környékén – tiszteletből – mindenki csak „Péronak” hívta.³³

Az egykori határőrkapitány vezérlete alá tizennégy tiszt, továbbá száz gyalogos és ugyanennyi lovas katona tartozott. Alapvetően határőri feladatokat látott el a később – I. Lipót magyar király (1657–1705) által létrehozott – Maros Határőrvidéken, ahol jelentős számú szerbség élt. A katonáskodás mellett gazdálkodott is. Tehetős birtokos lehe-

³¹ BÁNLAKY JÓZSEF: *A Magyar Nemzet hadtörténelme. 19. III. Károly, Mária Terézia és II. József kora (1716–1790). Országos Széchényi könyvtár – Magyar Elektronikus Könyvtár*: <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0019/1721.html> (Letöltés ideje: 2019. július 19.)

³² IMPLOM, 1971. 200. pp.

³³ GERŐ LAJOS (szerk.): *Pallas Nagy Lexikona. XIII. kötet (Nemes ág-Pillér)*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1896. 945–946. pp.

tett, mert Arad környékén jelentős földterületei voltak a határban, ugyanakkor szarvasmarha-tenyésztéssel, illetve adásvétellel is foglalkozott. Hosszú élete viszonylag nyugalomban és jómódban telt. Jobbára a birtokán élt, csak a határőri terület központjába, Aradra látogatott el hivatalos és anyagi-üzleti ügyeit intézni. Alapvetően zárkózott, magának való, szigorú ember, akinek kevés barátja volt. Vendégségbe ritkán ment, de, ha hozzá jöttek, jó házigazdaként fogadta a vendéget.³⁴

„Péro” nem zavartatta magát a világ eseményei miatt. Két kérdés viszont érdekelte. Egyfelől a szerb pravoszláv vallás biztosítása a szerbség körében, másfelől a szerbek által – még I. Lipót adománylevelei által – megszerzett privilégiumok. Ezek kerültek veszélybe, amikor hírt kapott arról, hogy a császári udvar a szerbek jogainak „megkurtítására” törekszik. Felmerült ugyanis – a Bánság visszafoglalása (1718) után, a szerbek által is lakott –, a Marosi és a vele szomszédos, Tiszai Határőrvidékek megszüntetésének gondolata. Ez viszont a privilégiumok elvesztését jelentené, mivel azok feltétele a katonai szolgálat. Ebben az esetben a szerbséget a jobbágy sorba süllyedés, illetve a magyar földesúri hatalom alá kerülés fenyegette.³⁵ Még inkább felháborodott a már közel nyolcvan éves határőrkapitány, amikor arról értesült, hogy a szerbek szabadságjogai csak akkor maradhatnak meg, ha áttérnek a római katolikus hitre. Ez a lépés elfogadhatatlan volt a hitéhez szilárdan, az élete árán is ragaszkodó szerbségnek. A helyzet komolyságát jelzi, hogy Vikentije Jovanović (Викентије Јовановић), a belgrádi és karlócai metropolita (1731–1737) – tanácskozás céljából – magához hívatta az ősz, „őszövetségi próféta” külsejű, határőrkapitányt is. A megbeszélésen világosan megfogalmazták a szerb érdekeket, ennek ellenére a bécsi útnán – „megvásárolt” – metropolita a tárgyalásai során elárulta nemzetét és a szerb ortodox egyházat.³⁶ Szegedinác Péroban valószerűleg ekkor kristályosodott ki komolyabban, hogy valamit tenni kell a helyzet tisztázására. Világosan látta a – korábban a magyarok ellen harcolt – határőrkapitány, hogy a császári udvar az egyes népcsoportokat, érdekeinek megfelelően, egymás ellen kijátssza. „*Szegedinác Péro erőlyesen tiltakozott a pátriárka tervei ellen s kijelentette, hogy ilyen körülmények között megtagadnak minden közösséget vele, sőt ha kell fegyvert is fognak ellene. A megijedt pátriárka félelmében török földre menekült és onnan sietett Bécsbe a »király-császárhoz», hogy jelentést tegyen az ügyről s egyben jelezze, hogy csakis az 1691-iki oklevél megerősítésével állhat helyre a béke. Péro pedig erősen készült az ellenállásra.*”³⁷

A következő lépést a felkelés felé, a szlovák származású, magyarul jól beszélő, szlovák származású Matula Pállal való ismeretség jelentette. Feltehetően a szarvasmarha-

³⁴ MÁRKI SÁNDOR: *Péro lázadása. Székfoglaló értekezés.* A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. Budapest, 1893. 585–587. pp.

³⁵ TARJÁN M. TAMÁS: *1735. április 27. Kirobban a Szegedinác Péro féle felkelés.* Rubicon Online: http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1735_aprilis_27_kirobban_a_szegedinac_pero_fele_felkeles/ (Letöltés ideje: 2019. július 26.)

³⁶ Jovanovics Vince, azaz Vikentije Jovanović (Викентије Јовановић) szerb metropolita a marosi és a tiszai határőrök közt az uniót akarta terjeszteni. FEHÉR BÉLA (szerk.): *Péro. Lugas – A Magyar Idők Hévízei Melleklete. Magyar Idők konzervatív közéleti napilap:* <https://www.magyaridok.hu/lugas/pero-3780122/> (Letöltés ideje: 2019. július 23.)

³⁷ KOLLÁROV MÓZES ISTVÁN: *Arad város és Arad megye szerb népe.* In: Jancsó Benedek – Somogyi Gyula (szerk.): *Arad vármegye és Arad szabad királyi város monographiája.* III. kötet. Kiadja a Monographia-Bizottság. Arad, 1912. 470–471. pp.

kereskedelem állította egymás útjába őket. Matula szarvasmarhák adásvételével foglalkozott. Tisztes kereskedőnek tartották, aki Hódmezővásárhelyről Aradra hajtatta csordáit, ahol jó pénzért eladta. Péro is üzletelt vele, mi több kiderült, hogy azonos a politikai állásuk. Ebben a korban a piacozás, a vásározás alkalmával nemcsak üzleteltek, hanem a hírek is terjedtek, illetve szorosabb emberi ismeretségek is kötöttek. Matula sokat járt Békés vármegyében is, ezért a békésszentandrási parasztok is ismerték személyét. A magyar parasztok is elfogadták, ismerte politikai nézeteiket, nehéz jobbágysorban tengett mindennapjaikat. Feltehetően Matula Pál személye volt az első jelentősebb „kapocs” a békésszentandrási parasztok és a pécskai Szegedinác Péro között.³⁸

Fontos hangsúlyozni, hogy – bár mindkét fél megismerte egymás nehéz, némely kérdésben nyomorúságos helyzetét – a magyarok kevés bizalommal voltak a szerbek felé, mivel azok többször is ellenük harcoltak, így például a Rákóczi-szabadságharc (1703–1711) idején. Ugyanakkor feltételezhetjük, hogy a szerbeknél sem állt magas fokon a bizalom kérdése a magyarság irányába. Ennek ellenére a kiszolgáltatottság, a politikai helyzet közös fellépésre sarkalta őket. Ezt mindkét fél, Péro, illetve békésszentandrási parasztság vezetői is belátták.³⁹

A felkelés előmozdításában jelentős szerepet játszott, hogy nemcsak Matula Pál fordult meg Pécskán, hanem a két józan gondolkodású, magyar, békésszentandrási parasztember, Sebestyén János és Szilassy István is. Ők is haszonállatot – szarvasmarhát, illetve lovat – adtak, illetve vettek, többek között Pécskán is. A pécskai találkozók alkalmával kiderült, hogy azonos módon gondolkodnak a politikai, illetve a társadalmi és gazdasági helyzetről. Ekkor jelentette ki Szegedinác Péro, hogy a magyarság felkelése esetén ő „rácaival”, azaz szerb katonáival hajlandó őket támogatni. A magyar parasztok odahaza, Békésszentandrason kételkedve fogadták a kijelentést, de Péro később még legalább hétszer megesküdt erre. A kezdeti aggályoskodást talán a bizalom kezdte felváltani a magyar parasztság részéről. Ezt bizonyítja, hogy felajánlották, hogy mint katonaviselt férfi, vezesse őket. Mi több, mindkét oldal odáig ment, hogy elhatározták, II. Rákóczi Ferenc, a „nagyságos fejedelem” felkérését a mozgalom élére.⁴⁰ Azonban a szervezést-vezetést gyakorlatilag Vértési Mihály békésszentandrási bíró, továbbá Sebestyén János és Szilassy István vették át, Szegedinác Péro, ha a lázadást róla nevezték is el, voltaképpen csak „eszközül” szolgált.⁴¹

Az „első sötét árnyak” akkor jelentek meg, amikor Szegedinác Péro a szerb katonatisztekkel érkezett a kérdés kapcsán, akikkel egyébiránt bizalmi viszonyban volt. Strba – a magyar forrásokban Csorba – nagylaki szerb kapitány kezdetben elhatárolódott, majd ingadozott, de Péro kérésére titokban tartotta a felkelés szerveződésének kérdését. A másik, Aradon szolgáló szerb kapitány, Sevitth (Sevics?), más néven Gyurkó már pozitívabban reagált. Talán abban bíztak, hogy ebből nekik is lehet valami hasznuk, továbbá nem akarták elárulni, nagy tiszteletben tartott katonatársukat, Szegedinác Péro sem. A források

³⁸ GERŐ, 1896. 945–946. pp.

³⁹ BÁNLAKY JÓZSEF: *A Magyar Nemzet hadtörténelme. 19. III. Károly, Mária Terézia és II. József kora (1716–1790). Országos Széchényi könyvtár – Magyar Elektronikus Könyvtár*: <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0019/1721.html> (Letöltés ideje: 2019. július 23.)

⁴⁰ MADAY, 1957. 12., 14. pp.

⁴¹ RÉVAY MÓR JÁNOS (szerk.): *Révay Nagy Lexikona. Az ismeretek enciklopédiája. XV. kötet (Ottó-Racine)*. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság. Budapest, 1922. 344. p.

kat tanulmányozva a szerb katonatisztek (kapitányok) szerepe, állásfoglalásai, illetve megnyilvánulásai vitásak. Ez már a korabeli bírósági jegyzőkönyvekből is kitűnik.⁴²

A helyzetet súlyosbította, hogy – az írni és olvasni nem tudó – Szegedinác Péro író-deákjává előlépett, Matula Pál levelet küldött a szentandrászi parasztokhoz, amelyben „Péro” szavát adta a felkelésben nyújtott segítség kapcsán. Matula továbbá Péro pecsétjével is ellátta a dokumentumot. Igazság szerint a szerb határőrkapitány a levelet csak a magyarok megnyugtatóására szánta, haditervét csak Vértesi Mihállyal, a békésszentandrászi bíróval közölte, ugyancsak levélben. Péro ebben a levélben írta meg a két – a magyar paraszt és a szerb granicsár – sereg egyesülését Erdőhegynél (Erdeiș) – amely ma Kiszjenő (Chișineu-Criș) része –, továbbá lebeszélte a lelkes parasztokat, hogy Nagyváradot (Oradea) megtámadják.⁴³

A felkelés szervezői azért is voltak bátrak, mert a császári seregek ismét külföldön voltak lekötve, a térségben számottevő katonai egységek nem állomásoztak. Péro szerint Aradot könnyű lentt volna elfoglalni, ezért a város birtoklása a sikeres felkelés zálogát jelentette.⁴⁴

A forrásokból nem derül ki, továbbá a mai napig vitatott, hogy Szegedinác Péro idővel miért kezdett meginogni. Annyi bizonyos, hogy a szerb katonatisztek hatottak rá. Péroban idővel a felkelés elárulásának gondolata is felmerült, de végül mégsem tette azt meg. Talán mert kötötte az adott szava.⁴⁵ Ingadozásának, habozásának okát a mai napig nem sikerült megfejteni.

Annak ellenére, hogy Szegedinác Péro nevét viseli a felkelés, a vezér a tényleges hadmozdulatokban már nem vett részt. Ennek oka, hogy a békésszentandrászi parasztok két követét a szerb járőrök elfogták. Aradra hurcolták őket, ahol a vallatásnál fény derült a felkelésre és Szegedinác Péro szerepére. Az aradi várparancsnok, Handkó tábornok elrendelte Szegedinác Péro elfogását, illetve letartóztatását.⁴⁶ A szerb katonatársak, hiába kezkeskedtek Péro személye iránt, a várparancsnok hajthatatlan maradt. Hivatalos levélben értesítette továbbá a Helytartótanácsot, valamint a főhaditanácsot, de még a szegedi katonai parancsnokságot is. „A szellem kiszabadult, már nem lehetett visszazárni a palackba.”

2. A felkelés 13 napja (1735. április 27 – 1735. május 9.)

A Szegedinác Péro-féle, illetve a békésszentandrászi felkelés végül 1735. április 27-én indult. Habár már korábban is történtek próbálkozások a lázadók toborzására, az most újult erővel folytatódott. A felkelés kinötte Békésszentandrás „határait”. Erről Implom József a következőket írta: „1735. április 27-én Békés, Doboz, Erdőhegy, Karcag, a Kunság, Madarász, Öcsöd, Sarkad, Szentandrás és Tur küldöttei, mintegy 70-en tanácskozásra gyűltek össze Szentandráson.”⁴⁷ Ugyanakkor a szintén „felizgatott” – Bihar

⁴² MÁRKI, 1893. 605. p.

⁴³ MÁRKI, 1893. 608. p., MADAY, 1957. 15–16. pp.

⁴⁴ MÁRKI, 1893. 608. p.

⁴⁵ MADAY, 1957. 16. p.

⁴⁶ Szegedinác Péro 1735. május 3-án tartóztatták le. KENYERES ÁGNES (szerk.): *Magyar Életrajzi Lexikon. (1000–1990) Javított, átdolgozott kiadás. Országos Széchényi Könyvtár – Magyar Elektronikus Könyvtár.* <http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/index.html> (Letöltés ideje: 2019. július 23.)

⁴⁷ IMPLOM, 1971. 200. pp.

vármegyei – Érmellék vidékéről nem érkezett senki. A települések felsorolásából kitűnik, hogy Békés mellett, Arad, Bihar, illetve Külső-Szolnok vármegye területéről verbuválódott a felkelő – „kálvinista” – sereg zöme.

Az egybegyűlt, református vallású parasztnép, szó szerint zászlót bontott, amelyre felesküdték, továbbá megválasztották tisztjeiket; Vértesi Mihály szentandrási bírót őrnaggyá, Sebestyén Jánost a lovasok, Pap Gáspárt pedig a gyalogosok kapitányának nevezték ki.⁴⁸ Ugyanakkor megtörtént, amely a legnagyobb „bűnüknek” számított, hogy felesküdték II. Rákóczi Ferenc – a pár héttel korábban elhunyt – „nagyságos fejedelem” hűségére, illetve „kurucnak” álltak. A jelenlévők között elterjedt az álhír, hogy Rákóczi már a lengyel határon van, seregével nemsokára betör és kiűzi a német katonaságot Magyarországról. A felkelés első napján a parasztok felfegyverkeztek; akinek nem volt, erőszakkal szerzett magának fegyvert és lovat. A zendülés első áldozata, „ironikus” módon, a szarvasi prédikátor lett, akitől a lovát vették el. Azonban nem úszta meg a gyűlölt bérlő, Tolnay István sem, akinek házáat kifosztották, ingóságait eltulajdonították. Az első nap estéjén a néhány száz fős had Békés és Csongrád vármegyék határán – a ma Eperjes és Szarvas között található Kákafoknál – állapodott meg.⁴⁹

Másnap – április 28-án – „felgyorsultak” az események a paraszthad Csabacsüd felé nyomult, amelynek határában tehetős dunántúli marhakereskedőket fosztottak ki, akik épp a – május 1-én, Fülöp és ifjabb Jakab apostolok ünnepnapján tartandó – mezőtúri vásárra igyekeztek. A felkelők ekkor jelentős pénzüsszeghez, összesen 7 000 forinthez jutottak, amelyből a felkelés szükségleteit finanszírozni tudták. Valószínűleg a marhakupecsek nem könnyebbültek meg, amikor a felkelők kijelentették, hogy ők nem tolvajok, hanem „kurucok”. A had bármerre járt, minden férfit felszólított a csatlakozásra, ellenkező esetben kifosztották, pénze mellett, lovát is elvették. A „presszió” hatására, a második nap estéjére már ötszáz fő sorakozott a felkelők vörös zászlaja alatt, amely mellé még két vöröset, egy zöldet és még egy kéket is állítottak.

Közben a lelkesedés a tetőfokára hágott; néhány paraszt hazautazott, hogy további embereket szólítson fegyverbe. A lelkesedésben különösen elől jártak Békésszentandrás mellett, a szintén Békés vármegyében található Doboz és Békés, továbbá a Bihar vármegyei Sarkad református parasztjai. Pár nappal később, 1735. május 1-jén, Körösladánynál már több mint ezer fő állt fegyverben. A felkelést azért is komolyan kellett vennie a vármegyei hatóságoknak, mert Békés vármegye⁵⁰ népességszáma – 1735-ben, Márki Sándor szerint⁵¹ – alig tízezer fő lehetett.⁵²

⁴⁸ MÁRKI, 1893. 611. p.

⁴⁹ MADAY, 1957. 17. p.

⁵⁰ Békés vármegye „1695–1703: benépesülése első időszakában 31 község alakult, de elnéptelenedtek, mivel a lakosság Rákóczi híve lett, s a dúló labanc rációk elől menekülni kényszerült. 1720: kezdődött újratelepítése, amikor Békés vármegye nagy részét az udvari hadseregszállító, az osztrák Johann Harruckern adományként kapta. A magyar és német (Gyoma, Gyula, Mezőberény), román (Kétegyháza) és tót (Békéscsaba, Mezőberény, Szarvas, Tótkomlós) telepéseknek földet, adómentességet és szabad vallásgyakorlatot biztosítottak; a különböző nemzetiségek zárt rendszerben telepedtek meg. [...] 1735: a Szegedinac Péro vezette lázadás Békés vármegye nagy részére kiterjedt, pusztításait 1738-40: pestisjárvány tetézte.” DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon. I. kötet (A-Bor)*. Szent István Társulat, Az Apostoli Szentszék Könyvkiadója. Budapest, 1993. 700. p.

⁵¹ MÁRKI, 1893. 582. p.

⁵² Viszonyításképpen: Békés vármegye népességszáma 1717-ben, a nagy betelepítések előtt, mindössze 2 600 fő lehetett. HAAN LAJOS: *Békés vármegye hajdana. I. kötet*. Laufer Vilmos tulajdona. Pest, 1870. 58. p.

Az első fegyveres összecsapásra – egy hadnagy által vezetett, Szolnokról kirendelt, 17 katonát számláló őrzéssel – még 1735. április 29-én sor került. A paraszthad épp Kondoros felől Köröstarcsa felé igyekezett, amikor szétzavarta a Szolnokról érkező kontingenst. Négy katonát vágtak le a felkelők. A fegyveres összecsapás után a lázadók Békésre vonultak, ahol további felkelők csatlakoztak hozzájuk, jelentősen, megnövelve létszámukat. A felkelés kirobbanásától a zendülők folyamatosan próbálkoztak kapcsolatba lépni Szegedinác Péroval, de ezek nem vezettek sikerre, holott a felkelés híre futótűzként terjedt a magyar parasztság köreiben, Bihar, Külső-Szolnok, Hajdú, illetve Szabolcs vármegyékben. Még a Zemplén vármegyei Tokajba is elért a hír, amely már „Felső-Magyarország kapujának” számított. „Péro” szerb, fegyveres támogatása nagyon hiányzott, de a parasztok a kezdeti lelkesedésük miatt még nem érzékelték a bajt, holott megindult az „ellentábor” szervezkedése is.

Matula Pál, „Péro” íródeákja 1735. május 1-jén Körösladányánál csatlakozott a felkelőkhöz és bár jelezte, hogy Szegedinác Péro és a szerbek egyetértenek a felkelőkkel, azokat nem tudta megnyugtatni. A sereg ezt követően elhatározta Gyula várának elfoglalását, amely a felkelés „bástyája” lehetett volna. *„Másnap megindultak Gyula felé. Klósz Mátyás alispán Békésről csak nehezen tudott előlük Gyulára menekülni. Gyulán a megyei hajdúkat és uradalmi katonákat a várba gyűjtötte, és felkészült annak védelmére. A felkelők május 2-án a vár alá érkeztek, azt azonban nem tudták elfoglalni. Erdőhegy felé vonultak tehát hogy ott Péro csapatával egyesüljenek. Nem tudták, hogy Pérot akkor már elfogták. Május 9-én éppen a szövetséges rác csapatok támadták meg és verték szét őket.”*⁵³

Időközben „[...] a rác tisztak, hogy magukat a gyanu alól tisztázzák, 5-én csapataikhoz szeltek s azokat dúszák zsákmánnyal kecsegtetve, a magukra hagyott magyar lázadók ellen vezették. [...] A rácok irtózatosságot pusztítások közt nyomultak Békés és Szeghalom felé...”⁵⁴ A magyar lázadóereg a szerbek támadó fellépéséről, illetve Szegedinác Péro sorsáról semmit sem tudtak, mint, ahogy arról sem, hogy III. Károly utasítására⁵⁵ több vármegyei törvényhatóság is seregeket szervezett ellenük, amelyeket már elindítottak feléjük. A Gyula alól elvonuló magyar parasztsereg a Bihar vármegyéből érkezett paraszttal az Arad vármegyei Erdőhegynél egyesült. Itt érték be a – Strba, Tököli, Czvea és Szegedinác Péro fia, Mihály által vezetett – szerbek is a magyar zendülőket.

A felkelés „záróakkordjaként” – 1735. május 9-én, Erdőhegy határában – közel 1 300-1 500 „kuruc” állt a szerbek által vezetett – túlerőben lévő – haddal szemben. A

⁵³ IMPLÓM, 1971. 200. pp., ZSILINSZKY MIHÁLY: *A Péro-féle néplázadás Békés megyében 1735.* Békésvármegyei Régészeti és Mívelődéstörténelmi Társulat. Gyula, 1876. 72. p.

⁵⁴ GERŐ, 1896. 945–946. pp.

⁵⁵ „A felkelő kurucok hadműveleteiről először Klósz alispán jelentéséből, május 4-én értesült a helytartótanács. A felkelés hírért mindjárt közölték III. Károly királlyal is, aki rögtön felismerte annak jelentőségét. Valójában milyen jelentőséget tulajdonított a király ennek az ügynek, mutatja az, hogy állandóan személyesen intézkedett és az ítélet végleges szövegének megállapításánál is személyesen elnökölt. [...] A király intézkedései nem is késtek, amit aztán továbbított a helytartótanács. „7-én a tanács húsz megyének s Buda, Kassa és Debrecen városoknak tudomására hozta, hogy az udvari haditanács Bács vármegyéből, 4 század kivételével, a Handtkő-erzedet, továbbá a Cordova és Braunschweig-Lünburg-Bevern-Wolffenbüttel ezred összehívását rendelte el. Feladatuk, hogy üldözzék, szétszórják, illetőleg — amennyire lehet — összefogdossák a Békés és szomszédos megyékben levő zavargókat, tolvajokat s rablókat, s hogy őket a legközelebb fekvő városokba: Aradra, Váradra, Szegedre vagy Budára vigyék. Itt ezeket a gonosztevőket szigorúan kell vallasni s azután bevárni a király parancsait.” MADAY, 1957. 24–25. pp.

sors iróniája, hogy az a szerb sereg, amelyben a magyarság bízott, hogy megsegíti, illetve vele összefog, az verte le a lázadást. A „kurucok”, illetve a szerbek összecsapása – jelentős áldozatokat kívánva – csak néhány óra hosszat tartott, már délelőtt tíz órára befejeződött. A „kurucok” szívósan védekeztek, de így is közel 400 lázadó esett el a harctéren, majd üldözés közben még 300 felkelőt vágtak le. Fogságba esett továbbá 169 fő. Ugyanakkor a lázadó sereg felszerelésének java, továbbá számos ló és jelentős mennyiségű fegyver került a szerbek birtokába. Ráadásaképp még Erdőhegy községet is feldúlták, illetve kifosztották. A császári seregek, báró Orczy István vezetésével elkés-tek, a sereg csak 1735. május 12-én érkezett meg Erdőhegyre, a parancsnok pedig 1735. május 14-én követte katonáit, de addigra a felkelőket már rég legyőzték.

Az iszonyatos méészárlás ellenére sok lázadónak sikerült a szerbek gyűrűjéből, főképp északkeletre, Bihar vármegye irányába kitörnie. Nagyobb részüket 1735. május 13-a körül, Bihar vármegyében, Mezőtelegd (Tileagd) határában győzték le a Bihar vármegyei, illetve nagyváradi katonák. Ekkor a túlélő lázadók már minden égtáj felé menekültek.⁵⁶

Báró Orczy István, hogy kímélje a magyar lázadókat 1735. május 15-én felhívást adott közre, amelynek értelmében menlevelet adott és büntetlenséget ígért azoknak a felkelőknek, akik feladták magukat, megbánva tettüket, hűséget esküdtek az uralkodónak. Számos főúr azonban nem értett egyet ezzel a megoldással és bepanaszolták báró Orczyt a magyar királynál. Végül III. Károly helybenhagyta a báró intézkedéseit, azzal a megszorítással, hogy a felkelés menlevelet kapott felkelői közül a jelentősebb „főkolomposokat” tartoztassák le és Budán állítsák őket bíróság elé. Összesen 276 menlevelet sikerült kiadni.⁵⁷

A felkelés leverését követően a még bujkáló lázadók kézre kerítése hatalmas erővel folyt. Csak Aradtól Munkácsig háromezer katona üldözte őket. Ugyanakkor Békés vármegyét teljesen feldúlták a szerbek. Nagy problémát okozott, hogy a szerbektől való félelmükben számos magyar falu lakossága bujdosott el az erdőkből, illetve nádasokban. Nem volt, aki a földet művelje, ezért gazdasági értelemben „káosz” keletkezett, amely a Békés vármegyében birtokokkal rendelkező nemesek számára is káros volt, hiszen nemcsak a földek megművelése szünetelt, hanem az adók behajtása is akadozott. Ugyanakkor ellenőrizhetetlen rémhírek is terjedtek, arról, hogy egy újabb békési felkelés van kirobbanóban. A hatóságok kifejezetten erőszakos üldözései nem ismertek határokat. A felkelés „epicentrumától”, Békés vármegyétől távol, Szatmár, illetve Zemplén, de még Somogy vármegyében is lázadókat kerestek.⁵⁸

A lázadók utáni hajsza 1735 nyarán is folytatódott, bár addigra már a felkelés szervezőinek túlnyomó többségét bebörtönözték Aradon, illetve Budán. Májusban már zajlottak a kínvallatások, illetve 1735 júniusára már megérett a helyzet a bírósági tárgyalások megindítására.

⁵⁶ BÁNLAKY JÓZSEF: *A Magyar Nemzet hadtörténelme. 19. III. Károly, Mária Terézia és II. József kora (1716–1790). Országos Széchényi könyvtár – Magyar Elektronikus Könyvtár: <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0019/1721.html> (Letöltés ideje: 2019. július 24.)*

⁵⁷ MÁRKI, 1893. 65. p.

⁵⁸ MADAY, 1957. 28. p.

IV. A bírósági tárgyalások, illetve az ítéletek végrehajtása

Az bírósági tárgyalások – finoman fogalmazva is – az igazságszolgáltatás „bohózatának”, illetve „tragikomikusnak” számítottak. Az ítéletek már előre elkészültek. Mivel a hatalom, amíg meg nem mutatja erejét „csak mesebeli sárkány”, ezért mindenképp „vérnek kellett folynia”. Jóformán csak az volt a kérdés, hogy hány ember életét követeli még a Budán tárgyalásokat folytató bíróság. Juhász István erről a következőket írta: „A bécsi udvar viszont elhatározta, hogy példát statuál. Augusztusban vizsgálóbizottságot hoztak létre, a vádlottakat Budára rendelték. A kor „szokásai” szerint a vádlottakat kegyetlen kivallatásnak vetik alá, nem kimélve ezzel még a már 80 (!) éves Péro-t sem. Ilyen körülmények között a beismerés garantált, nem csoda, hogy a vallatás gyötrelmeibe hatan belehaltak.”⁵⁹ „Péro” is legalább háromszor vetették tortúra alá, de megtörni nem tudták.

Mai szemmel nézve, döbbenetes, hogy a bíróság tagjainak kinevezési, illetve az ülési sorrendje is vitát kavart a későbbi ítéletek meghozói között. Magának az uralkodónak, III. Károlynak kellett ebben a kényes kérdésben határoznia. Csak ezt követően kezdődhetett meg a bírósági „munka”. Ugyanakkor a bíróság tagjai siettették az eljárást, mivel az ítéletekkel már tisztában voltak, ugyanakkor számos „zavaró” körülmény késleltette a bírósági tárgyalások befejezését. Így például a szerb tisztek, illetve kapitányok szerepének megítélése a felkelés során, továbbá kényes kérdésnek minősült a felkelésben részt vett református prédikátorok sorosa is. Ugyancsak a vitás kérdések sorába tartozott a báró Orczy által kiadott menlevelekkel rendelkező – súlyosabb cselekményeket elkövetett – zendülők megítélése. Nem beszélve arról, hogy számos ártatlan embert is letartoztattak, illetve meghurcoltak, akiknek nem volt közük az ügyhöz. Ezért – a bíróság felterjesztése alapján – III. Károly magyar király hozzájárult harmincnégy ártatlan személy szabadon bocsátásához. A bíróság tagjai legsúlyosabban a II. Rákóczi Ferencre, illetve a „kurucként” való felesküdést büntették.

A bírósági tárgyalások befejezésére 1736. január 24-én került sor, legalábbis az uralkodó számára ekkor küldött felterjesztést a Budán ülésezett bíróság. A felterjesztésben röviden közölték a tényállást, a hozzáfűzött álláspontokkal, illetve a bírósági indoklásokat is feltüntették. III. Károly az ítéletek előzetes bemutatását is kérte. Ezeket szintén felterjesztésként küldték meg az uralkodó részére. A budai bíróság végül 1736. március 11-én hozta meg ítéleteit.

Nem volt kétséges, hogy a felkelés fő szervezőit – elsősorban hazaárulás és felség sértés miatt – halálbüntetésre ítélik. A mai szemmel nézve, a brutális kivégzés egyértelműen elrettentésül szolgált a jövőbeli, hasonló cselekményektől. A bíróság ítéletében kerekbetörést, illetve felnégyelést írt elő Szegedinác Péro, továbbá Sebestyén János, Szilassy István, valamint Pásztor András halálbüntetéseként. Felnégyelt testük egy-egy darabját Arad vármegye székhelyén, Aradon, továbbá a Békés vármegyei Békésszentandráson, illetve Bihar vármegye székhelyén, Nagyváradon és végül a szintén Bihar vármegyei Sarkadon akasztófára kellett – elrettentésként – felfüggeszteni.

⁵⁹ JUHÁSZ ISTVÁN: *Brutálisan megtorolták Péro adólázasát*. 2015. március 27. Wolters Kluwer: <https://ado.hu/ado/brutalisan-megtoroltak-pero-adolazadasat/> (Letöltés ideje: 2019. július 24.)

Másodsorban, a felkelésben szintén jelentősebb szerepet vállalt Matula Pált, továbbá Barta Istvánt, Szabó Pétert és Szántó Mihályt szintén keréketörésre, valamint fejvesztésre ítélték.

Amint már említettük sokan felesküdték II. Rákóczi Ferenc hűségére, amely cselekedett szintén felségsértésnek és hazaárulásnak minősült. Az ítélet-tervezet szerint 72 főre sikerült ezt rábizonyítani, amely – ítéletként – ugyancsak halálbüntetést jelentett. Végül közülük 60 főt – bilincsbe verve – súlyos sáncmunkára ítélték Budán, illetve azt követően magyar gyalogezredekbe sorozták be. A maradék 12 főt – akinek a felségsértés és hazaárulás mellett más bűneik is voltak – kockavetésre ítélték. Közülük csak azt a négy főt végezték ki, akik a legkisebb értékeket dobták a kockán.

A bíróság által meghozott és III. Károly magyar király által megerősített halálos ítéleteket 1736. április 4-én, Budán, a Szent György téren hajtották végre. Az elítélteket reggel hétkor, a szerb templom harangzúgása közepette katonai őrség kísérte a vésztőhelyre. A budai várban szigorú védelmi előírásokat léptettek életbe a kivégzések idejére; még a várkapukat is bezárták. Az ítéleteket – még egyszer – Jörger tábornok olvasta fel, majd a kivégzendő lázadókat átadta hóhéroknak. A halálra nem ítélt lázadók többségének a kivégzéseket végig kellett nézniük. Először a 12 kockavetésre ítélt felkelőt szólították fel „dobásra”, közülük Kiss István, Koródy János, Mády Mihály és Sigry Mihály dobták a legkevesebbet. A kockadobás után a négy embert félreállították. Majd Matulát, Bartát, Szabót és Szántót kísérték a vérpadra, ahol kivégezték őket. Végül a lázadás négy főszereplője következett, akiket keréketörttek, majd felnégyeltek. Maradványaikat ládákatba dobálták.⁶⁰ Utoljára a négy, a kockán legkevesebbet dobott személyt fejezték le.⁶¹

A súlyosabb ítéletek mellett egyéb, enyhébb ítéleteket is meghozott a bíróság. A Strba és Sevith szerb kapitányokat, akiket idővel – 1735. október 11-én – bilincsbe vertek és Aradon fél évre tömlőbe zártak – mivel levették a parasztlázadást –, szabadon bocsátották és tisztségeikbe visszahelyezték őket. Egyedül Szegedinác Péro fia, Mihály járt rosszabbul, mert őt kilenc havi aradi várfogságra és jószágvesztésre ítélte a bíróság.⁶²

Több magyar parasztot, így Márkus Pétert és tizenkét társát háromhavi, bilincsben végezendő közmunkára ítélték. Ugyanakkor Fazekas Pál és 14 vádlott társát az ítéletek kihirdetésekor szabadon bocsátották, akárcsak Szűcs Istvánt, Örvendy Istvánt, illetve Bende Andrást, akik korábban megbánták tetteiket. Az okányi, a vésztői, illetve a nagyzerindi református lelkipásztorokat is idővel – egyhavi börtönbüntetés letöltése után – szabadon bocsátották.⁶³

Még a kényszervallatások alatt több lázadó – így Tokay György, továbbá Puskás István, Kiss István, Balla András, Lévy György és Tóth János – a börtönben elhalálozott. Felségsértés vádjában találták őket bűnösnek és kivégezték volna őket. Ezért emléküik eltörléséről döntött a bíróság.

A bíróság rendelkezett azon lázadók személyéről is, akiket az ítélethirdetésig nem sikerült kézre keríteni. Nevezetesen, hogy elfogásuk után tárgyalják ügyüket.

⁶⁰ A ládákat egy kapitány, valamint egy hadnagy vezetésével száz gyalogos katona és harminc huszár vitte Szolnokra, onnan vasas német katonák és huszárok vitték tovább Aradra, Békésszentandrásra, Sarkadra és Nagyváradra. MADAY, 1957. 41–42. pp.

⁶¹ MADAY, 1957. 31–34., 41. pp.

⁶² MADAY, 1957. 34. p.

⁶³ IMPLÓM, 1971, 204. p.

Ironikus, de III. Károly rendelkezéseinek értelmében a lázadás felszámolásában „érdemeket szerzett” személyeket, főképp a császárhű katonatiszteket jutalmazását is előírták. A hűség ugyanis mindenkor az uralkodó dinasztiák, így a Habsburg-ház támasza is volt.⁶⁴

1. kép

Szegedinác Péro és társainak kivégzése, 1736. április 4-én, Budán, a Szent György téren



Forrás: *Bibliotheca Nationalis Hungariae. Pannon Digitális Egyesített Archívum:*
<https://dspace.oszk.hu/handle/20.500.12346/57566#> (Letöltés ideje: 2019. július 26.)

V. A Szegedinác Péro-féle felkelés megítélése

A 18. században, a történelmi Magyarország felett regnáló Habsburg uralkodók majd mindegyikének szembe kellett néznie valamilyen okból a Magyarországon és/vagy Erdélyben kirobbant felkelésekkel, illetve fegyveres megmozdulásokkal.⁶⁵ Ez alól – az ún. „Szegedinác Péro-féle felkelés (1735)” kapcsán – III. Károly uralkodása sem volt kivétel.

⁶⁴ Az itéletek kapcsán a szerző hangsúlyozza, hogy azok felsorolása és részletes ismertetése – terjedelmi okok miatt – nem teljes körű. Maday Pál, Márki Sándor, továbbá Implom József is bővebben szól ezekről tanulmányaikban.

⁶⁵ I. Lipót (1657–1705) uralkodásának végét, illetve fiának, I. Józsefnek rövid regnálását (1705–1711) a Rákóczi-szabadságharc (1703–1711) eseményei árnyékkolták be. III. Károly hosszú uralkodása (1711–1740) idején a Szegedinác Péro-féle felkelés (1735), lánya, Mária Terézia ugyancsak hosszú regnálása (1740–1780) alatt a madéfalvi veszedelem (1764) konfliktusa jegyezhető fel. II. József, a „kalapos király” idején (1780–1790) pedig a Horea, Cloșca és Crișan vezette, ún. „1784. évi erdélyi parasztfelkelés” rázta meg Magyarországot, illetve annak egyes területeit. Ezen utóbbi megmozdulásnak – magyar szempontból – Erdélyben súlyos demográfiai következményei is lettek.

A „*Szegedinác Péro-féle*”, más néven az ún. „*békésszentandrászi felkelés*” okai alapvetően a korszak politikai, társadalmi, vallási és – nem utolsósorban – gazdasági tényezőiben ragadhatók meg. Ezek a tényezők egymást erősítették, ezért nem csodálkozhatunk az okok „kumulálódásán”, majd a fegyveres konfliktus kirobbanásán, illetve annak vérbe fojtásán.

A politikai okok kapcsán érdemes kiemelni, hogy a törökök kiűzése után a Habsburgok gyakorlatilag saját birtokukként kezelték Magyarországot és Erdélyt. Nem voltak tekintettel sem az ország törvényeire, illetve szokásaira, sem pedig a magyar közigazgatás sajátosságaira. Ez utóbbi megjegyzést hűen tükrözi, hogy a Bánság területét, „*Temesi Bánság*” („*Temescher Banat*”) néven osztrák örökös tartományok mintájára igyekeztek kormányozni, élén az uralkodó által kinevezett kormányzóval. Speciális jogállása volt továbbá az ún. „*Katonai Határőrvidéknek*”, továbbá Erdélynek is, amelyből szintén külön kormányzott – Magyarországtól elválasztott – közigazgatási egység, illetve nagyfejedelemség lett. A politikai okoknál maradva, a Habsburg uralkodó, illetve az uralkodó osztály számára a legnagyobb „bűn” nem a felkelés kirobbantása volt. Hanem a felkelők eskütétele II. Rákóczi Ferenc hűségére, illetve a felkelők „kurucnak” állása. Ez a lépés egyértelműen „nemzeti” színezetet kölcsönzött a felkelésnek, amelynek már nemcsak a társadalmi, gazdasági, illetve vallási okai voltak, hanem a felkelők kifejezték ellenszegülésüket a Habsburg uralkodó, illetve a Habsburg Birodalom felé is. Az eskütétel egyet jelentett a haza-, illetve a felségárulással, amelyet minden korban, nemcsak Magyarországon, hanem máshol is halálbüntetéssel toroltak meg. Ez kitűnt a felkelés vezetőinek kivégzésénél, illetve egyéb, súlyosabb ítéleteknél is.⁶⁶ A felkelés leverésének egyik következménye az lett, hogy mind az uralkodó osztály, mind a – például Békés vármegyei – nemesség bizalmatlanná vált a református népességgel, illetve a református lelkipásztorokkal szemben. Nem volt ritka, hogy bizonyos, „magasabb” tisztségeket egyáltalán nem, illetve nehezen érthettek el. Az uralkodó osztály a protestantizmust – nemzeti színezete miatt – a Habsburg-rendszer „gátjának” tartotta.

Nem elhanyagolható, hogy a Habsburg uralkodók nagy előszeretettel ültettek, jórészt idegen származású – császárhű – főtiszteket, illetve nemeseket a jobbágyorsban tengődő, magyar parasztság nyakába. Ezek az új földesurak jelentős földterületek nyertek el, számos kiváltsággal, amellyel országszerte igyekeztek a – súlyos terhek alatt nyögő – magyar parasztságot kizsákmányolni. Ráadásul a birtokaikon sem éltek, illetve azokat alig látogatták. Jobbára bécsi és/vagy budai palotáikban éltek „barokk”, fényűző életüket, természetesen birtokaik jövedelméből. Ennek a jelenségnek ugyancsak következményei lettek. Példának okáért, a majdnem az egész Békés vármegyét birtokként elnyerő – Felső-Ausztriából származó – báró Harruckern János György (Johann Georg, Freiherr von Harruckern) (1664-1742) – akinek nagy szerepe volt a helyi szlovákság betelepítésében – mindössze egy alkalommal, főispáni beiktatásakor (1732)⁶⁷ jelent meg a vármegye területén, amúgy gazdatisztjei által kormányozta birtokait.⁶⁸ Ez a gyakorlat tált jelenség további visszaélésekre adott okot, amely már társadalmi problémává

⁶⁶ MADAY, 1957. 45. p.

⁶⁷ Báró Harruckern János György a tisztséget 1729-ben nyerte el, de beiktatására csak elődje, Lövenburg János Jakab halála után, 1732-ben került sor. Ugyanakkor a főispáni címet haláláig, 1742-ig viselte.

⁶⁸ Báró Harruckern főispánként történő ünnepi beiktatásakor 900 Forintot hajtottak be a népen. Ebben az évben Békés vármegye egész éves adója 13 000 Forint volt. MADAY, 1957. 44. p.

terebélyesedett. Sok esetben ugyanis a gazdatisztek, illetve bérlők igyekeztek a különféle adókat – főképp pénzben – behajtani; gátlástalan módon a saját zsebükre is dolgoztak. A magyar parasztság tehát többféle volt köteles leróni adóját és hiába dolgozott állandóan, sosem tudta kielégíteni telhetetlen urai „étvágyát”. Az uralkodó, illetve a földesúr, továbbá az egyház számára fizetendő adók elviselhetetlen terhet jelentettek, amelyek a bérlők és a gazdatisztek túlkapásai miatt társadalmi elégedetlenséget szültek.

Demográfiai következményként – a terhek miatt – a parasztság elszökődésével is számolni kellett, amely egy olyan gyér népességű térség esetében, mint Békés vármegye – amely kivérzett a török iga alatt – nem volt tartható. A földesúr és jobbágy viszonyában ugyanakkor tűrhetetlen, sok esetben kegyetlen, illetve durva túlkapások figyelhetők meg. Ironikus, hogy a felkelés leverése után az uralkodó osztály nem ezt tartotta a lázadás kirobbanásáért felelős, első oknak. Ennek ellenére a felkelés „epicentruma”, az 1720-as években telepített Békésszentandrás, amely Száraz György hétszemélyes tábla-bíró birtoka volt, illetve amelyet bérbé adtak Tolnay Istvánnak, visszavételre került.

Tolnay durvasága és a parasztsággal szemben tanúsított elfogadhatatlan magatartása ugyanis szerte Békés vármegyében ismert volt. Nem csoda, hogy „özv. Száraz Györgyné, Szentandrás földesasszonya az 1735-ben történtek miatt méltán vette el Tolnaytól a szentandrási uradalom bérletét, és az uradalmat 10 évre Klósz Mátyás alispánnak adta zálogba.”⁶⁹

A felkelés leverését követően a földesurak, illetve bérlők és a parasztság jogviszonyának „gőrcső” alá vétele – a Helytartótanács rendelkezésének megfelelően – már 1735 őszén „központi téma” lett. A felkelésben érintett vármegyék, különösen Arad, Békés és Bihar vármegyék főispánjai kötelesek voltak jelentést írni a fennálló helyzetéről. Az uralkodó, illetve a Helytartótanács, ezáltal is próbálta elejét venni a jövőbeli, esetleges fegyveres megmozdulásoknak.⁷⁰

A római katolikus egyház szerepe – III. Károly uralkodása idején – ugyancsak jelentősen megnövekedett, bár a magyarországi római katolikus egyház hatalmát több helyen – például a Csanádi Püspökség területén – korlátozták.⁷¹ Magyarország más vidékei kapcsán érdemes megemlíteni a római katolikus vallás erőszakos terjesztését. Emellett, a felkelés után az uralkodó osztály nagyobb figyelmet fordított a protestánsok, illetve az ortodoxok tevékenységeinek ellenőrzésére.

Nem szabad elfeledkeznünk a gazdasági okokról sem, amelyek szintén elősegítették a felkelés kirobbanását. Békés vármegye területe ugyanis a török időkben szinte teljesen elpusztult. Az egykori vármegye népességének jó része kiveszett, a települések zöme is elpusztult, illetve elnéptelenedett. Akárcsak a délebbre fekvő Bánság esetében, Békés vármegye területén is sok helyen a természet hódította vissza a korábban megművelt földeket. A vármegye területén még a felkelés évében (1735) is hatalmas mocsár-, illetve lápvidék húzódott. Kiterjedt nádasok uralták a térséget. A közlekedési, illetve az útviszonyok is rosszak voltak. A településeket szinte minden irányból vízenyős, elvadult területek vették körbe, ezáltal nehéz volt a közlekedés, illetve a kapcsolattartás.

⁶⁹ IMPLÓM, 1971. 205. p.

⁷⁰ MADAY, 1957. 42. p.

⁷¹ „Még azt is elítélték, hogy – t.i. gróf Nádasdy II. László csanádi püspök (1710–1730) – térképet mert rajzoltatni Szent Gellért Al-Dunáig terjedő egyházmegyéjéről.” ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanini-Nagybecskereki Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Grafikai Műhely. Tóthfalu, 1993. 106. p.

Továbbá a magyar és a szlovák parasztek a terményeiket, illetve állataikat – értékesítés céljából – nehezen tudták eljuttatni a különféle piacokra. Ez időben, anyagiakban és energiában is jelentős ráfordítást igényelt. A problémát súlyosbította, hogy az adókat elsősorban pénzben kérték. Főképp a gazdatisztek, illetve a bérlők ragaszkodtak a pénzben történő adófizetéshez. A parasztságnak viszont előbb értékesíteni kellett a terményeit, illetve az állatait, hogy ezeket az adókat megfizethesse. A kereskedelem korlátozottsága miatt a parasztságnak az elszegényedéssel és a kilátástalansággal kellett megküzdeni. Ugyanakkor a parasztság számára a hírek terjedésének legjobb módja, a vásárokon, piacokon való részvétel volt. Itt a különféle vidékekről érkező vásárosok megismerhették egymás – adott esetben – nyomorúságos életét, amely a feszültséget tovább szította. Maday szerint több forrás is megjelöli, hogy az 1735. évi felkelés kiindulópontja a túri – azaz mezőtúri – vásár volt.⁷²

Végül, de nem utolsósorban, bár a főképp magyarok vére folyt a lázadás leverése, illetve a kivallatások és a kivégzések idején, hosszú távon azonban a szerbek is „rosszul jártak”. Ugyanis „[...] e véres epizódnak Aradra nézve kettős fontos következése volt. A megyei hatóságok helyreállítása égető szükségévé vált; továbbá a megbízhatatlannak bizonyult rác őrvidéki csapatok feloszlatása. Ezzel a rác nép elsőbbségének megszüntetése a biztonság, rend és nyugalom egyik főfeltételévé lett. Mihelyt a megyei hatóság átveszi az uralmat és a rácság őrvidéki katonai szolgálatát megszüntetik, a rácok nagy tömegben kivándorolnak Oroszországba. (1751).”⁷³ Vagyis a Tiszai és a Marosi Határőrvidékek megszüntetésével a szerbek jobbjára „kivesztek” a Maros folyó mellől, továbbá a Tisza folyó mentén is meggyérült a számuk.⁷⁴ Fontos megemlíteni – és az idézetből is kitérni –, hogy a szerbek migrációja különböző irányú volt. Egy részük Oroszországban telepedett le. A felkelés – közvetett módon – demográfiai hatással volt a szerbek és magyarok relációjára is.

⁷² MADAY, 1957. 45. p.

⁷³ SOMOGYI GYULA: *Arad megye történeti megalakulása*. In: Jancsó Benedek – Somogyi Gyula (szerk.): *Arad vármegye és Arad szabad királyi város monographiája*. III. kötet. Kiadja a Monographia-Bizottság. Arad, 1912. 11. p.

⁷⁴ A Tiszai Határőrvidéken, a szerbek elvándorlását követően a Tisza folyó jobb partján a magyarság került túlsúlyba Szegedtől egészen a Bácsföldvárig (Бачко Градиште/Вацко Gradište), illetve a Sajkás-vidékig.

RICHÁRD GYÉMÁNT

ABOUT THE SZEGEDINÁCZ PÉRO'S REVOLT IN 'NUTSHELL'
(1735)

(Summary)

Szegedinác Péro (Serbian: Петар Јовановић/Petar Jovanović) was a Habsburg Serb military officer, a captain in Pomorišje. Pomorišje (meaning: 'the land near the river Maros') was a historical geographical region on the North banks of the river Maros. In this territory – between Szeged and Arad – lived (before 1750) a significant ethnic Serbian population. Szegedinác Péro was the captain of the Serbian granichars (Serbian Grenz Infantry), who lived in Pécska (Pecica). Pero 'led' the Serbian-Hungarian revolt in 1735. This study presents the history of the uprising with the Hungarian and Serbian historical background, the conspiracy and finally the events of retaliation. The revolt led by Pero, but the participants were mostly Hungarian peasants from Békés county (exactly the following settlements: Békésszentandrás, Békés, Doboz, etc.) and Bihar county (mostly from Sarkad). This rebellion was the most significant uprising by peasants under the rule of the Hungarian king, Charles III (1711–1740).

HOMOKI-NAGY MÁRIA*

Árvaszékek működése a Dualizmus korában*

„Az árvaszékeknek lehetetlen mindent látni, mindenütt ott lenni, minden kérdésben azonnal intézkedni.” (Dalmady Győző)¹

A magyar polgári alkotmányos állam alapjait az 1848. évi áprilisi törvények képezték, de e törvények alapján a részletes szabályozás kidolgozása az osztrák-magyar kiegyezés utáni évtizedekre maradt. Különösen igaz ez a modern közigazgatási szervezet kialakítására. Bár azzal mindenki tisztában volt, hogy a magyar közigazgatás alapját képező vármegyék átalakítása nélkülözhetetlen, de annak megvalósítási módjait illetően jelentős eltérések mutatkoztak még a reformer politikusokat körében is. Nem véletlenül szerveződött meg a két leggyakrabban emlegetett csoport, melyeket centralisták illetve municipalisták néven szokás jellemezni. A két kör nézete között az eltérés abban mutatkozott meg – anélkül, hogy részleteiben elemeznénk a kérdést –, hogy míg a centralisták egy kétszintű, modern, a felelős kormányzati rendszer eszméjével összeegyeztethető közigazgatási szervezet kialakítását hangsúlyozták, amelybe a jelentős hatáskörrel bíró nemesi vármegye véleményük szerint nem volt beilleszthető, addig a municipalisták bizonyos reformok által fenntarthatónak vélték a háromszintű közigazgatás rendszerét. Ez az elképzelés megtartotta volna a vármegyéket, mint középszintű közigazgatási egységeket.² A vármegyék reformjára 1848-ban nem került sor, hiszen az 1848: XVI. tc. csak annyit mondott ki, hogy a vármegyék, mint „az alkotmányosság védbástyái” továbbra is fennmaradnak. Bár a törvény lehetőséget adott arra, hogy a népképviselési választójog alapján új közgyűlést hívjanak össze, erre a legtöbb megyében a szabadságharc eseményei miatt nem kerülhetett sor, ahol pedig ez megtörtént, érdemben már nem

* egyetemi tanár, tanszékvezető SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék

* Jelen tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésével készült.

¹ Dalmady Győző (1836–1916) 1872-től Pest, Pilis, Solt vármegye árvaszéki elnöke. A gyámhatóság szervezéséről. Jogtudományi Közlöny 1875, X. évf. 20. sz. 177.

² VARGA NORBERT: *A nemesi vármegye bírálata Eötvös József A falu jegyzője című műve alapján*. In: Jog és irodalom, (szerk: Varga Norbert). Szeged, 2011. 153–167.pp

tudtak a polgári alkotmányosság szellemében működni. Másrészt a törvény nem intézkedett a vármegyei közgyűlések hatásköréről. Amíg a nemesi vármegyék ténylegesen beleszólással bírtak a követutasítások és a megválasztott követek visszahívhatóságának és felelősségre vonása révén a törvényalkotásba, a sedria révén pedig a nemesek legfőbb elsőfokú bírói fórumát alkották, a közigazgatás területén, mint végrehajtó hatalommal bíró szervezetek teljes hatáskörrel bírtak, a statutum alkotás és a házi adó kivetése révén,³ addig a polgári alkotmányosság eszméje a 19. században megkívánta, hogy a törvényhozói, a kormányzati és a bírói hatalom elváljon egymástól. Ezt az alkotmányos berendezkedést a középszintű közigazgatás, azaz a vármegye szintjén is végre kellett volna hajtani. Bár a népképviselési választójog bevezetésével a képviselők szabad mandátuma révén a vármegyék már nem tudtak a törvényalkotásba közvetlenül beleszólni, ugyanakkor a bírói hatalom átalakítására egyáltalán nem került sor, sőt azzal, hogy az úriszéket eltörölték a felszabadított parasztság ügyei is elsőfokon a sedria, azaz a vármegye hatáskörébe kerültek. A polgári állam megszervezéséhez elengedhetetlen volt a közigazgatási hatáskörön belül a szakigazgatási feladatok modernizálása. Miután a gyámhatósági kérdések igazgatási feladatnak számítottak, a jobbágyfelszabadítás következményeképpen a földesuraknak a jobbágy árvákat illető hatalma is megszűnt. Mint igazgatási feladat ez is a vármegyék hatáskörébe került.⁴

Ugyancsak nem került sor a kiváltságos kerületeknek, mint közigazgatási szerveknek a reformjára. Egyedül a szabad királyi városokra vonatkozóan született meg az 1848: XXIII. tc., melynek alapját még Szentkirályi Móricnak a javaslata képezte. E törvény 28.§-a rögzítette, hogy „*az állandó szakbizottmányok hatósága, millyenek: az árvai, gazdasági, szépitési és egyéb bizottmányok jelen állapotban megtartatik, a bizottmányok közvetlenül a tanácscsal, a tanács által pedig a közgyűléssel állnak összefüggésben.*” Ezek működéséről azonban már kevesebbet tudunk, hiszen a szabadságharc eseményei gyakran megakadályozták a tényleges munkát.⁵

A magánjog fejlődésének vizsgálata során a levéltári iratok között a kutató igen gyakran belebotlik olyan forrásokba, amelyekben az árvákat érintő kérdéseket tárgyalták. Ezek az iratok természetesen kezdetben az árvák vagyoni helyzetével összefüggő öröklési kérdéseket érintettek, és ezzel összefüggésben jelentek meg a gyámrendeléssel kapcsolatos dokumentumok is. A gyámrendelés és az árvák öröklésének a kérdése szorosan összekapcsolódott egymással. A törvényes öröklés szabályai szerint az

³ BALOGH ISTVÁN: *Szabolcs megye közigazgatása 1848–1871 között*. 183–184. pp. VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII.tc.) létrejötte*. In: Debreceni Jogi Műhely, 2007/4.

⁴ DEGRÉ ALAJOS: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Jogtörténeti Értekezések 8. Budapest, 1977. 107. p

⁵ A magyar városi önkormányzatok polgári fejlődését részletesen elemezte *Kajtár István* több munkájában is, de a szakigazgatás tényleges működését már ő sem mutatta be. Témánk szempontjából fontos gyámhatósági ügyekről például annyit jegyzett meg, hogy a „városok az általános községi hatáskörön kívül ... gyakorolták az árva- és gyámhatóságot, a községi árvák és gondnokság alatt állók mindazon ügyeiben, melyek a rendes bíróság illetőségéhez nem tartozott.” KAJTÁR ISTVÁN: *A magyar városigazgatás modernizációja a 19. században (tekintettel az európai fejlődésre és a regionalizmusra)*. In: A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. Csíkszereda, 2001. 359.p; v.ö. Kajtár István: *Magyar városi önkormányzatok 1848–1948*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.2001. 359.p; v.ö. Kajtár István: *Magyar városi önkormányzatok 1848–1948*. Akadémiai K., Budapest, 1982.

apa halála után a gyermekei örökölték, ám a mindennapok forgatagában intézkedni kellett arról, ki kezelje a teljes kor eléréséig a kiskorú vagyont. A gyámrendelésre vonatkozóan már Werbőczy István Tripartitumában is találunk szabályokat. Az apai hatalom megszűnésével kapcsolatban mondta azt először, hogy ha az önjogú apa végrendelet nélkül halt meg, megszűnt a kiskorú gyermeke felett fennálló hatalma. (HK. I. LVI. cím 1.§)⁶ A gyámság ténylegesen az apai hatalom pótlására kialakult jogintézmény, melynek Werbőczy három fajtáját különböztette meg: a törvényes, a végrendeleti és a rendelt gyámságot. (HK.I. CXII. cím 2.§) Ha az apa élt a gyámrendelés jogával, akkor kötelező volt az apa akaratát – a favor testamenti elvét érvényesítve – elfogadni. A végrendeletek tanúsága szerint, ha nem is volt általános a gyámrendelés, mégis bőven találunk erre példát nemcsak a nemesek, de a jobbágy-parasztság végrendeleteiben is.

A kiskorú gyermekről való gondoskodás szép példája olvasható abban a végrendeletben, ahol az apa, felesége halála után írt végrendeletében rendelkezett vagyonáról két férjzett és egy 11 éves kiskorú leánya számára. Vele kapcsolatban intézkedett úgy, hogy *„Irma leányomra nézve feltartom magamnak illető nagykorúságáig a gyám és gondnokságot oly kötelezettségemmel, hogy az öreája esendő ebbeli osztályrészéről, valamint ezután jövedelmeiről gondnoki minőségben számoljak.”*⁷

Ha az apa nem élt ezzel a jogával, akkor a törvényes öröklés szabályai alapján kellett a gyámok személyét meghatározni, azaz mindazokat gyámoknak kellett tekinteni, akik a kiskorú esetleges halála esetén a kiskorú vagyonának örökösei lettek. E szabály értelmében az örökhagyó apja, a kiskorú nagyapja, illetve az örökhagyó apa testvérei esetleg más osztályosai lettek a gyámok. Mivel a gyám elsődleges kötelezettsége volt a kiskorú vagyonának – későbbi elnevezéssel az árvatómegnek – a megőrzése, a szokásjog rendszerében érthető, hogy azok lettek a gyámok, akik ennek a vagyonnak eshetőleges örököseivé váltak. Mindez nem jelentette azt, hogy az anya ne maradt volna gyermekeivel. A kiskorúak nevelése, gondozása továbbra is az anya kötelezettsége volt, de árván maradt gyermekei vagyonát, már nem ő, hanem a gyám kezelte, *„mivel hogy a javak öröklése képezi a gyámságok alapját.”* (HK.I.CXIII. cím 4.§)

Végezetül, ha sem végrendeleti, sem törvényes gyám nem volt, akkor az örökhagyó rendi állásától függően vagy a király, vagy a vármegye közgyűlése, polgárok esetében a város magisztrátusa, jobbágyok esetében a földesúr nevezte ki. Már Werbőczy maga igyekezett meghatározni a gyámok kötelezettségeit, amikor felsorolta, hogy a gyám köteles a kiskorú vagyont védeni, kezelni, gyümölcsöztetni. Ezért a gyámság átvételével egyidejűleg kötelesek voltak vagyonleltárt készíteni azért, hogy ha *„a gyámság idejének kitelte után minden ott talált és kezökre bízott dolgokról, a jószágnak időközben beszedett gyümölcsseiről és hasznairól kelő számadást tehessenek.”* (HK.I.CXV. 4.§) Ebből a gyakorlatból alakult ki évszázadok alatt a *gyámi számadástétel* gyakorlata, amely a 18-19. század fordulójára évenkénti elszámolási kötelezettséget jelentett. Ebből azonban nem következett, hogy akár a vármegye, akár a város következetesen elszámol-

⁶ WERBŐCZY ISTVÁN: *Tripartitum*. A dicsőséges Magyar Királyság szokásjogának Hármaskönyve. Téka Kiadó. Budapest, 1990. (továbbiakban: HK.)

⁷ Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára Szeged Békés-Csanád megyei törvényszék iratai IV.B. 157.a III./1854.

tatta a gyámokat. Sőt még a gyámi számadástétel sem biztosította, hogy az árvák vagyona ténylegesen megmaradt volna. A Werbőczy által rögzített szabályok a gyámokról és kötelezettségeikről tulajdonképpen évszázadok múlva sem változtak, ezért kiindulási alapként kell ezeket a szabályokat tekintenünk. A változás a gyámok felügyeletében és az árvák vagyonának megmaradását segítő intézkedésekben csak a 18-19. században történt. Erről tanúskodnak a levéltári források.

A késő rendi kor városi gyakorlatáról írta Kállay István, hogy árvaszámadó működéséről csak a 18. század első harmadából vannak adataink.⁸

Nagybirtokos nemesi családokban, éppen az a gyakorlat, hogy a gyám/ok az árvák esetleges örökösei lehettek jobban biztosította a nemesi ingatlan vagyon megmaradását, mint a polgárok, különösen a jobbágy árvák esetében. Ehhez még hozzájárult az ősiség intézménye, amelynek akár elidegenítéséhez, akár megterheléséhez szükség volt az osztályosok beleegyezésére, ezáltal az osztályosok képessé váltak a gyámok ellenőrzésére is.

Egészen másként alakult a jobbágy árvák sora. Ha a jobbágy kiskorú árvát hagyott maga után, kezdetben a földesúr, később a mezőváros jelölte ki a gyámot. Az úrbéri telek sorsáról egyébként is a földesúr döntött. Ez azt jelentette, hogy a földesúr annak adta megművelésre, akinél biztosítva látta, hogy képes a telek után járó szolgáltatásokat teljesíteni. Szerencsés esetben az örökhagyó által megművelt telket megkaphatta az apa, azaz a kiskorú árva nagyapja, megkaphatta az elhunyt testvére, azaz a nagybácsi, de még az is előfordult, hogy az elhunyt volt nagykorú fiú gyermeke is, ezért az birto kolhatta a későbbiekben az úrbéri telket. Ezekben az esetekben akár a nagyapa, akár a nagybácsi, akár a nagykorú testvért gyámként lehetett megnevezni, akinek gondoskodnia kellett a kiskorúról is. E megoldások mellett viszont sokkal gyakrabban olvashatunk a levéltári forrásokban arról, hogy a 18-19. században kialakult gyakorlat szerint az árván maradt kiskorúak örökrészét elidegenítették, elárverezték, és a befolyt összeget az ún. gyámi pénztárba, vagy árvapénztárban helyezték el.⁹ Erre a gyakorlatra mutat példát Kállay a földesúri uradalmakból, amikor például egy mezőváros tanácsa rendelte el az árvák örökrészét képező szőlőföld elárverezését.¹⁰

Egy árván maradt jobbágy leány keresetlevelében írta meg, hogy szülei halála után két anyai nagybátyja lett a gyámja. A leány szüleinek a házáat a gyámok elidegenítették, de a vételárból nem adtak semmit az árvának. A leány elérve azt a kort, amikor már örökrészét követelhetette a bírósághoz fordult, amely ítéletében kimondta: „*A Méltóságos Uraságnak több ízben publikáltatott azon rendelése, hogy amely ember az Uraság hite és engedelmé nélkül eladgya az ingatlanát, az semmivé tétessék, azért a felperes – az*

⁸ KÁLLAY ISTVÁN: *Városi bíraskodás Magyarországon 1686–1848*. Osiris, Budapest, 1996. 588. p. Érdemes ugyanakkor megemlíteni, hogy Kállay István a városi bíraskodás elemzésekor, valamint az úriszéki bíraskodás történetének feltárása során említést tett az árvákról, az árvák vagyonának kezeléséről, annak közigazgatási hatáskörként való érvényesítéséről, ugyanakkor a városi önkormányzatok hatásköréről írt monográfiájában nem jelenik meg az árvák ügyeinek intézése, mint közigazgatási hatáskör. KÁLLAY 1996, 588–589. pp.; KÁLLAY ISTVÁN: *Úriszéki bíraskodás a XVIII–XIX. században*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985. 399–406. pp. KÁLLAY ISTVÁN: *A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon 1686–1848*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

⁹ KÁLLAY 1996, 589. p. „Az 1750-es évektől Fehérvárot is úgy alakult a gyakorlat, hogy az árvavagyont eladták, és az árvát a kamataiból tartották.

¹⁰ KÁLLAY 1985, 402. p.

árva – háza, amelyet az alperesek titkon adtak és tulajdonítottak el, a felperesnek visszaítéltetik, annyival is inkább, mert ezen eladást a Város házánál a bevett szokás szerint nem is protokolláltatták, de máskülönben is, a törvényes idejét még el nem ért korában, azaz 14 esztendő kora miatt a házat elidegeníteni ne lett volna szabad. A ház megbecsültetvén, ha azon árban tovább is megtartja szabad választásra hagyatik az alperesnek.”¹¹ Ebben az esetben a szülői ház árának egy részét megkapta az árva, de sokszor a neveltetésre, taníttatásra hivatkozva, ez sem történt meg.

Miután a kiskorú árvák nevelése, taníttatása is költségbe került, az árvapénztárban elhelyezett összegeket úgy lehetett gyümölcsoztetni, hogy az árvapénztár az arra rászoruló jobbágnak kölcsönt adott, a 18. század szabálya szerint 6%-os kamatra, vagy kezesek mellett. Az árva életkorától függően az adósok rendszerint arra vállaltak kötelezettséget, hogy évente megfizetik a kölcsön után járó kamatot, amit az árvák költségeire kellett fordítani, és amikor az árva nagykorú lett, lányok esetében, férjhez menetelükkor kellett az adósnak a teljes kölcsön összegét visszafizetni, illetve az árvapénztárnak, az árva ott kezelt örökrészét kifizetni.

Az úriszékek hatáskörét elemezve Kállay István több példát említ arra, hogy a jobbágy-parasztság körében a gyámokat az úriszék ellenőrizte, különösen a számadások során, a kikölcsönzött pénzek során tanúsított magatartásukról, kellő körültekintéssel jártak-e el, készítettek-e adóslevelet, betábláztatták-e a követelést.¹²

Ez a gyakorlat jónak tűnt, csak sajnálatos tény volt, hogy az árvapénztárból kölcsönzött összeg után járó kamatokat sem mindig fizették meg az adósok, a tőke visszafizetésével is tartoztak, s ha a mezőváros elöljárósága nem volt képes visszafizettetni a kölcsön összegét, akkor rendszerint hiába kapta meg a nagykorúvá vált árva az adóslevelet, nem sok sikerre számíthatott örökségének megszerzésére. Ezt a gyakorlatot jellemezte Tárkány-Szűcs Ernő úgy, hogy „*az ilyen módon való hasznosítás mindenki részére előnyt jelentett, csak az árvára nézve volt hátrányos.*”¹³ Azért, mert a kamat és végső soron a tőke összegének visszafizetését sem a vármegye, sem a földesúr joghatósága nem volt képes biztosítani. Mindehhez társult a 18-19. század fordulóján a magyar gazdasági életben megmutatkozó infláció, pénzromlás, ami az árvák örökrészének az „elűzéséhez” is vezethetett.¹⁴

Az árvák vagyonának kezelésére, örökrészük megtartására érdemes néhány példát hozni a dél-alföldi mezővárosok gyakorlatából. Amennyiben az örökhagyó végrendelet nélkül halt meg, örökösei között a törvényes öröklés szabályai szerint a vagyon megosztására került sor – gyakran érvényes végrendelet hátrahagyása esetén is az örökösök osztályt tettek –, melyet a bevallások jegyzőkönyvében is rögzíteni kellett. Így szerzett tudomást a földesúr arról, hogy az örökhagyó használatában lévő úrbéri telek kinek,

¹¹ MNL CSML Szentés Szentés úriszéki iratok V.A. 1799.

¹² KÁLLAY 1985, 399–400. pp.

¹³ TÁRKÁNY-SZÜCS ERNŐ: *Magyar jogi népszokások*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1981. 427. p.

¹⁴ A jobbágy árvák sorsát részletesen elemezte Degré Alajos. Vö. DEGRÉ ALAJOS: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Jogtörténeti értekezések 8.sz. Budapest, 1977. 78–107. pp. Az úriszéki iratok között szép számmal található a jobbágyok öröklésére, és ezen belül a jobbágy árvák vagyonára, a gyámrendelésre vonatkozó megjegyzések. v.ö. VARGA ENDRE: *Úriszék*. XVI–XVII. századi perszövegek. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1958. 38. p.

vagy kiknek a birtokába kerül. Ez az általános gyakorlat vezetett oda, hogy a mezővárosi protokollumok sok olyan osztályos egyezséget megőriztek, amelyek kiskorú árvákat is érintettek. Ez történt 1798-ban Szentesen, amikor Pap István, János, Mihály, András és meghalt Sámuel testvérük árvája Ferenc osztályos egyezséget kötöttek azzal a feltétellel, hogy a hagyaték felét özvegyi jog címén megkapja a még élő édesanya, illetve az árva nagyanyja, a hagyaték másik fele pedig az öt testvéré lesz. Ezzel egyidőben a nagykorú testvérek biztosították, hogy elhunyt Sámuel testvérük árvája részére kifizetik az örökrészére eső egyötöd részt.¹⁵

Egy másik esetben az apa két árvát hagyott hátra, kiknek az édesanyjuk és anyai nagyapjuk látták el a gyámi feladatokat. Az elhunyt apa azonban még testvérel sem osztozott meg az apai örökségen, ezért az árvák osztályrészét csak azt követően lehetett meghatározni, miután az apai nagyatyai vagyon megosztására is sor került. A mezőváros elöljárói ezt követően határozták meg a két árva örökségét, melynek kezelését az anyai nagyapára bízták.¹⁶

A gyámok felügyelete nem volt egyszerű sem a vármegyék, sem a városok, illetve mezővárosok elöljáróságának. Ugyanakkor a gyámrendelés és a gyámok ellenőrzésének a feladata vezetett el ahhoz a magyar gyakorlathoz, hogy az alapvetően a családjog keretébe tartozó magánjogi intézmény érvényesítése közigazgatási feladattá vált. Ezt különösen a nemesi vármegyék önkormányzatiságának védelme érdekében hangsúlyozták. Mária Terézia a Helytartótanács hatáskörébe utalta annak felügyeletét, hogy a vármegyéknek az árvák ügyében tett tevékenységét ellenőrizzék. (1765:26.tc.)¹⁷

De ugyanezt eredményezte az 1836:IX. tc. hatálybalépése is, ami a községek, mezővárosok belső igazgatásáról rendelkezett. A 19. század első harmadában, minden mezőváros közigazgatásról választott, akinek köteleességévé tették a gyámok felügyeletét, elszámoltatását, sőt törvényes és végrendeleti gyám hiányában a közigyám vált a jobbágy árvák nevezett gyámjává is.

Mindezek mellett nem felejtkezhetünk el arról, hogy az özvegyen maradt feleség kiskorú gyermekeinek a természetes és törvényes gyámja lett ugyan, ez azonban a gyerekek nevelésére korlátozódott elsősorban. Az árvák vagyonát az anya legtöbb esetben nem kezelhette, ezért arra külön gyámot rendeltek. A gyámrendelés szokása a 18-19. században a jobbágy-parasztok körében is megfigyelhető.¹⁸ Tárkány-Szűcs a makói parasztok által készített végrendeletek elemzése során figyelt fel arra, hogy maga az uradalom törekedett a vagyon megőrzésére, amikor a fiskális a végrendeletre rávezette, hogy az árván maradt leány „ne egy, hanem két fertály” földet kapjon meg.¹⁹ Meg kell jegyezni, hogy ez rendkívül ritka, hiszen a jobbágy leányok örökrészként, különösen, ha árván maradtak nem kaptak ingatlant, mert azt is árverésre bocsátották.

A neoabszolútizmus idejének változásait alapvetően az határozta meg, hogy az egységes birodalom létrehozásának koncepciója következtében – a jogeljátszás elvének

¹⁵ Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára. Szentese, IV.A. 102. p. 1798.

¹⁶ MNL Bács-Kiskun Megyei Levéltár. Kecskemét, 1504/u.

¹⁷ TÁRKÁNY-SZÜCS 1981, 428. p.; DEGRÉ 54. p.

¹⁸ HOMOKI-NAGY MÁRIA: „Az általam megkért hiteles tanúk előtt következő végső rendelkezésemet tészem...”. Jobbágy-parasztok végrendeletei Szentese mezővárosában. PTE. Szekszárd, 125. p.

¹⁹ TÁRKÁNY-SZÜCS ERNŐ: *A makói parasztok végrendeletei*. Ethonográfia LXXXV. évf. 2-3. sz. 1974. 495. p. 2018.

kimondása mellett – az osztrák örökös tartományok mintája alapján kialakított kerületi rendszer ténylegesen nem valósította meg a polgári alkotmányosság igényeinek megfelelő reformok végrehajtását. Ugyanakkor kísérlet történt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztására azzal, hogy a régi bírói fórumok helyett megszervezték a császári és királyi járásbírókat és törvényszékeket. Ezzel megteremtették az alapját egy modern, polgári, a közigazgatástól független igazságszolgáltatási rendszer létrehozásának.²⁰ A gyakorlatban viszont a járásbírók feladatainak egy részét a régi szolgabírói hivatalok végezték el.²¹ Ezért legalsó szinten a mindennapok gyakorlatában mégsem tudták a hatalmi ágak szétválasztását megvalósítani. Ez a gyámügyek intézésénél is megmutatkozott, mivel a járásbíró, aki adott esetben a szolgabíró volt, lett az első fokú gyámhatóság,²² aki 1853. május 1. után az OPTK szabályai alapján döntött a gyámsági kérdésekben. A gyámhatóságok későbbi működése szempontjából ennek azért van jelentősége, mert az addig igazgatási feladatnak tartott ügyeket járásbíró hatáskörébe utalták. Ettől kezdve vált nehézkessé a hatáskörök elkülönítése. Ha a szolgabíró, illetve a szolgabírói hivatalok vették át a járásbírók feladatait, akkor a régi magyar hagyományok alapján nem különült el a szolgabírónak, mint közigazgatási tisztviselőnek és a szolgabírónak, mint járásbírónak a hatásköre.

Meg kell jegyezni, hogy az árvák örökösödési ügyei miatt, az osztrák minta alapján bevezetett haláleseti jegyzőkönyveket, hagyatéki leltárakat és becsüjegyzéket, öröklési nyilatkozatok iratait, ekkor kezdték az árvaszékek használni. Ugyancsak a gyámoktól megkövetelt számadásokat is ez időtől kérték következetesen évente. Ez azért vált fontossá, mert az osztrák gyakorlat alapján az árva vagyont gyümölcsöztetni kellett, és ha a vagyontömegben ingatlan is volt, akkor annak elidegenítéséhez, haszonbérbeadásához a gyámhatóság/ járásbíró engedélyére volt szükség. Az OPTK szabályainak másik következménye lett, hogy az ingatlan tulajdonosát, így a kiskorút is be kellett vezetni kezdetben az ún. nyilvánkönyvekbe, később majd a telekkönyvekbe.

A neoabszolútizmus éveiben több olyan gyakorlat alakult ki – elsősorban az árvák vagyonának kezelésére –, melyeket a dualizmus éveinek gyakorlata, majd az 1877: XX. tc. is átvett és alkalmazott.

A Csanád megyei árvaszék iratai között fellelhető egy, még az 1864-ben indult gyámsági ügy. Az iratok alapján megállapítható, hogy 1864. november 4-én, végrendelet hátrahagyása nélkül elhunyt Harcsás Ferencné, Német Anna. Az illetékes járási főszolgabíró, mint gyámhatóság elrendelte a haláleseti jegyzőkönyv felvételét. Ebben megállapításra került, hogy az elhunyt után életben maradt Harcsás Ferenc, a férj, aki egyben közkereső is volt a házaspár megmaradt vagyonában, a 21 éves István, a 18 éves Julianna, a 15 éves András, a 13 éves Rozália, a 11 éves Sámuel, a 9 éves Lídia és a 7 éves Anna, mint örökösök. Éltek még az elhunyt testvérei, Német Katalin, Nagy Ferencné és özvegy Kádár Ferencé, Német Erzsébet. A kiskorú gyermekek gyámja, mint

²⁰ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 92. p.

²¹ BÓNIS GYÖRGY – DEGRÉ ALAJOS – VARGA ENDRE: *A magyar bírósági szervezet és perjog története.* Zalaegerszeg, 1996, 197. p.

²² CSIZMADIA 198. p., DEGRÉ 108. p.

természetes és törvényes gyám, az apa lett. Bár az anya halála évében az OPTK-t már hatályon kívül helyezték, a gyámbíróság gyakorlatában az örökös nyilatkozat megtételének igénye megmaradt, amit a túlélő férj megtett. A nyilatkozat megtételekor jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a feleségével szerzett ház leégett, nem volt biztosítva, ezért csak kölcsönből tudta némileg a házat kijavítani. Azonban az adósságát nem tudta törleszteni, ezért el kellett adnia a házat, melyért vételárként kapott 600 forintot. Kifizette az adósságát, és maradt 400 forint. Ennek fele illette az apát, mint közkeresőt, a másik felét örökölték a gyerekek. A főszolgabíró elrendelte a hagyatéki leltár és az ún. „becsár kimutatás” elkészítését.²³ A tanúk vallomása megerősítette, hogy a ház valóban rossz állapotban volt. A hagyaték átadása előtt a járásbíró rögzítette, hogy „*még azon esetben is, ha ezen szerencsétlenség nem gondatlanságból eredett, a hátrahagyott házastárs a házat biztosítani lett volna köteles.*”²⁴ Az ingatlanok biztosítására vonatkozó megállapítás az árvaszékek későbbi gyakorlatában is előfordult. Az apa az eljárás során elfogadta az örökség felbecsült értékét és a makói árvapénztárba a gyerekei örökrészből 150 forintot „gyümölcsöztetés végett” befizetett, sőt a kamatokat is az árvapénztárban hagyta.

Ugyancsak a Csanád megyei törvényszék iratai között található az a per, amelyben Nyéki Antalné született Návay Erzsébetet, mint a kiskorú, árva gyermekeinek gyámját vonták perbe, mert azt feltételezték, hogy nem örzi megfelelően gyermekei vagyonát. Az árvák apja még 1845-ben végrendeletet készített, amelyben rögzítette, hogy a végrendeletben meghatározott ingatlan javak örökösei gyermekei lesznek, azokat „*a gyermekeknek természetben lévén hagyva, magától értetik, hogy azokat kedves nőm el nem idegenítheti; - el nem zálogosíthatja; adósságokkal nem terhelheti, következik tehát, hogy a fekvőkhöz mint az árvák tőkéjéhez nem nyúlhat, azokat házilag nem kezelheti, hanem egyedül hasznos kezek alku mellett hasznóba adhatja.*”²⁵ Nem sokkal a végrendelet megírása után az apa meghalt, és az özvegy, mint az árvák édesanyja lett a gyám. Az örökös adósságokat is hagyott maga után, amelyet özvegye a végrendeletben megfogalmazottak szerint úgy törlesztett, hogy az örökség egy részét elidegenítette. Azonban nemcsak azokat az ingatlanokat értékesítette, amelyeket férje a végrendeletben erre az esetre megjelölt, hanem más, a kiskorúak tulajdonát képező ingatlant is. Ehhez azonban nem kérte meg a gyámhatóság, azaz a területileg illetékes gyám-járásbíróság előzetes engedélyét. Ez képezte alapját az özvegy ellen indult pernek. Az özvegy bizonyította, hogy mindez gyermekei érdekében történt, nemcsak férje után maradt adósságokat tudta törleszteni, de iskoláztatni tudta fiát, kifizette férje gyógyítási, kórházi költségeit. Tanúkkal bizonyította, hogy nagy beteg férje gyógyítási és kórházi költségeit is csak így tudta finanszírozni, miközben gyümölcsöztette is a kiskorú gyermekek örökségét. A bíróság „megfedte” az anyát, hogy előzetes engedély nélkül idegenítette el gyermekei örökségének egy részét, de igazolva látta, hogy mindez az árvák érdekében történt, ugyanakkor utasította az asszonyt, hogy köteles minden évben pontos számadást készíteni gyermekei vagyonáról és azok gyümölcsöztetéséről.

²³ MNL CSML Szeged Csanád megye árvaszéki iratai 1872.

²⁴ MNL CSML Szeged Csanád megye árvaszéki iratai 1872 917/1869.

²⁵ MNL CSML Szeged Békés-Csanád megyei törvényszék iratai 1852–1861. IV.B.157.a) 30/III/1856.

Ez az eset jól mutatja azt az átmenetet, ami a neoabszolutizmusban az OPTK hatálybalépését követően kialakult az árvák vagyonának kezelése kapcsán. (Nem véletlen, hogy törvényszéki iratok között lehetett ezt az esetet megtalálni.) Bár az OPTK-t 1861-ben hatályon kívül helyezték, a gyámsággal kapcsolatos ügyek az ITSZ rendelkezése alapján továbbra is a járásbíró hatáskörében maradt, és a szolgabíró kötelezettségévé tették, hogy amíg a gyám kirendelése megtörténik, a vagyonleltárt elkészítse és az árvák örökségére felügyeljen.

Az Októberi Diploma kiadását követően, amelyben az uralkodó ígéretet tett a kerületek eltörlésére, a régi vármegyei rendszer visszaállítására és ennek érdekében a főispánok kinevezésére is sor került, a vármegyék többsége szinte azonnal megválasztotta tisztviselőit,²⁶ sőt a régi hagyományoknak megfelelően a vármegyei törvényszéket is összehívták. Ezt a gyakorlatot szépen illusztrálja többek között Csongrád megye törvényszékének irattárában fellelt jegyzőkönyv, amely közvetlenül az Októberi Diploma kihirdetése után készült. A törvényszék előtt kihirdették, hogy a hivatalos nyelv Magyarországon ismét a magyar lett, ismertették a „Magyar ország alkotmányának átalakítására” tett intézkedéseket, megválasztották a törvényszék tagjait.²⁷ 1861-ben pedig már egy kimutatás olvasható az „1861. évi első negyedben megfordult bírósági tárgyakról.” Ezek között voltak peren kívüli ügyek, mint pl. a haláleseti felvételek, a vagyon osztályok, egyéb hagyatéki cselekvények, hagyatéki tárgyalások, csődügyek, becslések, árverések, míg a peres ügyek között a záloggal, egyességekkel, árverésekkel kapcsolatos ügyekről adtak kimutatást.²⁸ E két irat is bizonyítja, hogy 1860 ősztől mind a magyar közigazgatási rendszert, mind pedig a bírósági szervezetet a lehetőségekhez képest igen gyorsan az 1848 előtti formájában állították vissza, különös tekintettel arra, hogy az Országbírói Értekezlet által kidolgozott és a Kúria által zsinórmértékül meghatározott Ideiglenes Törvénykezési Szabályok a közigazgatási szervezetre vonatkozóan semmilyen szabályt nem állapított meg. Témánk szempontjából az ITSZ-nek a bírósági szervezetre vonatkozó rendelkezései – Alaki rész I-II. fejezete – valamint a XIV. fejezetben szabályozott – „Eljárás az öröklés körül” – kérdések váltak fontossá.

A Csongrád megyei törvényszék néhány kérdést tett fel 1860-ban a „kiskorú árváknak osztatlan vagyonainak kezelésére” vonatkozóan. E kérdések között szerepelt, hogy milyen eljárást folytassanak le a gondnokság alatt álló kiskorúaknak az árvapénztárban elhelyezett, őket közösen illető közpénzek kötelezvényeire (adósságaira) nézve? Ha a kötelezettség osztható és az elhelyezett összeg azt fedezte, természetben lehetett teljesíteni vagy pénzben? Ha nem volt osztható a vagyon, vagy az igen csekély értékű volt, árverés útján eladható volt-e a kiskorúak örökrésze? E kérdésekből jól érzékelhető, hogy önmagában az OPTK hatálybaléptetésével nem lehetett minden kérdést megoldani, hiszen az OPTK-nak nem volt visszaható hatálya. Ezért ha a kiskorúra 1853. május 1. előtt szállt az örökség, amit árvapénztárban helyeztek el, annak kezelésére, az azt terhelő kötelezettségek megfizetésére az OPTK előtti magyar törvényeket, mint pl. az 1836: 14. és az 1840: 13. törvény rendelkezéseit kellett figyelembe venni. Ha viszont a

²⁶ CSIZMADIA 1976, 94. p

²⁷ MNL CSML Szentés IV.B.155. Szegedi cs. kir. megyetörvényszék iratai 1860.

²⁸ MNL CSML Szentés IV.B. 155. Szegedi cs. kir. megyetörvényszék iratai 1861. c/29.

kiskorú öröklésére és örökrészének árvapénztárban való elhelyezésére 1853. május 1. után került sor, akkor kizárólag az OPTK szabályai, illetve az annak végrehajtására kiadott rendeletek voltak az irányadók. Ugyanakkor azt is leszögezték, hogy ha a hagyaték tárgyalása során bármilyen kérdés felmerült, akkor az OPTK 5. §-a szerint az 1852. november 29-én kiadott ösiségi pátens rendelkezései alapján kellett a hagyatéki ügyeket eldönteni.²⁹

Mivel az osztrák jog alapján a gyámhatóság ügyei a járásbíróóság hatáskörébe kerültek, a gyámság mellett megjelentek a gondnoksággal kapcsolatos feladatok is, valamint a holtánnyilvánítt, a távollévők vagyonának gondnokság alá helyezése, a tékozlók gondnokságának elrendelése. A rendi magyar magánjog nem szabályozta külön a gyámságot és a gondnokságot, ezért a gondnokság új jogintézményként jelent meg a magyar magánjogban. Ennek következtében ezek az ügyek az ITSZ kiadását követően is a törvényesékek hatáskörében maradtak.

A Csongrád megyei törvényszék a járási főszolgabíró utasította, hogy a tékozlóvá nyilvánított B.GY vagyonát, „mind ingó, mind ingatlan javait azonnal bírói zár alá vegye, leltározza, a felek meghallgatásával alkalmas gondnokot nevezzen, és annak a vagyont leltár mellett adja át,” mert az eljárás során bebizonyosodott, hogy B.GY testvérei és fia kárára pazarolja vagyonát, amit nem tudnak megakadályozni.³⁰

A szabadságharcot követően több holtánnyilváníttási eljárás is indult. 1862-ben Gonda András felesége indította meg az eljárást, mert a szabadságharc utolsó csatáját követően nem tért haza férje. Egy katonatárs, mint szemtanú állította, hogy a temesvári csatában esett el, azt követően senki sem látta, a hivatalos hirdetményre egy év alatt senki sem jelentkezett, ezért holtánnyilvánítták és „az algyői árvapénztárban kezelt hagyatéki tömeget törvényes örökösöknek kiadatni rendelték.”³¹

A modern alkotmányos állam igényeinek megfelelő közigazgatás kiépítésére csak 1867 után kerülhetett sor, melynek révén az 1869:IV. tc. 1.§-a kimondta a közigazgatás és a bírói hatalom szétválasztását³², majd ezt követően az 1870:XLII. tc. a törvényhatóságok létrehozásával lefektette az alapját a modern közigazgatás rendszerének. Ugyanakkor ez a közigazgatás kompromisszumokon nyugodott, mert a kiváltságos kerületek felszámolásával ugyan lehetőség nyílt az egységes közigazgatási szervezet létrehozására, de továbbra is fennmaradt a háromszintű közigazgatási rendszer, ahol a megyék és a törvényhatósági jogú városok, mint középső, a községek pedig, mint alsó szintű közigazgatási szervek igen széles hatáskörrel bírtak, amit az ellátandó szakigazgatási feladatok fémjeleztek.

Sőt, fenntartották a főispáni tisztségeket is, akiket továbbra is a király nevezett ki és a királynak tartoztak felelősséggel. Szerepük ugyan lehetett volna „csak” szimbólikus, de az a lehetőség, hogy a dualizmus évtizedeiben bővítették a főispánok hatáskörét, kinevezési, jelölési jogot kaptak, sőt a felirati jogot is megszerezték, illuzórikussá tette azt az alkotmányos alapelvet, hogy a közigazgatást mind a törvényalkotástól, mind a bírói hatalomtól teljesen elválasztják. Sőt a közigazgatási és bírói hatalomnak a szétválasztása sem sikerült

²⁹ MNL CSML Szentés IV.B. 155. 13/I/1860. c/28.

³⁰ MNL CSML Szentés IV. 267. a.1. 769/1863.

³¹ CSML MNL Szentés IV. 267. a.1. 582/1863.

³² MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:IV. tc. létrejötte és jelentősége*. BÓNIS – DEGRÉ – VARGA 154–156. pp.

teljesen, hiszen a vármegyék külső tisztviselőjeként továbbra is megmaradtak a szolgabírák, akik kihágási ügyekben még bírói hatalommal is rendelkeztek.

A felelős kormányzati és az önkormányzati jogkörrel bíró törvényhatóságok közötti kapcsolatot sokan bírálták, különös tekintettel a kormány felügyeleti hatalmára. A közigazgatási feladatok összehangolása érdekében kevésnek bizonyult a megyékben működő, nagylétszámú törvényhatósági bizottságok tevékenysége, melyet a törvény rendelkezése szerint elegendő volt évente kétszer összehívni. 1876-ban megszervezték a *közigazgatási bizottságokat*, melyeknek eredendően az volt a feladata, hogy egy-egy önkormányzaton belül összehangolják az állami és az önkormányzati szakigazgatási feladatokat. A közigazgatási bizottságok ezáltal elláttak bizonyos közigazgatási koordinációt, de ugyanakkor fellebbviteli és fegyelmi hatáskörrel is bírtak.³³

A közigazgatási bizottság összetétele a centralizáció irányába mozdította el a közigazgatás átalakítását. Bár a közigazgatási bizottság a törvényben meghatározott 21 tagjával jóval hatékonyabb szervként működhetett, mint a több száz fős törvényhatósági bizottság, azzal, hogy a törvény meghatározta összetételét – 5 fő állami hivatalnok, 5 megyei tisztviselő (alispán, főjegyző, tiszti ügyész árvaszéki elnök, főorvos), valamint a törvényhatósági bizottság tagjai közül választott tíz tag, elnöke pedig a főispán volt – ténylegesen a mindenkor kormányzati hatalom akaratát tudta érvényesíteni valamennyi területi közigazgatási egységben.³⁴

A közigazgatási koordináció keretében a megyében működő szakigazgatási szervek vezetői rendszeresen beszámoltak a területükön végzett feladatokról, a nehézségekről, az esetlegesen – működésük terén észlelhető – joghézagokról. A közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozott a helyi adók kivetése és behajtása, az utak, hidak karbantartásával, építésével kapcsolatos ügyek felügyelete, a vízszabályozás (ármentesítés), posta, börtönök felügyelete, majd e hatáskört bővítették, és az egészségügy valamint az árvaszékek felügyelete is a hatáskörébe került.³⁵

Fellebbezési jogkörébe tartozott az alispáni vagy a községi hatóságok határozatai ellen benyújtott fellebbezések elbírálása, fegyelmi jogkörben pedig elsőfokú és fellebbviteli fórumként is eljárhatott. A kormánynak ezzel lehetősége volt korlátozni a megyék önkormányzati jogait.

A törvényhatóságok működésének megítélésénél elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a hatáskörükbe tartozó szakigazgatási feladatokat hogyan látták el és a kormány a szakigazgatási feladatokat területi szinten milyen szervezeti formában akarta végrehajtani?

A törvényhatóságokról szóló törvény lehetőséget adott arra, hogy saját feladataik, céljaik elérése érdekében maguk gondoskodtak bevételeikről, azaz adót vetettek ki az önkormányzatok, de a lakosság számarányának jelentős eltérése miatt, sokan állami segízésre szorultak, ami a szakigazgatási feladataik ellátására is hatással volt.

³³ PAPP LÁSZLÓ: *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. De iurisprudencia et into publico VI.* évf. 2012. 1–2. sz. 7. VARGA NORBERT: *A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden.* In: *Acta Jur. et Pol.* 2013. 715–726. pp.

³⁴ CIEGER ANDRÁS: *A Bereg megyei politikai elit a dualizmus időszakában.* In: *A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltára kiadványai I. Évkönyvek 12.* Nyíregyháza, 1997. 218. p.

³⁵ PAPP 2012, 8. p.

Az első független, felelős magyar minisztérium kebelében felállított belügyminisztériumban három szakigazgatási területet alakítottak ki, melyek közül a közigazgatási osztály „az önkormányzatok felügyeletével, az árvaüggyel, a levéltárakkal, honosítási és névváltoztatási kérdésekkel foglalkozott.”³⁶ A kiegyezés után a belügyminisztériumon belül önálló osztályt szerveztek a gyámügyi kérdések felügyeletére. Ez meghatározta azt is, hogy mind a középső, mind pedig az alsó szintű közigazgatási szervek szakigazgatási feladatai közé tartozott továbbra is a gyámügyek intézése. Ez a 18-19. század fordulóján megszervezett árvaszékeknek az újjászervezését, illetve a polgári államnak megfelelő szervezeti és hatásköri rendszer kiépítését eredményezte.

Az árvákról való gondoskodás két nagy jogág szabályozási körébe tartozott és tartozik mind a mai napig Magyarországon. Egyrészt meghatározó területe a magánjognak, azon belül is mind a családi jogi, mind a vagyoni jogi, mind pedig az öröklési jogi szabályok kiterjednek az árvák jogi helyzetének tisztázására, vagyoni viszonyaik rendezésére. Másrészt az árvákra felügyelő gyámoknak, majd pedig a törvényhatóságokban megszervezett gyámhatóságoknak az irányítása, felügyelete, mint szakigazgatási feladat, a közigazgatási jog területéhez tartozik. Ez a kettősség indokolja az árvaszékek működésének, szervezetének, mint modern szakigazgatási szerv létrehozásának nehézségeit, amelyek elsősorban a kiegyezést követő első években jelentkeztek. Egyrészt azért, mert a szabadságharc leverését követően, az osztrák rendszer a régi magyar közigazgatási szervezetet igyekezett felszámolni, másrészt 1853. május 1-én hatályba léptették az Osztrák Polgári Törvénykönyvet, így osztrák mintára az árvák ügyeinek intézése a cs. kir. járásbíróságok, ténylegesen a szolgabírói hivatalok hatáskörébe került.

Ha a jogfolytonosság elve alapján kívánták a magyar közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszert újjászervezni 1867 után, akkor a gyámügy, mint szakigazgatási feladat a törvényhatóságok keretein belül megszervezett árvaszékeknek a hatáskörébe kellett kerülnie. Árvaszéket azonban a kis- és nagyközségek nem tudtak fenntartani, az itt élő árvák ügyei a járásokat felügyelő szolgabírák közreműködésével a megyék illetékességébe kerültek.

További gondot okozott, hogy az 1848:XV. tc. rendelkezése ellenére nem készült el a magyar magánjogi törvénykönyv, ennek hiányát a neoabszolutizmus ideje alatt hatálybaléptetett OPTK átmenetileg ugyan megoldotta, de az Országbírói Értekezlet rendelkezését követően azt hatályon kívül helyezték és az ITSZ szabályainak megfelelő módosítással a régi magyar szokásjogi rendszerhez, inkább bírói joggyakorlathoz tértek vissza. Az ITSZ nemcsak bizonyos öröklési jogi kérdésekről intézkedett, hanem az öröklést érintő eljárásjogot is – egy bizonyos szinten – szabályozta. Ekkor mondták ki először, hogy „a bíróság hivatalból köteles fellépni, ... ha az örökhagyó kiskorú örökösököt hagyott hátra.”³⁷ Kötelezték a járási, illetve a gyámi szolgabírót, hogy a haláleset bekövetkezése után haladéktalanul vagyonelejtárt és a vagyon értékének felbecsülését végezze el, gondoskodjon a kiskorú érdekeinek és vagyonának védelméről, tegyen javaslatot a gyám személyére. Elgondolkodtató az ITSZ azon rendelkezése, amelyben az árvaszékeket arra kötelezték, hogy minden olyan esetben, ahol árvák érdekeit kellett

³⁶ CSIZMADIA 196. p.

³⁷ Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (ITSZ), Landerer és Heckenast. Pest, 1861. XIV. fejezet 163. §.

védeni, a vagyonleltár elkészítését követően, kísérletet kellett tenniük arra, hogy „az osztályt, ha azt a körülmények szükségesnek mutatják, az illető árvaatyá, a legközelebbi rokonok, s a többi érdekelt felek meghallgatása mellett hivatalból egyezség útján eszközözzék”, ha ez egyezség nem sikerült, köteles volt az árvaszék pert indítani az árva örökrésznének megőrzése miatt.³⁸ Az árvaszék e feladatának teljesítése során már nemcsak igazgatási feladatokat látott el, hanem adott esetben köteles volt perben képviselni az árvákat, sőt a szolgabírák első fokon eljáró bírói fórumként is tevékenykedtek, azaz éppen gyámhatósági feladataikat végezve szakigazgatási szervként és bíróságként is működtek egyszerre.

Ezt nem lehetett a kiegyezést követően, különösen az 1869:IV. tc. hatálybalépése után fenntartani. A törvényhozó hatalomnak gondoskodnia kellett arról, hogy az árvaszékek modern szakigazgatási szervként működjenek, s feladataikat el kellett különíteni a bírói hatalomtól.

Ez azonban nem valósult meg azonnal, mert az 1868:LIV. törvényben szabályozták a polgári törvénykezési eljárást és annak VII. fejezete rendelkezett az örökösödési eljárásról. Ebben a fejezetben szinte szó szerint megismételték az ITSZ fentebb idézett rendelkezését és újból kimondták, hogy az öröklési eljárást hivatalból kell megindítani, ha az örökösök között kiskorú van, és a haláleset felvétele, az öröklési eljárás megindítása „az illetékes járásbeli szolgabíróhoz, városokban a törvényszékhez illetőleg annak gyámhatósági osztályához intézendő.”³⁹

Az árvákkal kapcsolatos ügyek intézését a 18. század második felétől elsődlegesen közigazgatási feladatnak tekintették Magyarországon, ezért az 1868:LIV. tc. rendelkezéseinek végrehajtása ellen, éppen az árvák érdekeinek védelme érdekében, a gyakorlatban jelentős ellenállás bontakozott ki. Ez a vita a korabeli szakirodalomban is – ha nem is jelentős mennyiségű munkában – de megjelent.

A polgári közigazgatási szervezet kialakítását megvalósító közigazgatási törvényeink rendelkezései, az árvákkal kapcsolatos feladatokat szakigazgatási feladatnak tekintve, azt a törvényhatóságok és a rendezett tanácsú városok hatáskörébe utalta. Ennek indokát Boncz Ferenc a következőkben foglalta össze. „*A szülőiktől megfosztott kiskorú állampolgárok, továbbá elmebeteg, távollevők személy- és vagyonbiztonsága felett a közhatalóságok ügyelnek fel. Az ő gondjaik közé tartozik illetékes közegek által oda hatni, hogy az árva, sorsának megfelelő szellemi képzettség elérése mellett, azon korig, midőn vagyonának önmaga képes gondját viselni, anyagi veszteségek ellen is biztosítsák.*”⁴⁰ Ez képezte az alapját annak, hogy megalakították a törvényhatóságok gyámügyekkel foglalkozó szakigazgatási szervét, az árvaszéket. A törvényhatóságokról szóló törvény mondta ki, hogy a gyámhatóság feladatait a törvényhatóságok gyakorolják, kinevezték a gyámokat, ellenőrizték a gyámi számadásokat, felügyeltek az árvák vagyonára, az árvák nevelésére. Maga a törvény szabályozta az árvaszékek összetételét:

³⁸ ITSZ XIV. fejezet 165. §.

³⁹ 1868: LIV. tc. *A polgári törvénykezési rendtartás tárgyában*. VII. fejezet 562. §.

⁴⁰ BONCZ FERENC: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*. II. Atheneum Kiadó. Budapest, 1870. 384. p.

elnök, két ülnök, tiszti ügyész, számvevő, jegyző és a közgyám. Az árvaszékek egyik első feladata volt saját szervezeti szabályzatuk elkészítése.

Az árvaszékek hatáskörét egy belügyminiszteri rendelet határozta meg, amelyben felsorolták, hogy a (1872. rendeletek tára 83.lap) gyámrendelés mellett a nagykorúak gondnokság alá helyezése, az örökösödési eljárás megindítása az illetékes bíróság feladata, s amíg az le nem zárul, az árvaszék csak képviseli a kiskorút. Ha viszont az örökösök között az öröklés kapcsán egyezség jött létre, ezt az egyezséget az árvaszéknek kellett jóváhagynia. Mindezek mellett az árvaszékeknek kellett a haláleseti jegyzőkönyveket felvenni, biztosítani kellett a hagyatékot. A kiskorúak nagykorúsítása, az örökbe fogadások és a törvényesítések szintén az árvaszékek hatáskörébe kerültek.⁴¹

Ez azonban még nem jelentette azt, hogy az árvaszékek hatáskörét, a gyámsági és gondnoksági ügyeket pontosan rendezték volna. Ehhez még egy törvényre szükség volt, ami a gyámságról, gondnokságról szóló 1877: XX. törvénycikk elfogadásával valósult meg. A törvény indokolásában kitértek arra, hogy a kiegyezés alaptörvényének számító 1867: XII. törvény elfogadásával, lehetővé vált az ország területi egységének megvalósítása. Ez lett az alapja az egységes közigazgatási szervezet kialakításának. A gyámságnak, mint szakigazgatási feladatnak a megszervezésére ez kellő alapot biztosított. De további megoldandó feladatot jelentett az a tény, hogy „*az ország egy részében a régi magyar törvények, más részében az osztrák polgári törvénykönyv áll a gyámügyre nézve érvényben.*”⁴² A mindennapok gyakorlatában ez azt eredményezte, hogy volt olyan törvényszék, ahol az OPTK szabályai szerint jártak el és volt olyan, ahol a magyar bírói gyakorlat érvényesült. A Kúria egyik legfontosabb feladatává vált a magánjogi jogegység megteremtése, ez azonban nem valósulhatott meg egyik napról a másikra. Ezért a törvényalkotók arra az álláspontra helyezkedtek, hogy azokon a területeken, mint pl. a gyámság, ahol elkerülhetetlen egy egységes törvény alkalmazása, ott önálló törvény születik. Így készült el az 1877: XX. tc., amely a dualizmus egész korszakában meghatározta a gyámság és a gondnokság anyagi és eljárásjogi szabályait egyaránt.

Mielőtt a magánjogi szabályok elemzésére térnénk, vizsgáljuk meg, milyen szervezeti szabályok készültek az egyes árvaszékek számára az 1870:LIV. tc. felhatalmazása alapján.

Csanád vármegye törvényhatósági szabályzata külön szabályrendeletet alkotott az árvaszékek szervezéséről és az árvaügyek átvételéről. A törvényhatósági törvény rendelkezése szerint meghatározták az árvaszék tagjait és kimondták, hogy az árvaszék minden tagja, a végrendelkezés esetét kivéve, felelősséggel tartozik. Őket gyámként, gondnokként kinevezni nem lehet, az árvák és a gondnokoltak vagyona nem kezelhetik, nem adhatnak az árva pénztárból kölcsönt, és az árvák javait nem vehetik haszonbérbe. A szabályzat 2. §-ban rögzítették, hogy „*az árvaszék gyakorolja az árva és gyámhatóságot*”, ezért kinevezte a gyámokat és gondnokokat, felügyelt az árvák nevelésére, az árvák és gondnokoltak vagyona, ellenőrizte a számadásokat.⁴³ Csanád megyének az árvaszékre vonatkozó szabályzatában rendelkeztek a gyámrendelésről. „*Az árvaszék a*

⁴¹ BONCZ FERENC II. 385–386. pp.

⁴² <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87700020.TVI&searchUrl=/ letolte: 2018. október 30.>

⁴³ MNL CSML Szeged Csanád vármegye bizottmányának iratai IV.B. 252.b) 1871. 38.doboz árvaszék szabályzata.

legközelebbi rokonok és községi elöljárók meghallgatása – törvényes korúaknál ezek választásának megfigyelésével kinevezi a gyámokat.”(3.§)

Érdekes az árvaszék hatáskörére vonatkozó rendelkezést idézni. „Az árvaszék a hagyaték tárgyaló bíróság által az illető örökösök között létesített osztályos egyezséget, a gyámság és gondnokság alattiak érdekében megvizsgálja, s amennyiben azt ezekre nézve előnyösnek vagy legalább kielégítőnek találja, ... az iratokat további eljárás, illetőleg a hagyatéki ingatlanok telekkönyvi átíratásának foganatosítása végett, a törvényszékhez átteszi; ellenkező esetben az eljáró bírósághoz újabb, a gyámság vagy gondnokság alattiak érdekeit kielégítő egység eszközzése, vagy ennek meghíúsulása esetében egyik vagy másik félnek perre utasítása végett visszatesszi.” Mindezekon kívül még az árvaszék feladatává tették, hogy minden olyan ügyben intézkedjen, amelyek nem igényeltek peren kívüli eljárást. Mindezek mellett „a községi törvény 24.§-a értelmében a rendezett tanácsú városok árva és gyámhatósági ügyeiben a fellebbviteli hatóságot gyakorolja.”(4. §)

A Szabályzat a „hatáskör” címmel jelzett szakaszában csak megemlítette, hogy egyéb ügyekben is eljárhatott az árvaszék, de ezek körét teljes részletességgel később fejtették ki. Gondoskodni kellett az ún. árvatömegről, annak kezeléséről és gyümölcsozításáról, az árvák neveléséről, iskoláztatásáról, követelések behajtásáról. A vagyontalan árvák és lelencek tartása, megfelelő kor elérése után szolgálatba állítása is az árvaszék feladata volt. Részletesen szabályozták az árvatömegben található ingatlan javak kezelésével kapcsolatos feladatokat: „ingatlanságok eladása, cserélése, bérleti vagy házi kezelése, új épületek emelése, a fennálló kijavítása, gazdasági beruházások, felszerelések és ezek költségei, tőkepénzeiknek s jövedelmeiknek ingatlanokba, ipar vagy egyéb vállalatokba, részvényekbe, közforgalmi papirokba fektetése, az utóbbiaknak eladása, elzállogosítása, kölcsönök felvétele, árverési feltételek megállapítása, az árverés eredményének tekintőleg az adás vevési szerződéseknél kölcsön vagy egyéb kötvényeknek s okiratoknak a gyámolt és gondnokoltakra nézve kötelező érvénye felett előzetesen határoz.”(8. §)

Amikor az árvaszéknek az árva ingatlanaira vonatkozó feladatait olvassuk, megállapíthatjuk, hogy egyrészt igen felelősségteljes munkát kellett az árvaszék tagjainak végezni, másrészt jobb lett volna, ha az árvaszék tagjai közé néhány gazdasági szakembert is választanak. Sem a törvény, sem a törvényhatóságoknak az árvaszékerekre vonatkozó szabályai nem rendelkeztek arról, hogy az árvaszék tagjai közé gazdasági ismeretekkel rendelkező szakemberek is bekerüljenek. Mindehhez társult még az is, hogy ha az árvatömegben földbirtok is volt, akkor azt az árvaszéknek lehetőség szerint természetben kellett megőrizni, eladni csak „rendkívüli kényszerhelyzetben”, akkor is nyilvános árverés útján lehetett. Mindezekon kívül az árvákat peres ügyekben is képviselni kellett.

Csanád megye mellett érdemes egy tőle távolabb elhelyezkedő megyének – Moson vármegye – „Szervezési munkálataiban” az árvaszékerekre vonatkozó néhány rendelkezését is megvizsgálni. Moson vármegye már nyomtatásban jelentette meg a törvényhatóság működésére vonatkozó legfontosabb intézkedéseit, miközben Csongrád és Csanád vármegye a hagyományos módon kézzel írva, jegyzőkönyvi formában tette meg ezeket.

Moson megye általános elvont rögzítette, hogy „az árvaszék önállóan működik, s közvetlen érintkezik mind a hatóságokkal ... mind a bíróságokkal, mind pedig az árva-

és gyámhatósági megyei végrehajtó közegekkel.”⁴⁴ Ugyanakkor a törvényhatósági bizottság felügyelte munkáját, amelynek negyedévente beszámolósi kötelezettséggel tartozott. Az árvaszék hatáskörének rögzítésénél az árvatömeg kezelésére külön gondot fordítottak. „*Örkődik a fölött, hogy a gyámság vagy gondnokság alatti örökös öröksége biztosíttassék, s a mennyiben ez nyilvánkönyvek tárgyát képezi, az örökös javára bekebeleztessek. ... Gyámság vagy gondnokság alatt lévőket illető mindennemű ingatlanra vonatkozó jogügyletre, különösen pedig kölcsön felvétel, haszonbérlet, csere vagy egyesség kötésére, tetemesb változásokra és befektetésekre az előleges jóváhagyás, - ingó és ingatlan vagyonnak közárvezés vagy magán úton leendő önkényes eladásának megengedése, - amennyiben pedig ingóság vagy jelzálogos teher nélküli ingatlan tétetik ki árverésnek, az árverési feltételek megállapítása és az eladásra nézve a tárgy nagyobb értékéhez képest a gyámhatósági jóváhagyás fenntartására, s ily esetben a megtörtént árverés jóváhagyása, vagy ennek megtagadása az árvaszéket illeti. Ily esetekben az árvákra nézve fennforgó előnyök s hasznossági tekintetek, vagy az elutasíthatatlan szükség szolgálnak irányadóul.*”⁴⁵

Ha Csanád és Moson megye, illetve a mellékletben közölt Csongrád megye szabályzatát összehasonlítjuk, akkor bizonyos eltérésekkel, de mégis hasonló módon rögzítették a törvényhatóságok, miként kell az árvák vagyonát, különösen az ingatlan jószágokat kezelni. Mindehhez tegyük hozzá, hogy e feladatok elsősorban a kinevezett gyámok kötelezettségei közé tartoztak, és ezért vált rendkívül fontossá, hogy az évenkénti számadás teljesítését és annak ellenőrzését ténylegesen megvalósítsák.

Ha a rendi kor gyakorlatára visszatekintünk, akkor a nemesi árvák vagyonának őrzése a család részéről hasonlóan fontos volt, ugyanakkora jobbágy-paraszt árvák örökségét elárverezték és a kapott pénzüsszeget próbálták megőrizni. Ehhez képest 1871 után létrehozott árvaszékek ténylegesen az árvák vagyonának megőrzésére, gyümölcsöztetésére és maguknak az árváknak a nevelésére, iskoláztatására koncentráltak. Az árvaszéki iratok között ezért olvasható igen gyakran, hogy a gyámrendeléskor külön figyelmeztették a gyámot a vagyon gyümölcsöztetésének kötelezettségére.

A Törvényhatósági törvény alapján megszervezett megyei árvaszékeknek kellett gondoskodniuk arról, hogy az önálló árvaszékekkel nem rendelkező, a járási szolgabíró felügyelete alá tartozó községekben is megfelelő legyen az árvákról való gondoskodás. Csanád vármegye újonnan felállított árvaszéke, már az első ülésén rendelkezett arról, hogy „*a vagyontalan árvákat a községek részéről bemutatandó s a kiadott mintázat pontos betöltésével készítendő kimutatások alapján községenként elkülönítve ... vezeti.*” Közéjük sorolták a lelenceket és az elhagyott árvákat. A gondnokság alatt állókról külön nyilvántartást vezettek községenként, amelyben a gondnokság alá helyezés okát is rögzítették.

„*A természetes vagyis olyan gyámokat mint pl. élő szülék a kezelésük alatt álló vagyon minősége, értéke, a kezelési mód, a nyerendő évi jövedelem átlag, a jövedelem mi módoni felhasználása, a netalán fennálló terhek mennyisége, annak mi módon törlesztése, szintén a községektől bekívánandó kimutatások alapján községenként elkülönített nyilvántartásba bevezeti; előirt körútjai alkalmával meggyőződést szerez magának,*

⁴⁴ MNL Belügyi általános iratok 233. csomó: Moson vármegye szervezési munkálata, Magyaróvár, 1872.

⁴⁵ Moson megye 25. p.

vajjon a vagyon az árvák érdekeinek megfelelőleg kezeltetett e, s netalán a helyi gyámok meghallgatásával is, indokolt véleményét előterjeszti.”⁴⁶ Ezenkívül kötelezték a községi gyámszolgabírókat, hogy nyilvántartást vezessen a gyámok és gondnokok számadásairól, feltüntetve az árvák vagyonában található ingó és ingatlan dolgokat. Az árvaszéki jegyzőkönyvben kitértek arra, hogy a számadásokra kötelező a számadást tevő által rávezetni, hogy a gyámi kezelés alatt álló vagyon „teljes jövedelme bevételeztetett.”⁴⁷ Erre azért volt szükség, mert a rendi korban kialakult gyakorlat alapján a gyámok csak részben voltak kötelesek a kiskorú vagyonának gyümölcsit az árvákra fordítani, abból saját „költségeiket” is fedezhették. Pontosabban, a kiskorú vagyonának jövedelmével nem kellett a gyámoknak elszámolni, a tőkét kellett volna megőrizni. Ez a magyarázata annak, hogy már az árvaszékek működését megalapozó szabályrendeletben, s az annak végrehajtására vonatkozó jegyzőkönyvi bejegyzésben felhívták a számadásra kötelezett gyámok, gondnokok figyelmét, hogy a kiskorú vagyonának jövedelmével is el kell számolniuk.

Az újonnan megszervezett árvaszékek első feladatai közé tartozott annak feltérképezése, hogy községenként felmérjék az árvák vagyonának sorsát, kimutatást készítsenek a gyámokról, gondnokokról, és átvegyék az árvák ügyeinek intézését. Ezért indokolták a gyámok feladatait tartalmazó árvaszéki végzést, melyet a közgyámok mellett a községi előljárók is megkaptak azzal, hogy „a náluk kezelés alatt álló árvatömegekről valamint a vagyontalan árvák lelenck és gondnokság alattiakról ... 1871^{ik} év végéig bezárólag tüzetes kimutatást terjesszenek be, s kötelességüknek tartásák a megyei szabályrendelet... értelmében a halál eseteket akár van vagyon akár nincs 8 nap alatt esetről esetre beterjeszteni.”⁴⁸

A császári és királyi járásbíróságok, majd pedig az Októberi Diploma kiadását követően visszaállított megyei hatóságok nem győzték a hagyatéki ügyeket tárgyalni. Ezt bizonyítja az az öröklési eljárás, amelyet csak 1871-ben tudott a Csanád megyei törvényszék lezárni. Az ügy iratai azért kerültek az újonnan megszervezett árvaszékhez, mert a hagyatékban szereplő ingatlan dolgok tulajdonjogát nem jegyeztették be a telek-könyvbe, aminek az volt az alapvető oka, hogy kétséges volt az örökhagyó özvegyét megillető *utóöröklési jog* megállapítása. Az árvaszéki iratok megőrizték egyrészt Szabó Nyíri András 1852. október 17-én kelt végrendeletnek is minősíthető nyilatkozatát. Az örökhagyó, az apjától, Szabó Nyíri Istvántól ugyancsak végrendeleti örökösként nyert javait és minden más vagyonát – házát, két fertály földjét, vízi malmát, szilváskertet, ingóságokat, házi eszközökkel együtt feleségére Vígh Juliannára hagyta azzal a megjegyzéssel, hogy „nevezett vagyonokat tőle testvérem soha el ne vehesse, azokat tetszése szerint szabadon használhassa.”⁴⁹ Az örökhagyó a nyilatkozatot követően néhány évvel később végrendeletet is készített, melynek kihirdetésére csak 1871. május 4-én került sor. A kihirdetésnél jelen volt az özvegy Vígh Julianna, a közgyám, Herczeg István, a községi bíró. Szabó Nyíri András végrendeletében több ingatlant is feltüntetett,

⁴⁶ MNL CSML Szeged Csanád megyei árvaszék jegyzőkönyve, 1871.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo. Návay Imre aljegyző.

⁴⁹ MNL CSML Szeged Csanád megye árvaszéki iratai 1872 12/1872.

mint az Apátfalván található házát, a telekkönyvezett kétnegyed telket, szilvaskertet, az 1859. decemberében megvásárolt egy negyed földet, marosi hajómalmot, valamint ingóságokat. Az örökhagyó akarata szerint a „30 évig boldog idő alatt éltek, egy kisleánya született, ezért minden javait feleségére hagyta „örök tulajdoni joggal.” Azzal a feltétellel, hogy „Katalin egyetlen leányom felnevekedvén, házassági életbe lépne, akkoron a Horváth Jánostól vett egy negyed földnek fele részét – atyai örökrésze fejében, a szilvaskertnek fele részét átadni köteles legyen.” A hagyaték többi részét szabadon használhatta és „azzal tetszése szerint rendelkezhet.” Mindezeket túl még arról is rendelkezett, hogy ha kiskorú leánya örökös nélkül halna meg, akkor az ő öröksége szálljon vissza édesanyjára, az örökhagyó feleségére. Hivatkozott még arra, hogy egyetlen testvérét az apai és anyai örökségből kielégítette, így a testvérnek semmi követelése nem lehet az örökhagyóval szemben.

Ez az ügy is bizonyítja, hogy az ősiség intézményét nem lehetett egyik napról a másikra elfelejteni. 1871-ben már nem lehet örökölt vagyonra hivatkozni, ha a végrendelezőnek volt törvényes leszármazója. A konkrét esetben a kiskorú Katalin örökös nélküli halála esetén, hivatkozhatott volna az örökhagyó testvére az özvegyen maradt feleséggel szemben ági vagyonra.

A végrendelet kihirdetését követően, Csanád megye árvaszéke hivatalból elrendelte a haláleseti jegyzőkönyv felvételét és a vagyonleltár elkészítését. Az árvaszék hivatalból tudomást szerzett a kiskorú örököséről, s ennek megfelelően a kiskorú érdekeire tekintettel hozta meg végzését és rendelte el az ingatlanokra vonatkozó telekkönyvi bejegyzés foganatosítását. Az árvaszék kimondta, hogy „figyelve arra is, hogy a végrendelet a leszármazó törvényes osztályrészét nem sértheti ... jelen esetben, a kiskorú az egyetlen utód ... Katalin elleni mostoháskodásnak helyes oka nincs, s korát tekintve nem is lehet.”

Az 1870-ben felállított árvaszékek első feladata közé tartozott a folyamatban lévő ügyek átvétele, áttekintése és az árvák érdekeinek védelme. Ahhoz, hogy jól érzékelhető legyen az árvaszékekre váró munka, jó bizonyítékot nyújt a következő ügy is. A Csongrád megyei törvényszék 1861-ben intézkedett néhai Deák Viktória Herczeg Jánosné kiskorú örökösének ügyében. Hódmezővásárhely árvabizottmányának végzése ellen mind az apa Herczeg János, mind pedig a kiskorú gyermekek anyai nagyanyja özvegy Deák Péterné fellebbezett. A fellebbezések következtében a törvényszék az alábbi tényeket tárta fel. Az elhunyt édesanya után nem maradt végrendelet, édesapja, Deák Péter után örökölt vagyont 1859-ben férje házához vitte. A férj elismerte, hogy a hozományként odavitt vagyon megvan, sőt a föld „haszonvételéből szerzett két ökörrrel és a földön termett kukorica árából 175 forint készpénzzel szaporodott.” A legelőjárandóságot időközben eladták. A törvényszék megállapította, hogy az elhunyt, a házasságkötés-tényével nagykorúvá vált, ezért joga volt a földet elidegeníteni. Az adásvételi szerződést a törvényszék érvényesnek minősítette.

Ezt követően készült el a hagyatéki leltár és az árvabizottmány meghatározta az örökhagyó után maradt vagyont, mely városi házból és 5 fertály pusztai földből, ingóságokból és készpénzből állt.

A hódmezővásárhelyi árvabizottmány a három kiskorú részére „az 1840:VIII.tc. 8-14. és 15.§§ alapján egymás közötti egyenlő aránybani örökségképpen az árvabizottmány követelésbe tette”, figyelve a kiskorúak valamint az apának, mint természetes és törvényes gyámnak az érdekeit. Miután a hagyatékban meglévő ház rossz állapotú volt,

elrendelték annak árverés útján való értékesítését és a befolyó pénznek az árvapénztárban való elhelyezését. A földet, az apa használatába és kezelésébe adta az árvabizottmány. Az apát kötelezték a telekkönyvi bejegyzésre. A törvényszék ezt a végzést változtatta meg, kimondva, hogy a megye minden árvabizottmánynak kihirdette, hogy „a fekvőségek a mostani bizonytalan értékű pénzvviszonyok között ... mindig természetben kezeltesenek.” Ellenkező intézkedést nem engedélyezték, utasították az árvabizottmányt, hogy „a házat telekkönyvileg az árvák nevére irassa, annak jó karbantartásáról, s tűz elleni biztosításáról, gyámhatóságilag gondoskodjon, az ingóságokat leltározza és az apa kezelése alá adja, kellő biztosíték megjelölése mellett.”⁵⁰

Az a kettősség, ami abban nyilvánult meg, hogy a gyámhatóság hatásköréiként meghatározott ügyeket igazgatási feladatnak tekintették, miközben az árva vagyónával kapcsolatos kérdések, különösen az öröklési joggal összefüggő kérdéseket a magánjog szabályozta eredményezte azt, hogy az árvaszékek ugyan elkezdtek működni, de a magánjog kodifikátlansága miatt jelentkező ellentmondások, a neoabszolutizmusból örökölt és a gyakorlatban hatályon kívül nem helyezett szabályok miatt a gyámságra és a gondnokságra vonatkozó szabályokat önálló törvényben kellett szabályozni, a magánjogi kodifikációtól függetlenül. A Jogtudományi Közlöny hasábjain már 1875-ben arról írtak, hogy a törvényalkotók oly széles hatáskört adtak az árvaszékeknek, hogy azokat ténylegesen ellátni nem tudták. *Dalmady Győző* annak az elképzelésének adott hangot, hogy a törvényhatóságokban szervezett árvaszékek feladatait – elsődlegesen a megyékben – decentralizálni kellene, mert egy árvaszék sem képes valamennyi járás gyámját, azok által készített számadásokat ellenőrizni, az árvavagyont gondozni, az osztályos egyezségeket megkísérelni. A decentralizációnak több lehetőségét vázolta, melyek között a családi tanács, a községi gyámhatóság és a kerületi rendszert elemezte. A családi tanács fogalma nem volt ismeretlen a magyar jogéletben, mert a nagy nemesi családok körében, különösen, ha a nemesi ingatlan vagyon vagy annak egy része osztatlan állapotban volt, a családi tanács döntése kellett az ősi vagyon zálogba vagy haszonbérbe adásához. A 19. század utolsó harmadában a családi tanácsnak a szerepe az ősiség megszűnése miatt háttérbe szorult, az árvák vagyonának őrzése és ezzel együtt a gyámi feladatok ellátása elképzelhetővé tette a családi tanácsoknak új feladattal történő ellátását. A szerző ismerve a bírói gyakorlatot, aláhúzta, hogy egységes magánjogi törvénykönyv hiányában a családi tanácsokat gyámi hatáskörrel felruházni illuzórikus, tekintettel arra, hogy a polgári állam a kiskorú személyét és a kiskorú vagyonát egyaránt védeni akarta.

A községi gyámhatóság gondolatát az alapozta meg, hogy az árvák ügye, az a közösség ügye, mert „a községnek érdekében áll, hogy lakosai védelem és támasz nélkül ne álljanak, jó erkölcsű polgárokká váljanak.”⁵¹ A községek feladatát és rátermettségét az árvák ügyének ellátásában megalapozta az 1836:9. tc., amely a községek igazgatását szabályozva, a mezővárosok feladatává tette az árvákról való gondoskodást is.⁵² Érdeemes néhány szabályt idézni ebből a törvényből. „Mihelyt a község lakosai közül a szülőknek bármelyike meghalálván, árvákat hagy maga után, – a helybeli bíró két es-

⁵⁰ CSML Szentés törvényszéki iratok IV.B. 155. c/29. 1861.

⁵¹ DALMADY DEZSŐ: *A gyámhatóság szervezéséről*. Jogtudományi Közlöny 10. évf. 21. sz. 185. p.

⁵² Magyar Törvénytár. Franklin t. – Révai Testvérek. Budapest, 1896. 1836:9. tc. 6. §.

küdttel, és a jegyzővel a megholtak vagyonát szemmel tartásuk.” Amennyiben a kiskorúnak mind a két szülője meghalt, akkor a község kötelessége volt gyámról gondoskodni, akinek évente kellett számadást készíteni, „az árvák vagyonához irányzandó mértéketes jutalom mellett.” Az 1870 után kialakított árvaszékek munkáját, különösen az egyes községeknek e téren elvégzendő feladatait összehasonlítva a korabeli törvényi szabályozással világosan látszik, hogy már a reformkor évtizedeiben is számos ügyet kellett egy-egy községnek ellátnia az árvákkal kapcsolatban, melyek a kiegyezést követően csak bővültek. „*Felveszi a halálesetet, eszközli a hagyaték előleges biztosítását, közbenjár a gyám és gondnok ajánlásánál, leltároz, becsléseket végez, árveréseket tart, követeléseket behajt, adóságokat kifizet, a vagyonkezelés felett intézkedik, osztályokat létesít, telegkönyvi átírásokat kérelmez, rokonokat kihallgat, véleményez, és felvilágosít, vagyonatlan árvákat elhelyez és gyógyíttat, viseli a tartási és nevelési költségeket, gyámokat és gondnokokat ellenőriz, visszaéléseiket és mulasztásaikat feljeleníti, árvakönyvet vezet, általában mindazon teendőket végzi, melyek az árvák és gondnokoltak személyes ismeretét, a helyi viszonyok számbavételét és az eljárás közvetlenségét feltételezik.*”⁵³ Dalmady, mint árvaszéki elnök világosa látta a mindennapokban jelentkező problémákat, feladatokat és ezért a községekre, mint elsőfokú igazgatási szervekre tekintett – melyek az árvákkal kapcsolatos ügyeket képesek lennének ellátni, bár az általa felsorolt feladatoknak oly mennyiségét határozta meg, mely ellenkezik a megállapításával, hogy az árvaszékek nem képesek mindent látni – amiket a törvényhatóságban szervezett ún. központi árvaszékek felügyeltek volna. Javaslatot tett arra is, hogy a lelkeseket és a tanítókat is be kellett volna vonni az árvaszékek munkájába, mivel ők a kiskorú gyermekek nevelése során sokkal inkább képesek az árva védelmére, mint adott esetben egy közgyámnak kinevezett idegen személy. Dalmady a gyámhatóságok szervezeti átalakítása során a kerületi rendszer bevezetését elemezte harmadik lehetőségként. A kerületenként, azaz a vármegyékben kialakított járásokként lehetett volna árvaszékeket szervezni, ahol a járási árvaszék, illetve a járási szolgabíróval illetve a községi gyámok feletti felügyeleti jog.⁵⁴

Az árvaszékek szervezeti átalakítására tett elképzelésekre a gyámügyet és az árvaszékek helyzetét ugyancsak jól ismerő *Travnik Antal* válaszolt. Ő volt az, aki már a Törvényhatósági törvény hatálybalépése előtt részletesen elemezte az árvaszékeknek és a felállítandó királyi bíróságoknak az e téren megmutatkozó hatásköri feladatait. Az árvaszékek hatékony működése érdekében inkább azt javasolta, hogy a megyékben működő egy-egy központi árvaszék helyett több, kisebb területi illetékességgel bíró árvaszéket kellene egy-egy megyében felállítani. Ezek igazodhattak volna a járásokhoz élükön a szolgabíróval, s felettes szervként a megyei gyámtanácsot képzelte el.⁵⁵ Mindezek mellett javaslatot tett arra is, hogy az árvaszék helyett a gyámszék, gyámtanács elnevezés kerüljön használatba, hiszen az árvaszékeknek nem kizárólag az árván maradt kiskorúkat ügyeivel kellett foglalkozni, hanem a nagykorúsítás, az örökbefogadás, a

⁵³ DALMADY 185. p.

⁵⁴ DALMADY: *Jogtudományi közlöny*. 1875. 10. évf. 22. sz. 190. p.

⁵⁵ TRAVNIK ANTAL: *Gyámhatóságok és hagyatéki bíróságok hatásköre az örökösödési eljárásban*. Jogtudományi Közlöny. 1875. 10. évf. 23. sz.

törvényesítés kérdésével is, sőt a nagykorúak vagyonának őrzése esetén elrendelt gondnokság is a hatáskörükbe tartozott.

Ahhoz, hogy a megfelelő szervezeti forma létrejöjjön, a meghatározott alapelvek érvényesülését kellett biztosítani. Ezek közül az egyik legfontosabb – amely Európa más országaihoz képest kivételnek számított –, hogy a gyámságot állami, igazgatási ügyként határozták meg. Ezt történetileg – a fentebb már említett – 18-19. századi gyakorlat indokolta. Ez az alapelv jelent meg Moson megye szabályrendeletében.

Dalmady Győző azt javasolta, hogy szülői gyámságról beszéljenek a természetes és törvényes gyám helyett. Ennek az elvnek az érvényesítése egyrészt az anyának, mint gyámnak az elismerését jelentené. Másrészt a szerző e vonatkozásban könnyített volna a szülőnek, mint gyámnak a kötelezettségei terén. Lehetővé akarta tenni, hogy a szülő ne készítsen számadást, illesse őket haszonélvezet. Javasolta, hogy legyen kötelező a gyámság, ha nem élnek a szülők. A gyámot a kezelt vagyon tiszta jövedelméből jutalom illesse. Ez éppen ellentmondott annak, amit 1870 után az árvaszékek szabályrendeleteikben felállítottak.

Viszont fontos kérdés volt mind a gyámok mind a gyámhatóságok, árvaszékek felelősségének kérdése. Véleménye szerint az árva vagyonában bekövetkezett szándékos károkozás esetében a gyám és a gyámhatóság tagjai egyetemleges felelősséggel tartozzanak, „*gondatlanság esetében a felelősség fokozatos, azaz ha a gondatlanságban a gyám és a gyámhatóság tagjai együtt részesek, a kárt elsősorban a gyám téríti meg és csak ezután a gyámhatóság, a gyámhatóságok közt pedig a felsőbb gyámhatóság csak az első után.*”⁵⁶ A szerző a gyámok felelősségrevonásánál is egy régi szabály alkalmazását tartotta jónak, mely szerint, a kiskorú a vagyonában bekövetkezett kárt csak nagykorúságát követő egy éven belül követelhetette a gyámtól vagy az árvaszéktől. (Ez a megoldás ahhoz hasonlít, hogy a 24. életévét betöltött fiú az elidegenített ősi birtokot a nagykorúságának elérésétől számított egy éven belül követelhetette vissza a vevőtől.)

A mindennapok gyakorlatában mutatkozott meg, hogy az árvaszékek működésére vonatkozó egyes törvényi rendelkezéseket nem „hangolták össze.” A Jogtudományi Közlöny hasábjain többen felhívták a figyelmet arra, hogy abból a sajátos helyzetből kiindulva, hogy az árvákkal kapcsolatos feladatokat igazgatási ügynek tekintették Magyarországon, az árvaszékek olyan feladatokat végeznek, amely a bíróságok hatáskörébe tartozott. Miért alakult ez így?

Az OPTK minden, a kiskorúak gyámságával kapcsolatos ügyeket bírói hatáskörbe utalt, és ezt a gyakorlatot kívánták követni az 1869:LIV. tc. megalkotásakor is. A törvénynek az öröklési eljárására vonatkozó fejezetében ténylegesen minden olyan feladatot – haláleseti felvétel, hagyatéki leltár, becsü-jegyzőkönyv elkészítése, kiskorúnak gyámrendelés, osztályos egyezség megkísérlése, jóváhagyása – a felállítandó bíróságokra bíztak, amelyeket igazgatási feladatnak tekintettek.

Mindehhez hozzájárult, hogy a közigazgatásnak és a bírói hatalomnak a szétválasztását kimondó 1869:IV. tc. alapján a Törvényhatósági törvény és a községi törvény is, az árvaszékek felállítását elrendelve, a fent említett feladatokat a közigazgatási hatóságok – megye, város, község – feladatává tették. A Törvényhatósági törvény rendelkezé-

⁵⁶ TRAVIK ANTAL: *Jogtudományi közlöny*. 1875. 10. évf. 23. sz. 198. p.

se alapján a megyék elkészítették az árvaszékekre vonatkozó szabályrendeleteiket. E szabályrendeletek közül Travnik Antal a Pest-Pilis-Solt vármegye szabályrendeletét éppen azért tette kritika tárgyává, mert az, az igazgatási feladatait ellátva, olyan előírásokat tartalmazott, melyek a bíróságok hatáskörébe tartoztak. Márpedig bírói hatáskört nem gyakorolhatott egy közigazgatási szerv.⁵⁷

Mindezek tették szükségessé a magánjog és ezen belül az öröklési jog anyagi jogi szabályainak kodifikálását. Az árvaszékek hatáskörének változtatása alapvetően függött attól, hogy egyrészt elfogadja-e az országgyűlés az önálló öröklési jogi törvényt, vagy legalább az öröklési eljárásra vonatkozó szabályokat. Ezért vált fontossá az, hogy a Jogtudományi Közlöny hasábjain, az árvaszékeknek, a gyámhatóságoknak a gyakorlatát ismerve, a hatásköri összeütközéseket látva írták meg álláspontjukat kiváló szakemberek, mint Travnik Antal,⁵⁸ aki nagy szakmai tapasztalat birtokában írta le véleményét és megoldási javaslatát arra vonatkozóan, mi maradjon az árvaszékeknek, mint közigazgatási szerveknek a hatáskörébe és mi legyen az, ami a bíróságok hatásköre marad.

Az árvaszéki iratok igen jó bizonyítékát adják annak, hogy 1870-től kezdve milyen ügyeket kellett elintéznük a kiskorú árvák érdekében. Egyes ügyek még a neoabszolutizmus első éveiben keletkeztek, de éppen a hatásköri összeütközések, a telekkönyv hiánya, 1861 után a magánjogi törvénykönyv hiánya vezetett oda, hogy az újonnan felállított árvaszékeknek először ezen ügyeket kellett rendezni, miközben fel kellett készülni az új kihívásokra. Mindezek tették szükségessé, hogy legalább az árvaszékek hatáskörébe utalt gyámsággal, gondnoksággal, örökbefogadással, nagykorúsítással és törvényesítéssel kapcsolatos kérdéseket törvényben rendezzék, amely az 1877:XX. tc. megszületéséhez vezetett. Bár e törvény sem oldott meg minden kérdést, valamint a 1868:LIV. tc. hatályban tartása az öröklési eljárásra vonatkozóan egyes ellentmondásokat fenntartott, de az árvaszékek mégis úgy tudtak működni, hogy a kiskorú árvák személyét és vagyonát is védeni tudják.

1. sz. melléklet

I. Csongrád vármegye központi árvaszékének szervezéséről (részlet)

I. Fejezet: Az árvaszék hatásköre

- 1.§ Csongrád megye központi árvaszéke az árva- és gyámhatóságot Csongrád megye törvényhatósága nevében és felügyelete alatt a törvényhatóság területén lévő nem rendezett tanácsú minden községekre nézve, az 1870. évi XLII. t.c. 6ik fejezetében kimondott felelősség terhe alatt önállóan gyakorolja.
A rendezett tanácsú városok árva és gyám ügyeinek első fokon fellebbviteli hatósága.

⁵⁷ Ezért érdemes néhány vármegyének e tárgyban hozott szabályrendeleteit megvizsgálni és összehasonlítani.

⁵⁸ Travnik Antal (- +1887) budai kir. törvényszéki bíró.

- 2.§ Az árvaszék működése kiterjed az árvákat és gondnokság alá tartozó személyeket érdeklő minden közigazgatási teendőkre; a gyámoknak és gondnokoknak számadásbeli – kártérítési – és bűnügyekbeni elmarasztatása, nem különben az azok elleni vagyonbiztosítási intézkedések és az árvák hagyatékának tárgyalása, mint bírói cselekvények a rendes bíró illetőségéhez tartozván.
- 3.§ Az árvaszék illetékes mindazon árvákra és gondnokság alá tartozó személyekre nézve, kik rendes lakásokat a megyében tartják, amennyiben azok megelőzőleg más gyámhatóság alá nem rendeltettek. Ilyeneknek tekintetnek:
- azon kiskorúak, kiknek sem atyjok sem anyjok nincsen életben.
 - azon kiskorúak, kiknek csak atyjok vagy anyjok van életben, s vagyonnal illetőleg vagyonhozi igénnyel bírnak.
 - a mindkét szüle hatalma alatt lévő kiskorúak, ha érdekeik, szüleik érdekeivel összeütközésbe jönnek.
 - a lelenczek és elhagyott gyermekek.
 - a még nem született méhbeli magzatok kikre nézve megnyílt az örökösödés.
 - a törvényesen elvált házastársak kiskorú gyermekei, az irányukban ítéletileg megállapított kötelezettségekre nézve.
 - az elmebeteg és általában azok, kik cselekvési képességgel nem bírnak,
 - a távollévők és ismeretlen tartózkodású egyének,
 - katonai szolgálatban lévők,
 - kizárólag tékozlónak nyilvánítottak,
 - a fegyencek az ő vagyonokra nézve és azoknak kiskorú gyermekei.
- 4.§ A törvény a szülői gondviselésben nem részesülő kiskorúak és az ügyeik ellátására más okból képtelen egyének részére különös oltalmat nyújtván: azok érdekében hivatalból is fellép az árvaszék, s intézkedik, hogy az árva esetek időről időre tudomására jussanak.
- 5.§ Az árvaszék intézkedését igénylő ügyek az árváknak és gondnokság alá tartozó egyéneknek részint személyét, részint jogait részint végre vagyonaikat érdekelvén: az árvaszék működése is ily irányokban történik. Ehhez képest kipuhatója az árvaszék az árvák és gondnokság alá tartozók személyes körülményeit; gyámokat vagy gondnokokat nevez számokra a szerint, a mint törvény értelmében gyámságnak vagy gondnokságnak van helye; kinyomozza vagyonaikat, követeléseiket s netán létező terheiket; gondoskodik jó elhelyezésekről, tisztességes állásukról, rangjukhoz, polgári állásukhoz és vagyonukhoz illő nevelésükről; hajlamaik szerinti életpályára készíttetésükről a vagyonuk biztosításáról, fentartásáról, kezeléséről, gyarapításáról, czélszerűség vagy szükség esetében pénzzétételéről; megszámlatja a kezelőket, érvényesíti a követeléseket; örökösök a joguk felett, általában oda működik, hogy az árvák oltalom nélkül ne maradjanak; becsületes munkás és értelmes polgárokká váljanak; önállóságra jutás idején pedig vagyonaikat sértetlenül és lehetőleg gyarapítva kapják meg.
- 6.§ Az örökösödés körüli eljárásra nézve törvény által kívánt gyámhatósági közvetítés az árvaszék köréhez tartozónak tekintetvén, azon okból folyólag kiváló teendője az árvaszéknek:
- jelentéseket, illetőleg értesítéseket kívánni mind azon halálesetekről, melyeknél gyámság vagy gondnokság alá tartozó egyének vannak érdekelve.

- b) örködni, hogy a hagyatéki vagyonok az 1868. évi LIV. t.cz. 563 §-ban említett körülmények között ugyanazon § szerint az öröklés körüli eljárásra hivatott bíróság intézkedéséig is biztosítva legyenek.
- c) gyámok és gondnokok kinevezése által intézkedni aziránt, hogy a gyámhatósági felügyeletet és beavatkozást igénylő örökösök, az örökösödési eljárásnál képviselve legyenek.
- d) nyilatkozni az öröklési igényekre nézve s megerősíteni vagy visszautasítani a hagyatékot, megosztása iránt bíróság előtt vagy azonkívül létrejött egyezségeket.
- e) eszközölni az árvák és gondnokoltak részére bíróságilag átadott örökség további biztosítását, s amennyiben nyilvánkönyvek tárgyát képeznék, a hivatalból megkeresendő telekkönyvi törvényszék által telekkönyvileg leendő bekebelezését.
- 7.§ Gyámok és gondnokok nevezetnek azon kiskorú árvák, illetőleg gondnokság alá tartozó egyének részére, kiknek ter. törv. gyámjok nincsen.
Gyámokul és gondnokul alkalmaztatnak mindenek előtt a végrendeletileg e végre kijelölt egyének, ilyenek nem léteben pedig a legközelebbi rokonok részéről, és az elhalt szüléssel jó viszonyban állt lakosok vagy községi elöljáróság által javasolt oly személyek, kiknek fedhetetlen jelleme és vagyoni helyzete a gyámi és gondnoki kötelességek teljesítésére nézve kellőbiztosítást nyújtanak.
- 8.§ Mind a természetes és törvényes, mind a kinevezett gyámok és gondnokok az ő kötelességeiknek hű és lelkiismeretes teljesítésére végzésileg utasítottak; s részükre az e tárgyú árvaszéki végzések, a gyámi illetőleg gondnoki jogosultság igazolása tekintetéből kiadatnak; egyszersmind a kiskorúságnak és gondnokság alá helyezésnek telekkönyvi feljegyzése iránt /: ha a gyámoltak vagy gondnokoltak ingatlan van:/ a telekkönyvi törvényszék megkerestetik; az elmebetegség és pazarlás miatt elrendelt gyámság illetőleg gondnokság pedig hivatalos lapok útján is közzététtik.
- 9.§ Az árvaszéki intézkedések kivitele és foganatosítása első sorban az árvákkal és gondnokokkal érintkezésben álló gyámok és gondnokok tisztéhez tartozik. Ők helyezik el az árvákat; ők gondoskodnak azok élelméről, ruházatáról, neveléséről, ők képviselik azokat bíróság előtt vagy azon kívül minden idejükben ők kezelik vagyonaikat is.
- 10.§ A gyám és gondnoki kötelességüket, oly árvák és gondnokság alá tartozó személyek irányában, kik részére alkalmas egyének hiányában külön gyám vagy gondnok nem rendeltethetett, a községi közgyámok teljesítik. Ezek kezelik és jövedelmeztetik a külön gyámokkal illetőleg gondnokokkal ellátottak vagyonát is, ha a külön gyámok vagy gondnokok számadási kötelezettséget vállalni nem akarnak, vagy a vagyon rendszeres kezeléséhez megkívántató képességgel nem bírnak, vagy végre kellő vagyon biztosítékot nem nyújthatnak.
- 11.§ A gyámi és gondnoki fontosabb cselekményekre nézve részint felelősség, részint jobb érvényesség tekintetéből az árvaszék beleegyezése jóváhagyása, illetőleg utasítása szükséges. Ilyen cselekmények: az árva vagy gondnokolt életpályájának megválasztása s a választottnak elhagyása; továbbá a magasabb kiképezésre irányuló lépések; a házasságkötés, perindítás, vagy elfogadás, jogügybeni egyezés, a vagyonon nagyobb és költségesebb igazítások, változtatások, új építkezések; ingatlan és nagyobb értékű ingóság elidegenítése, szerzése, haszonbérbe adása, jelzálogi lekötése, telekkönyvi jog bekebelezésének és kitörlésének engedélyezése; követelések elengedése, örökség elfogadása és visszautasítása, törvényszerű biz-

tonsággal kamatozó tőkepénzek felmondása és megcsonkítása, gyár-, kereskedés – iparüzlet kezdése, folytatása, és megszüntetése.

- 12.§ A gyámoltak és gondnokoltak illő ellátására és nevelésére, nem különben vagyonaik fenntartására a gazdaság viselésére szükséges költségek rendszerint az árvavagyonok jövedelmeiből fedeztetnek, a gyámok illetőleg gondnokok által előterjesztett költségvetés alapján, árvaszékieg állapítatnak meg a megállapításnál a gyámoltak és gondnokoltak életkora, polgári állása, nevelési igényei, vagyoni helyzete és kereseti képessége tartatván szem előtt.”

MÁRIA-HOMOKI NAGY

THE HISTORY OF THE PUBLIC GUARDIAN AUTHORITY IN THE CIVIL AGE

(Summary)

Even for the feudal state, supervising underage orphans and safeguarding their wealth were important tasks. City states organised public guardian authorities which, after the edict of Maria Theresa, fell under the supervision of the Viceroy Council.

After the Revolution of 1848 was crushed, during the time of neoabsolutism, dispatching a guardian for the orphans fell under the jurisdiction of the country-courts, not to mention their supervision, the verification of accounts and settling the disputes in connection to the due inheritance for the orphans within the framework of succession proceedings.

After the Austro-Hungarian Compromise of 1867, a jurisdictional dispute arose over the cases in the matter of orphans between the legal authorities and the royal country-courts. According to long-standing traditions, it was mandatory for legal authorities to organise public guardian authorities, to elect the president and the assessors of the public guardian authorities and to prepare the regulations of the operation of the public guardian authorities. However, succession proceedings of the mass of orphans remained within the jurisdiction of the country-courts, yet the supervision of assigned guardians was still shared by the jurisdiction of the public guardian authorities and the country-courts. In everyday practices, at least according to archival sources, the conflicts that resulted from these jurisdictional disputes urged the legislators to regulate the matters in connection to wardship and guardianship in a separate act in 1877, due to the lack of a unified legal code for civil law.

JUHÁSZ ZSUZSANNA*

A COVID-19 kihívásai börtönkörnyezetben

I. Bevezetés

Ténykérdésként leszögezhető, hogy a különféle fertőző betegségek terjedése szempontjából a büntetés-végrehajtási intézetek különösen veszélyeztetett helyzetben vannak.¹ Ennek magyarázata egyebek mellett abban keresendő, hogy az életfeltételek a legtöbb börtönben egészségtelenek, így az „egészséges börtön” gyakorlatilag illúzió. A túlszűfoltóság, a friss levegő, a tiszta víz, a természetes fény hiánya, a nem megfelelő mennyiségű és minőségű élelem, az anyagi erőforrások elégtelen volta, a biztonság kontra közegészségügyi megfontolások, a fogvatartottak akaratokon kívüli összezártsága mind a fertőzés terjedését elősegítő olyan tényezők, amelyek együtthatása vezet oda, hogy például a tbc, a HIV és a hepatitis fertőzési ráták a börtönnépesség körében jóval magasabbak, mint a szabad társadalomban.² Emellett ugyancsak fontos körülmény, hogy a fogvatartottak többsége rossz egészségi állapotban van és gyakorta olyan egészségi problémával küzd, amelyet bebörtönzése előtt még nem észleltek, nem diagnosztizáltak és nem kezeltek.³

* egyetemi docens, SZTE ÁJTK

¹ A téma egyik „friss” összefoglalásaként lásd European Centre for Disease Prevention and Control: *Systematic review on active case finding of communicable diseases in prison settings*. European Centre for Disease Prevention and Control and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Stockholm, 2017.

² A hepatitis B például általában 2-6-szor, a hepatitis C 9-szer, a tuberkulózis előfordulása pedig 11-81-szer gyakoribb a végrehajtási közegben. Utóbbit tekintve a WHO európai régiójában 27 tagállam adatai alapján 2016-ban 100.000 lakosra 958 tbc-s fogvatartott jutott, ami több mint 30-szorosa volt a szabad társadalom értékeinek. E témáról bővebben: DOLAN, KATE et al.: *Global burden of HIV, viral hepatitis, and tuberculosis in prisoners and detainees*. Lancet Volume 388, No. 10049, 2016. 1089-1102. pp.; MORADI, GHOBAD – GOODARZI, ELHAM – KHAZAEI, ZAHER: *Prevalence of Hepatitis B and C in prisons worldwide: A meta-analysis during the years 2005-2015*. Biomedical Research and Therapy Vol. 5, No. 4, 2018, 2236. p.; WHO: *Good practices in the prevention and care of tuberculosis and drug-resistant tuberculosis in correctional facilities*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2018.

³ Európai viszonylatban e témáról bővebben: WHO: *Status report on prison health in the WHO European Region*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2019.

Esetükben tehát az átlagnépességhez viszonyítva eleve egy kedvezőtlenebb egészségi státusszal kell számolni, aminek háttérében, legfőbb okozóként és előmozdító tényezőként szociális, valamint gazdasági hátrányok állnak.⁴

Az általános népességgel egyenértékű, egyenlő színvonalú egészségügyi ellátáshoz való jog deklarálása⁵ ellenére a gyakorlatban sok államra igaz, hogy a börtönkörnyezetben az egészségügyi ellátás elérhetősége a szabad társadalomhoz képest igen korlátozott és szegényes. Előfordul, hogy a végrehajtási intézet nem rendelkezik a falain belül egészségügyi létesítménnyel,⁶ illetve az egészségügyi személyzet létszáma kifejezetten alacsony a börtönnépességhez képest.⁷ Gondot jelent a különféle fertőző megbetegedések hatékony megelőzése, kezelése, a szükséges gyógyszerek, terápiák biztosítása és nem megoldott a kezelés szabadulás utáni folytatása sem. Ebből adódóan a fertőző betegségek terjedésének kontroll alatt tartása komoly kihívást, erőpróbát jelent a végrehajtási közeg számára, hiszen egy olyan szinterről van szó, amely a fertőzések transzmisszióját elősegítheti, felerősítheti és felgyorsíthatja.

A végrehajtási intézetek többnyire zárt egységként működnek a szabadságelvonás tartama alatt, de igen gyakoriak a rendszeren belüli mozgások: így az adott börtönön belül adminisztratív intézkedésként, büntetésként vagy a fogvatartott saját kérésére az egyes börtönök között, valamint a börtönök és az egészségügyi intézmények között. A fogvatartottak napi interakciói a személyi állománnyal, az egészségügyi személyzettel, a látogatókkal, valamint a fogvatartottak nagymértékű cserélődése a befogadások és szabadítások révén tehát azt eredményezhetik, hogy a végrehajtási intézmények átveszik, koncentrálják, terjesztik, végezetül pedig kiengedik a fertőzést.

A fentiek tükrében a jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a büntetés-végrehajtási közeg miképpen tudja kezelni a világméretűvé duzzadó koronavírus okozta járványhelyzetet, milyen lépésekre készítette az európai börtönhatóságokat a fogvatartottak és a személyi állomány életét egyaránt veszélyeztető pandémia.

II. A kihívások számbavétele

A büntetés-végrehajtási intézetek többsége számára a járvánnyal összefüggésben az egyik legjelentősebb kihívást a túlszűfolttság jelenti. Világviszonylatban elmondható, hogy a

⁴ Az ún. Moszkvai Deklaráció külön felhívja a figyelmet arra, hogy a végrehajtási intézetek fogvatartottai gyakorta a társadalom leginkább marginális csoportjaiból tevődnek össze: drogfogyasztók, intravénás kábítószerélvezők, szegényes szociális és egészségi körülmények között élők alkotják a börtönnépesség jelentős hányadát. Bővebben: Declaration on Prison Health as part of Public Health – adopted in Moscow on 24 October 2003. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/98971/E94242.pdf

⁵ United Nations: Basic principles for the treatment of prisoners. Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 45/111 of 14 December 1990. United Nations, 1990.

⁶ BURKI, TALHA: *Prisoners are „in no way equipped” to deal with COVID-19*. The Lancet Vol. 395, May 2, 2020, 1412. p., [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30984-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30984-3/fulltext)

⁷ Kínában például 2018-ban a hozzávetőlegesen 1,65 millió fogvatartottra 16.000 egészségügyi dolgozó jutott. YANG, HONG – THOMPSON, JULIAN R.: *Fighting covid-19 outbreaks in prisons*. BMJ 2020; 369. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1362>

végrehajtási intézetek 59%-ában a telítettségi szint meghaladja a hivatalosan rendelkezésre álló férőhelyek számát, azaz a hivatalos kapacitás által megjelölt férőhelyek számához képest az államok többsége több, és sok esetben jóval több fogvatartottat tart fogva.⁸ A zsúfoltság pedig számtalan negatív következménnyel jár, így azon túlmenően, hogy károsan hat a fogvatartottak általános életminőségére, szegényes higiénias feltételeket eredményezhet, hátrányosan befolyásolhatja az egészségügyi ellátás színvonalát és táptalaja lehet a fertőző betegségek kialakulásának, valamint terjedésének. Ebből adódóan ebben a közegben a fertőzött személlyel való kontaktus, és ezzel a fertőzés kockázata igen jelentős. A megelőzéssel kapcsolatban hangoztatott azon ajánlás tehát, hogy az emberek tartsanak megfelelő, avagy biztonságos távolságot, sok esetben gyakorlatilag kivitelezhetetlen, ahogy az uralkodónak elkönnyvelhető többszemélyes elhelyezés visszaszorítása is megoldhatatlan feladatnak látszik.

Ahogy arra a bevezetőben utalás történt, a börtönkörnyezetben bármely fertőző megbetegedés komoly kihívást jelent, ugyanakkor ez hangsúlyozottan igaz a cseppfertőzéssel terjedő vírusok esetén. Jelen ismereteink szerint a covid-19 névre elkeresztelt fertőzés leginkább éppen köhögéssel, tüsszentéssel, kilégzéssel kerül a környezetbe. Emellett fertőzött tárgyak, majd az arc, száj, orr megérintésével ugyancsak bejuthat a szervezetbe. A fertőzés megelőzése szempontjából ezért döntő jelentősége van annak, hogy kerüljük a nagy tömeget és a zárt légtérű, nem megfelelően szellőző helyiségeket. A szellőztetés szempontjából alapvető kívánalom, hogy a helyiségek ablakai nyithatóak legyenek, vagy megfelelő szellőztető rendszer biztosítsa a friss levegő áramlását. Végrehajtási környezetben a szellőztetés akadályát jelenthetik ugyanakkor a fém ablaktáblák, illetve a rácsoszat, a nem megfelelő méretű ablakok, és egyúttal befolyásoló tényező a zárkában elhelyezett fogvatartottak létszáma is.⁹ Utóbbival összefüggésben leszögezhető, hogy a fogvatartó intézetek befogadóképessége, illetve a jelentős lélekszámú börtönpopuláció miatt az egyszemélyes elhelyezés ritka, sőt vannak országok, ahol a viszonylag kis befogadóképességgel rendelkező többszemélyes zárkák/lakóegységek helyett a fogvatartottakat nagy hálótermekhez hasonló helyiségekben helyezik el. Ténykérdés tehát, hogy a végrehajtási intézetek többsége zsúfolt, rosszabb esetben túlzásúfolt, a fogvatartottak szűkös személyes élet-és mozgásterű, nem megfelelő szellőzésű zárkákban, kis térbeli közelségben töltik együtt mindennapjaikat.

Az állandó kórházi gyakorlathoz hasonlóan a végrehajtási intézetekben is szükséges a fertőző betegek izolálása arra az időszakra szorítkozva, amíg az érintett fogvatartottak fertőzésveszélyt jelentenek társaikra nézve. Ugyanakkor azokban az intézményekben, ahol a férőhelyek számát jelentősen meghaladó számú fogvatartottat tartanak fogva, illetve az egyszemélyes elhelyezést nem tudják biztosítani, az izolációs rendelkezések megvalósítása is nagy nehézséget jelenthet. A zsúfoltság, az egészségügyi ellátórendszer nem megfelelő színvonala és anyagi háttere, az egészségügyi dolgozók leterheltsége pedig nemcsak a fertőző betegek elkülönítésének jelenti akadályát, hanem általában véve a fertőzések

⁸ World prison brief online database, 27 March 2020, https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All

⁹ Utóbbiról bővebben: SIMPSON, PAUL et al.: *Prison cell spatial density and infectious and communicable diseases: a systematic review*. BMJ Open 2019; 9; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6661645/pdf/bmjopen-2018-026806.pdf>

kontrollját is gátolja, amely az izolációs rendelkezéseken, a gyors esetfeltáráson és a szűkebb kezelés megkezdésén túlmenően egyebek mellett bizonyos műszaki lépéseket (például szellőzési rendszer működtetése) és személyes védelmet (például speciális arcmaszkok,¹⁰ kesztyűk biztosítása) is feltételezne.

Az Egészségügyi Világszervezet által javasolt gyakori kézmosás mint másik preventív módszer¹¹ megvalósítása ugyancsak akadályokba ütközhet. A börtönkörnyezetben a higiéniai standardok ugyanis gyakorta nem érik el a szabad társadalom szintjét, illetve esetenként biztonsági vagy infrastrukturális tényezők gátolják a rendszeres kézmosást és a fertőtlenítő szerekhez való hozzájutást. Előbbi akadályát jelentheti, hogy nem minden zárka vagy lakóhelyiség rendelkezik vezetékes vízzel, míg utóbbi vonatkozásában a készítmények alkoholtartalma gátolja, illetve korlátozza az elérhetőséget.¹²

Ugyancsak utaltunk már arra, hogy a fogvatartottak körében általános jelenség a rossz egészségi állapot. A bebörtönzés pedig nem feltétlenül jár együtt az egészségi állapot javulásával, hanem tipikusan inkább teret ad további megbetegedéseknek. Az elhanyagolt egészség, a legyengült immunrendszer miatt a fertőző betegségek jelentkezése szinte törvényszerű, különösen akkor, ha a végrehajtási intézetek nem tesznek eleget azoknak az egészségvédő intézkedéseknek, amelyek tartalmazzák többek között a megfelelő mennyiségű és minőségű élelemre, a víz minőségére, a szabad levegőn tartózkodásra vonatkozó normák alkalmazását. Ismereteink szerint a koronavírus szempontjából különösen veszélyeztetett helyzetben pedig éppen azok vannak, akiknél gyenge a szervezet ellenálló képessége, esetlegesen meglévő alapbetegségekkel rendelkeznek, az idősebb korosztályhoz tartoznak. Utóbbiak vonatkozásában elmondható, hogy az időskorú fogvatartottak egészségi állapota nemcsak a fiatalabb fogvatartottakkal összevetve rosszabb, hanem a velük egyidős szabad lakossághoz képest is. Tovább rontja a helyzetet, hogy a fogvatartottak biológiai életkora többek között a krónikus egészségügyi problémáknak, az egészségtelen életvitelnek, az esetleges szerfüggőségnek és természetesen magának a bebörtönzésnek betudhatóan jellemzően 7-10 évvel magasabb, mint a tényleges kronológiai életkoruk, így az időskorúaknál olyan egészségügyi problémákkal és azok halmozódásával kell számolni, amelyek ehhez a biológiai életkorhoz kapcsolódnak.¹³

¹⁰ A műtéti beavatkozásokhoz rendszeresített egyszer használatos maszkok csökkenthetik annak a kockázatát, hogy viselőjük más személyt is megfertőzzön, de ő maga ténylegesen kis védettséget kap, mivel ez az eszköz nem képes megakadályozni a levegőbe került baktériumok belégzését. Bővebben: MAHER, DERMOT et al.: *Guidelines for the control of tuberculosis in prisons*. World Health Organization, Geneva, 1998. 58. p.

¹¹ WHO: *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*. Interim guidance, 15 March 2020, 26. p., https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-COVID-19-in-prisons.pdf

¹² Penal Reform International: *Coronavirus: Healthcare and human rights of people in prison*. Briefing note, 16 March 2020, 5. p., <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Briefing-Coronavirus.pdf>

¹³ Noha az időskorú fogvatartottak aránya az államok többségében alacsony, mégis egyes országokban számuk nagyobb arányban nő, mint maga a teljes börtönnépesség. Az USA-ban a 2,3 millió főt számláló börtönnépességnek hozzávetőlegesen 12%-a 55 év feletti, ami 3-szorosa az 1999-es adatoknak. Federal Bureau of Prisons: *Inmate age*. 2 May 2020, www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_age.jsp; E témáról bővebben: GINN, STEPHEN: *Elderly prisoners*. BMJ 20 October 2012, Vol. 345, 24–27. pp.; Human Rights Watch: *Old Behind bars. The aging prison population in the United States*. January 2012, <https://www.hrw.org/report/2012/01/27/old-behind-bars/aging-prison-population-united-states>

A járványhelyzettel összefüggő ajánlások egyebek mellett a kiegyensúlyozott vegyes táplálkozást, a rendszeres testmozgást és szabad levegőn tartózkodást ajánlják. A börtönkörnyezetben az anyagi erőforrások azonban sok esetben gátló tényezői az egészséges táplálkozás biztosításának: a friss zöldség és gyümölcs gyakorta hiányzik a fogvatartottak étrendjéből, ahogy esetenként az élelem mennyisége is elmarad a kívánalmaktól. A fizikai aktivitás, a rendszeres testmozgás feltételeinek megteremtése az anyagi tényezőkön kívül függ a börtön feladatáról, szerepéről való felfogástól. Így amennyiben a börtön büntető funkciója dominál, akkor a fogvatartottak szabadidős és sporttevékenységei nem feltétlenül egyeztethetők össze az intézménnyel, illetve annak céljával. A szabad levegőn tartózkodásnak pedig egyebek mellett akadálya lehet, ha a fogvatartott nem rendelkezik az évszaknak megfelelő ruhaneművel,¹⁴ illetve az előzetes fogvatartásban lévőeknek nem teszik lehetővé a zárka elhagyását. Néhány országban emellett a fogvatartottakat kis alapterületű, fallal körülhatárolt udvarokra engedik ki, amelyek gyakorlatilag tető nélküli zárkáknak feleltethetők meg.¹⁵ A helytelen táplálkozás mellett így a mozgáskorlátozottság, a szabad levegő hiánya is rontja a fogvatartottak esetén a szervezet ellenállóképességét.

Összeségében megállapítható tehát, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek a betegségek melegágyai lehetnek és a börtönnépeség meghatározó hányada a fertőzés, illetve a betegség szempontjából a fokozottan veszélyeztetett kategóriába sorolható.

III. Az államok lépései a járvány megelőzése, megfékezése érdekében

1. A külvilággal való kapcsolattartás szabályozása

A koronavírus-járvány lehetséges kihatásai az államok többségét cselekvésre késztették. Az egyik elsők között bevezetett lépés a látogatásokhoz kapcsolódott. A legtöbb ország a fogvatartottak és a személyi állomány védelme érdekében a látogatások azonnali felfüggesztése mellett döntött. A látogatások korlátozása, illetve beszüntetése kapcsán az Egészségügyi Világszervezet ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy ezek a lépések a fogvatartottak mentális egészségére lehetnek negatív kihatással,¹⁶ így szorgalmazta a személyes érintkezéssel nem járó kapcsolattartási formák alkalmazását.¹⁷ Hasonlóképpen foglalt állást a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT) is, kifejtve, hogy a nem alapvető fontosságú

¹⁴ Susanna Marietti Olaszország vonatkozásában számolt be arról, hogy meleg ruházat hiányában egyes fogvatartottak lemondtak a szabad levegőn tartózkodás jogáról. MARIETTI, SUSANNA: *Prison conditions in Italy*. European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union. Rome, 2013. 21. p.

¹⁵ COYLE, ANDREW, – FAIR, HELEN: *A Human Rights Approach to Prison Management*. Handbook for prison staff, Third edition, Institute for Criminal Policy Research Birkbeck. University of London, 2018. 47. p.

¹⁶ A vírus megfékezése érdekében bevezetett korlátozó intézkedésnek betudhatóan Anglia és Wales börtöneiben például 16 fogvatartott követett el öngyilkosságot. European Prison Observatory: *COVID-19. What is happening in European prisons?* updated 5th June, 2020, 8. p.; Olaszországban 15 fogvatartott halt meg azokban a zavargásokban, amelyek kiváltó oka a hozzátartozókkal való kapcsolattartás jogának felfüggesztése volt. European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus. COVID-19 outbreak in the EU*. Fundamental Rights Implications. Italy, 23 March 2020, 4–5. pp.

¹⁷ WHO 2020, 22. p.

tevékenységek felfüggesztése ebben a helyzetben ésszerű és jogszerű, ugyanakkor a fogvatartottak alapvető jogait a járvány ideje alatt is teljeskörűen tiszteletben kell tartani. A testület így a külvilággal való kapcsolattartás biztosítását kompenzálандó, az alternatív kapcsolattartási módok fokozott elérhetősége mellett érvelt.¹⁸

A fenti ajánlásokat az államok egy része a gyakorlatba is átültette és a látogatások pótlására többek között „extra” telefonálást biztosítottak az érintettek számára. Svédországban például a családi és baráti látogatások ideiglenes eltörlését ingyenes belföldi, illetve féláru nemzetközi telefonhívásokkal ellensúlyozták.¹⁹ Portugáliában a korábbi napi egyszeri telefonhívás helyett valamennyi fogvatartottnak háromszori lehetőséget biztosítottak.²⁰ Magyar viszonylatban a fogvatartottak a szabadságvesztés végrehajtási fokozataira és rezsimeire előírt gyakoriságot és időtartamot meghaladó mértékben kezdeményezhettek telefonhívást, ennek a költsége az elítélteket terhelte. Egyedi intézkedés alapján ugyanakkor a fogvatartó intézet átvállalhatta a telefonálás költségét, ha a hívás díjának megfelelő összeggel a fogvatartott nem rendelkezett.²¹

New York államban a családi kapcsolatok fenntartása érdekében a fogvatartottak hente ingyenesen 5 darab postai bélyeget kaptak, emellett a börtönhatóságok szintén heti rendszerességgel engedélyezték két e-mail fogadását és egy ingyenes telefonálást.²² Norvégiában a büntetés-végrehajtás ugyancsak ingyenes telefonálást biztosított, illetve a videokommunikációt 800 táblagéppel tették elérhetővé.²³ Angliában 900 internetelésre nem alkalmas mobiltelefont osztottak szét a fogvatartottaknak a hozzátartozókkal való kapcsolattartásra.²⁴ Emellett azok az országok, amelyekben a fogvatartottaknak joga van csomagküldeményhez, ugyancsak a látogatások kompenzálásaként a csomagok mennyiségét/gyakoriságát növelő rendelkezéseket alkalmaztak.²⁵ Hazai viszonylatban ez például azt jelentette, hogy a havi rendszerességű csomagküldés és fogadás helyett havonta többször is fogadhattak és küldhettek csomagot a fogvatartottak.²⁶

A videókonferencia-rendszerek nyújtotta lehetőségekkel csak az országok egy része tudott élni, tekintettel arra, hogy sok esetben azt a végrehajtási intézetek addig még nem

¹⁸ CPT/Inf(2020)13. Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic.

¹⁹ Swedish Prison and Probation Service: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19*. <https://www.europris.org/swedish-prison-and-probation-service/>

²⁰ European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, Portugal*. 23 March 2020, 5. p., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/portugal-report-covid-19-april-2020_en.pdf

²¹ 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról 3. § (9) bek. b) pont

²² Prison Insider: *USA – contact with the outside world*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/ameriques-coronavirus-la-fievre-des-prisons#etats-unis-5e8213ca6ee08>

²³ Prison Insider: *Norway – contact with the outside world*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/europe-coronavirus-la-fievre-des-prisons>

²⁴ Prison Insider: *England and Wales – contact with the outside world*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/europe-coronavirus-la-fievre-des-prisons>

²⁵ Council of Europe: *Covid-19 related statement by the members of the Council for Penological Co-operation Working Group*, 17 April 2020, <https://rm.coe.int/pc-cp-wg-covid-19-statement-17-04-2020/16809e2e55>

²⁶ 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 3. § (9) bek. c) pont

alkalmazták vagy nem volt használatban a családi kapcsolatok fenntartásánál.²⁷ Olaszországban például, miután 2020. március 8-án a hatóságok a teljes látogatási tilalom bevezetése mellett döntöttek, a fogvatartottak izolációjának csökkentése érdekében a videóhívások elérhetőségét is javítani kívánták. Ennek a kívánalomnak azonban nem minden intézmény tett eleget, ami a fogvatartottak körében tiltakozást váltott ki és 40 börtönben zavargásokra is sor került.²⁸ Pozitív példaként említhető ugyanakkor Görögország, ahol az eredetileg csak 6 végrehajtási intézetben biztosított úgynevezett e-látogatásokat, azaz a videólátogatásokat az ország 34 intézetéből 11-re kiterjesztették.²⁹ Május 15-től Szlovákia is bevezette fogvatartottai számára a videó-látogatásokat, amelyeket a járványhelyzet idején ingyenesen vehettek igénybe. A fogvatartottak havonta legalább egyszer kérhették ezt a kapcsolattartási formát 20 perc időtartamban, míg a fiatalokéak és a nyitott részlegek elítélteji számára heti 20 perc biztosított.³⁰

A látogatófogadást továbbra is engedélyező országok jelentős része a végrehajtási intézet területére történő belépést egészségügyi ellenőrzéshez kötötte. A Cseh Köztársaságban, Írországban, Lengyelországban például a látogatók lázmérése feltétele volt a belépésnek. Romániában, Horvátországban, Észtországban, Olaszországban, Franciaországban emellett egy egészségi állapotra vonatkozó kérdőív kitöltése vagy egészségügyi nyilatkozat felmutatása is feltételként szerepelt. Olaszországban és Belgiumban pedig bevezették a látogatók nyilvántartási rendszerét.

A fogvatartó intézetekbe történő be- és kiléptetések minimálisra szorítása érdekében Észtországban az erre önkéntesen vállalkozó személyi állomány munkarendjét akként alakították át, hogy az öröknek 5 napot kellett dolgozniuk, majd szabadidejüket is a fogvatartó intézetben töltötték, mivel az intézetek elhagyását csak az egészségügyi személyzet számára tették lehetővé.³¹ Hasonló módszert alkalmazott Málta is, ahol heti munkarend bevezetésével igyekeztek csökkenteni a járványveszélyt.³²

Az egészségügyi ajánlásoknak megfelelően valamennyi látogatást engedélyező országban kézmosásra kérték a látogatókat, míg például Luxembourgban, Franciaországban, a Cseh Köztársaságban, Spanyolországban előírták a kesztyű és/vagy arcmaszk használatát a látogatók és/vagy a fogvatartottak számára.

A járványhelyzetre tekintettel a büntetés-végrehajtási intézetek a látogatóhelyiségek vonatkozásában számos változtatást alkalmaztak. Így például Cipruson nagyobb helyiségeket jelöltek ki a látogatófogadásra a megfelelő távolság biztosítása érdekében, míg másutt látogatófülkéket építettek, illetve külső látogatásokat szerveztek Szlovéniában és Horvátország-

²⁷ EuroPris: *Overview of European prison services' responses to the COVID-19 crisis*. Second edition, 22 April 2020, <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/06/Overview-COVID-update-22-April.pdf>

²⁸ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European Prisons?* http://www.prisonobservatory.org/upload/05062020European_prisons_during_covid19n9.pdf

²⁹ Prison Insider: *Greece – contact with the outside world*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/europe-coronavirus-la-fievre-des-prisons>

³⁰ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Slovakia*. Updated on 10 June 2020, <https://www.europris.org/general-directorate-of-the-corps-of-prison-and-court-guard-sk/>

³¹ Prison Insider: *Europe*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/europe-coronavirus-la-fievre-des-prisons>

³² AGIUS, MATTHEW: *Corradino prison staff start week-long shifts to reduce COVID-19 risks*. Malta Today 8 April 2020, https://www.maltatoday.com.mt/news/national/101555/corradino_prison_staff_start_weeklong_shifts_to_reduce_covid19_risks#.Xuc27EUzZPZ

ban. A fogadóhelyiségek fertőtlenítése az egyes látogatások között gyakorlattá vált Romániában, Franciaországban, a Cseh Köztársaságban, Spanyolországban, Cipruson. Franciaországban és a Cseh Köztársaságban emellett a látogatásokra vonatkozóan az enni- és innivaló elfogyasztását tiltó rendelkezéseket vezettek be.

A legtöbb ország a látogatások alatt nem engedélyezte a fizikai kontaktust. Előírásá vált a két méter távolság betartása Franciaországban, Olaszországban, Romániában, Litvániaiban, Belgiumban és Cipruson, illetve többek között Szlovénia, Észtország, Olaszország, Észak-Írország, Franciaország alkalmazott válaszfalakat ebből a célból. Spanyolországban pedig a távolságtartásra vonatkozó szabályok teljesíthetősége érdekében a távolságot felfestették. Franciaországban a szabályok be nem tartásának esetére egyúttal kilátásba helyezték a látogatás félbeszakítását.

Tekintettel arra, hogy a fenti körülmények között a látogatások lebonyolítása több időt és egyúttal nagyobb teret igényelt, az európai államok korlátozásokat léptettek életbe a látogatások számát, illetve időtartamát tekintve. Luxembourgban, Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban, Belgiumban például egyidőben csak egy vagy két látogatót engedélyeztek. Luxembourgban és Cipruson a látogatások időtartamát 30-60 percben maximalizálták. Írországban a látogatások időtartamát fogvatartottanként heti 15 percre szorították és megtiltották a 18 életév alatti személyek számára a látogatást. Mivel a legtöbb végrehajtási intézet nem volt képes teljes kapacitással teljesíteni a látogatásokat, Finnországban, Romániában, Litvániaiban, Cipruson a fogvatartottak közvetlen családtagjainak biztosítottak elsőbbséget.³³

2. A túlzúfoltság kezelésére tett intézkedések

Mivel a büntetés-végrehajtási intézetek többsége számára a járvány kimenetele szempontjából a legjelentősebb problémaforrást a túlzúfoltság jelenti, ennek mérséklése, a börtönépesség csökkentése is napirendre került, illetve egyes nézetek szerint ennek kell az elsődleges stratégiának lennie. Az Egészségügyi Világszervezet, az ENSZ Kábítószerellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC), az UNAIDS mint az ENSZ szakosodott szerve és az ENSZ emberi jogi főbiztosa közös állásfoglalásukban³⁴ nyomatékosították, hogy a végrehajtási intézetek vonatkozásában a túlzúfoltság leküzdhetetlen akadályát jelenti a koronavírus-fertőzés megelőzésének, az arra való felkészülésnek és reagálásnak, így önmagában az egészségügyi intézkedések elégtelenek. A CPT állásfoglalásában³⁵ a szabadságelvonás alternatíváinak igénybevételét szükségszerű lépésként hirdette, *Michelle Bachelet* az ENSZ emberi jogi főbiztosa állásfoglalásában pedig arra buzdította a kormányokat, hogy a koronavírus szempontjából különösen veszélyeztetett fogvatartottakat, így az időskorúakat, illetve az alacsony kockázatot jelentő rabokat engedjék szabadon. Azzal érvelt, hogy a személyi szabadság elvonásának ebben a krízishelyzetben a

³³ EuroPris: *Prison visits. EuroPris COVID-19 pandemic fact sheet*. Updated 29 May 2020, <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/05/Factsheet-prison-visits-May-final.pdf>

³⁴ UNODC, WHO, UNAIDS AND OHCHR joint statement on COVID-19 in prisons and other closed settings. 13 May 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/13-05-2020-unodc-who-unaid-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>

³⁵ CPT/Inf(2020)13.

legvégső eszköznek kellene lennie.³⁶ A londoni székhelyű Penal Reform International szerv a börtönnépesség redukálásának vészhelyzeti intézkedéseként ugyancsak szorgalmazta a szükségtelen előzetes fogvatartások és kis tárgyi súlyú, nem erőszakos bűncselekmények miatti szabadságelvonó ítéletek visszaszorítását, illetve az idő előtti szabadítások alkalmazását. Utóbbi a szervezet elsősorban a leginkább veszélyeztetett kategóriáknál, így az időskorúak, a mentális és az alapvető fizikai egészségi problémákkal küzdő fogvatartottak vonatkozásában preferálta.³⁷

Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala 2020. márciusi helyzetjelentésében³⁸ úgy foglalt állást, hogy a közbiztonság veszélyeztetése nélkül a végrehajtási intézetek covid-19 elleni felkészülésében erőfeszítéseket kell tenni egyrészt az új befogadások számának csökkentése, másfelől a fogvatartottak meghatározott kategóriái szabadon bocsátásának felgyorsítása érdekében. Előbbi kapcsán a szervezet az előzetes fogvatartások alternatíváinak alkalmazását, illetve egyes ítéletek átváltoztatását vagy végrehajtásának átmeneti felfüggesztését tekintette megfelelő lépésnek. A szabadon bocsátások tekintetében a fertőzés szempontjából veszélyeztetett időskorúakon, krónikus beteg vagy más egészségügyi problémával küzdő személyeken kívül ajánlotta a terhes nők, a gyermekkel együtt elhelyezett nők, a büntetésük végéhez közelítő fogvatartottak, illetve a kis tárgyi súlyú bűncselekmények miatt elítéltek szabadítását. A dokumentum a járványhelyzetre tekintettel az idő előtti szabadítások mellett a fogvatartottak körültekintően megválasztott kategóriáinál a kegyelmi rendelkezéseket vagy az amnesztiákat is megfontolásra érdemes intézkedésnek tartotta.

A börtönnépesség csökkentése és ezzel a járvány megfékezése érdekében a fenti „ajánlások” figyelembevételével egyes Európa Tanácsi tagállamok a fogvatartottak idő előtti szabadítására szánták el magukat, míg mások, így többek között Magyarország, Románia, Bulgária, Svédország mellőzte hasonló intézkedések bevezetését.³⁹ A skandináv ország arra hivatkozott, hogy nem releváns a fogvatartottak szabadon bocsátása, annak ellenére, hogy az utóbbi években a büntetés-végrehajtás férőhely-hiánnyal küzd,⁴⁰ Bulgária pedig a börtönnépesség csökkentése helyett a karanténrendelkezések megszegése, illetve a fertőzés terjedésének megelőzése érdekében hozott más intézkedések megsértése miatt növelte a kiszabható szankciók mértékét. A bolgár büntető törvény módosítása nyomán a fenti cselekmények elkövetői 5 évig terjedő szabadságvesztésre és hozzávetőlegesen 5.000-tól 25.000 euroig terjedő pénzbüntetésre számíthattak.⁴¹

³⁶ UN News: UN rights chief urges quick action by governments to prevent devastating impact of COVID-19 in places of detention. 25 March 2020, news.un.org/en/story/2020/03/1060252

³⁷ Penal Reform International: *Coronavirus: Healthcare and human rights of people in prison*. Briefing note, 16 March 2020, 10-12. pp.

³⁸ UNODC: *Position Paper. COVID-19 preparedness and responses in prisons*. 31 March 2020. www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/COVID-19/20-02110_Position_paper_EN.pdf

³⁹ RUSSEL, JAGO: *Covid-19 in Europe's prisons and the response*. Euobserver, <https://euobserver.com/opinion/148385>

⁴⁰ ÅKERBERG, ANNIKA: *Commentary: The effects of COVID-19 on access to justice in Sweden*. Fair Trials, April 29, 2020, <https://www.fairtrials.org/news/commentary-effects-covid-19-access-justice-sweden>

⁴¹ European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, Bulgaria*, 23 March 2020, 3. p., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf

A fenti országpéldákkal szemben a fogvatartottak bizonyos kategóriáit idő előtt szabadították többek között Szlovéniában, Franciaországban, Írországban. A szlovén kormány a túlsúfoltságra hivatkozva például kifejtette, hogy nem lehetséges valamennyi fogvatartási helyen a fertőzött személyek hatékony elkülönítésének biztosítása, ezért a fogvatartottak és a személyi állomány védelme érdekében olyan törvényt fogadtak el, amely a börtönigazgatók számára a járvány megelőzése érdekében egyrésztől jogkört biztosított a szabadságvesztések végrehajtásának felfüggesztésére, másfelől pedig az idő előtti szabadítások alkalmazására. A végrehajtás felfüggesztésének lehetőségére akkor kerülhetett sor, ha azt biztonsági megfontolások nem zárták ki és tartamát tekintve 1 hónapra vonatkozott, amely azonban a jogszabály alapján meghosszabbítható volt. A börtönigazgatók emellett azon jó magaviseletű fogvatartottak vonatkozásában élhettek az idő előtti szabadítás lehetőségével, akik büntetésük kettőharmad részét már letöltötték, szabadulásukig pedig 6 hónapnál kevesebb volt hátra.⁴² Franciaország a május 27-i adatok szerint 14.000 fogvatartottat szabadított idő előtt és a karantén befejeződése ellenére ezek a szabadítások folytatódtak. E lépésnek köszönhetően a közel 61.000 fős összkapacitással rendelkező végrehajtási intézetekben jelenleg kevesebb mint 59.000 személyt tartanak fogva. A szabadítások mellett a börtönnépesség csökkenéséhez hozzájárult az is, hogy a 6 hónapnál rövidebb tartamú ítéleteket nem végrehajtási intézetben hajtják végre, hanem az érintettek otthonában elektronikus felügyelet alkalmazásával, illetve az 1 hónapnál rövidebb ítéletek nem hajthatók végre.⁴³ Írországban az idő előtti szabadítás szükségességét jelezte, hogy a járvány kitörése előtt a 4700 fős fogvatartotti népességből csak 4300 rendelkezett saját ággyal, így a többiek a földre helyezett matracokon aludtak. A járvány esetleges kitörését elkerülendő hozzávetőlegesen 200 fogvatartott szabadon bocsátására került sor.⁴⁴

A börtönnépesség létszámának visszaszorítását a házi őrizetek számának növelésével igyekeztek kezelni Spanyolországban és Olaszországban. Előbbiben különféle kontroll-rendszerek alkalmazásával (elektronikus távfelügyeleti eszközökkel, telematikai rendszerekkel, rendőrség által eszközölt telefonhívásokkal, illetve látogatásokkal) körülbelül 5300 fogvatartottat küldtek haza otthonába, hogy ott folytassa büntetését.⁴⁵ A 2020. áprilisi adatok szerint az országban a legnagyobb számban elektronikus felügyeletre került sor (5031 eset), ami így a szabadságvesztés nyitott rezsimben történő végrehajtási módjának növekvő „népszerűségét” mutatja.⁴⁶ Olaszországban a végrehajtási intézetek telítettségi mutatójának 120%-ról 112%-ra történő csökkenése részben a 2020 márciusában kiadott azon rendeletnek köszönhető, amely a börtönnépesség visszaszorításának fő eszközeként határozta meg a házi őrizet intézményét. A rendelet nyomán házi őrizetbe kerülhettek azok az elítéltek, akiknek büntetéséből 18 hónapnál kevesebb volt hátra. A fia-

⁴² European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Slovenia*, 23 March 2020, 8. p., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/slovenia-report-covid-19-april-2020_en.pdf

⁴³ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 5th June, 2020. 3. p.

⁴⁴ European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Ireland*, 23 March 2020, 7. p., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ireland-report-covid-19-april-2020_en.pdf

⁴⁵ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 26th May, 2020. 7. p.

⁴⁶ Europris: *Release Strategy, Electronic Monitoring*. 9 April 2020, <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/04/Release.pdf>

talkorúakat, illetve a 6 hónapnál rövidebb tartamú szabadságvesztésre ítélt felnőtteket kivéve a házi őrizetben lévők elektronikus felügyelet alá kerültek.⁴⁷ Hollandiában a végrehajtási intézetekbe történő be-és kiléptetések csökkentése érdekében a hatóságok pedig azt engedélyezték, hogy a büntetésük utolsó részét töltő fogvatartottak, akik külső munkahelyen dolgoztak és csak az éjszakai órákat töltötték a bv. intézetekben, ideiglenesen otthonaikban maradjanak.⁴⁸

A hatóságok többek között Németországban, Finnországban, Lettországban, Ausztriában a szabadságvesztés végrehajtásának elhalasztását, illetve felfüggesztését alkalmazták. Németországban a pénzbüntetés meg nem fizetése miatt alkalmazott átváltoztatott büntetések végrehajtását függesztették fel, illetve néhány szövetségi tartományban a korábbi átváltoztatott szabadságvesztéseket töltő elítélteket bocsátották szabadon. Számos tartományban a fiatalok idő előtti szabadítására került sor, emellett három tartományban jelenleg nem hajtják végre a három évig (Berlin, 2020 júliusáig), illetve a hat hónapig terjedő szabadságvesztéseket (Bavaria, Lower Saxony) a befogadások minimalisra szorítása érdekében. Emellett Észak-Rajna-Vestfáliában 1000 fő rövid tartamú szabadságvesztését töltő fogvatartott szabadítására került sor annak érdekében, hogy megüresedett zárkáikat karantén-helyiséggé alakítsák át.⁴⁹ Finnországban az Igazságügy Minisztérium által a járványhelyzetre tekintettel kiadott rendelet értelmében a pénzbüntetés meg nem fizetése miatt átváltoztatott szabadságvesztésre, illetve a maximálisan 6 hónap tartamú szabadságvesztésekre ítéltnek nem kellett jelentkezniük a végrehajtási intézetekben 2020. június 19-ig. A végrehajtásra vonatkozóan hozott törvény alapján pedig az imént hivatkozott átváltoztatott szabadságvesztések és végrehajtandó szabadságvesztések végrehajtását nem kell elkezdni augusztus 31. előtt.⁵⁰ E rendelkezések nyomán becslések szerint hozzávetőlegesen 300-400 személy bebörtönzését odázhajta el a járvány időszakában a finn büntetés-végrehajtás.⁵¹ Lettországban a 15 naptól 3 hónapig terjedő rövid tartamú szabadságvesztések végrehajtásának megkezdését halasztották el a veszélyhelyzet tartamára,⁵² míg Ausztriában a 3 hónap, vagy annál rövidebb tartamú szabadságvesztések végrehajtása nem kezdődött meg veszélyesnek nem minősülő elítéltek vonatkozásában.⁵³ Magyarországon a szabadságvesztés végrehajtásának elhalasztását a perbíróság az elítélt személyi és családi körülményein kívül a járványügyi intézkedéssel vagy egészségügyi

⁴⁷ APÓSTOLO, JOANA – MARTINS, RITA – NEVES, DAS PEDRO: *COVID-19 Pandemic Response Fighting the invisible threat in prisons. A Guide for Decision-Makers on Worldwide Practices and Recommendations*. 8. p., <https://rm.coe.int/covid19-ips-basic-guide-for-decision-makers-on-worldwide-practices-and/16809e1c33>

⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights: *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. The Netherlands*, 23 March 2020, 5. p., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/netherlands-report-covid-19-april-2020_en.pdf

⁴⁹ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* 5. p.

⁵⁰ Europris: *Report on measures by the Criminal Sanctions Agency* (update 29. 4. 2020) https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/04/CPT_covid19_actions_CSA.pdf

⁵¹ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Finland*. Updated on 20 April 2020, <https://www.europris.org/criminal-sanctions-agency-fi/>

⁵² European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 20th March 2020. 7. p.

⁵³ Centre for Crime and Justice Studies: *Which European states have restricted prison sentencing in response to COVID-19?* 19 May 2020, <https://www.crimeandjustice.org.uk/news/2020-05-19/european-sentencing-responses-covid-19>

válsághelyzettel összefüggő más okra tekintettel is engedélyezhette, de a halasztás tartama a 6 hónapot nem haladhatta meg.⁵⁴

Lengyelországban a koronavírus elleni védekezés jegyében elfogadott rendkívüli törvényt a szabadságvesztés végrehajtásának félbeszakítására adott a járvány végéig lehetőséget a büntetés-végrehajtási bíróságoknak. A rendelkezés ugyanakkor csak kivételes helyzetekben alkalmazható, amikor azt a járvány kockázatának csökkentése indokolja, illetve kizárt a szándékos bűncselekmények miatt kiszabott 3 évi szabadságvesztésnél súlyosabb ítéleteknél, visszaesőknél, a szervezett bűnözés esetén, vagy a rendszeres jövedelemszerzéssel járó deliktumoknál.⁵⁵

A fogvatartottak szabadon bocsátásának kérdése mint potenciális megoldás több esetben is intenzív vitát váltott ki, amelyben egyik oldalról a közbiztonság szempontjaira, míg a másiktól a fogvatartottak egészségének védelmére, a fertőzés kockázatára helyezték a hangsúlyt. Franciaországban például az Igazságügyi Intézet szóvivője azt hangoztatta, hogy a túlszűfolttság problémáját a férőhelyek bővítésével kell megoldani, mivel a fogvatartottak tömeges szabadon bocsátása mechanikusan generálja a bűnözés növekedését.⁵⁶ Görögországban a kormányzat visszavonta a fogvatartottak meghatározott csoportjának szabadon bocsátására vonatkozó tervét arra hivatkozással, hogy ilyen intézkedésre nincs szükség, mivel egyetlen fogvatartott, illetve börtönőr sem fertőződött meg.⁵⁷

Megfigyelhető, hogy a börtönnépesség létszámát csökkentő intézkedések egyes államokban a fogvatartotti létszámhoz mérten viszonylag nagy személyi kört érintettek, másutt azonban csak minimális változást idéztek elő. Portugáliában a bevezetett kegyelmi rendelkezések nyomán hozzávetőlegesen 1300 személy részesült kegyelemben.⁵⁸ Etiópiában több mint 4000, háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabbra elítélt, büntetésének végéhez közeledő fogvatartott kapott elnöki kegyelmet.⁵⁹ A fenti példákkal szemben Angliában az ideiglenes szabadon bocsátásokat elsősorban a két hónap vagy annál rövidebb tartamú ítéletek vonatkozásában irányozták elő és kizárták belőle az erőszakos, szexuális vagy járvánnyal kapcsolatban elkövetett bűncselekmények elítélteit. A szigetországban emellett inkább férőhelybővítésbe kezdtek, ami többek között közel 500 hajókonténer ideiglenes zárkákba történő átalakítását jelentette.⁶⁰ Skóciában az idő előtti szabadon bocsátások ugyancsak korlátozott személyi kört érintettek, mivel annak lehetősége azok számára volt nyitott, akiket 18 hónapot meg nem haladó tartamú szabadságvesztésre ítélték, vagy akiknek büntetéséből kevesebb mint 3 hónap volt hátra. Az ún. koronavírus törvény egyebek mellett kizárta ebből a szabadítási formából a szexuális bűncselekmények elkövetőit és a terrorizmussal összefüggő bűncselekmények elítélteit, ezen felül

⁵⁴ 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. § (5) bek.

⁵⁵ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Poland*. Updated on 18 May 2020, <https://www.europris.org/central-board-of-prison-service-pl/>

⁵⁶ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 5th June, 2020, 4. p.

⁵⁷ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 14th May, 2020, 4. p.

⁵⁸ European Prison Observatory: *COVID-19: What is happening in European prisons?* updated 5th June, 2020, 9. p.

⁵⁹ UNODC 2020, 4. p.

⁶⁰ Prison Insider: *Europe*. <https://www.prison-insider.com/en/articles/europe-coronavirus-la-fievre-des-prisons>

pedig a börtönigazgatók megvétőzhették a szabadítást. Egy későbbi rendelkezés kiterjesztette a kizárást a családon belüli erőszakos cselekmények elkövetőire, továbbá a koronavírussal kapcsolatos bűncselekmények elítélteire is.⁶¹

3. Az államok egyéb intézkedései

Egyes országok férőhely-bővítési törekvésével szemben Norvégiában akként csökkentették a férőhelyek számát, hogy eltörölték a kétszemélyes, illetve többszemélyes zárkák használatát. Annak érdekében tehát, hogy a fogvatartottaknak zárkájukat ne kelljen másval megosztaniuk, előírták az egyszemély elhelyezést valamennyi fogvatartott számára a magas, illetve az alacsony biztonsági fokozatú intézetekben és a félutas házakban. Ez a prevenció lépés természetesen nem valósulhatott volna meg, ha a fogvatartottaknak a tényleges kapacitásukat meghaladó számú fogvatartottat kellett volna elhelyezniük.⁶² A skandináv ország az idő előtti szabadítások alkalmazásán kívül az otthon tölthető elektronikus felügyelet tartamát is felemelte a korábbi 4 hónapról 6 hónapra.⁶³

A látogatásokhoz hasonlóan a legtöbb ország egyes tevékenységek tekintetében is a felfüggesztés mellett döntött. Így a járványhelyzetre való tekintettel „befagyasztották” az oktatást, a szakképzést, a munkavégzést, a szabadidős tevékenységeket, a vallási rendezvényeket. A kivételek között azok az országok említhetők, amelyek a távolságtartásra vonatkozó előírások betartása mellett fenn tudták tartani a munkavégzést (pl. Horvátország), illetve a tevékenységek végzését kis csoportokban oldották meg (pl. Dánia egyes börtöneiben, Skóciában). Skóciában a szabadidős tevékenységek során előírás volt a 2 méter távolság betartása, illetve kettőnél több személy csoportosulását nem engedélyezték.⁶⁴

A fogvatartotti munkáltatás kapcsán jellemzővé vált az arcmaszka, illetve a védőruházat gyártása. Arra is akadt példa, hogy az előállott helyzet miatt munkaképtelenné vált fogvatartottak pénzügyi kompenzációban részesültek (Ausztriában, Finnországban). Skóciában azok a fogvatartottak folytathatták munkájukat, akik a végrehajtási intézetek alapvető működéséhez szükséges szolgáltatásokat (mosoda, étkezés, takarítás) látták el. Számukra a büntetés-végrehajtás az egyébként járó munkadíjon felül hetente további 10 fontot fizetett. Azok pedig, akiknek munkavégzését felfüggesztették, továbbra is teljes fizetésben részesültek.⁶⁵

Az államok többsége biztosította a fogvatartottak szabadlevegőn tartózkodását, ugyanakkor gyakorta csak kisebb csoportokban. Ellenpéldaként hozható Észtország, ahol a zárt végrehajtási intézetekben a fogvatartottak nem hagyhatták el zárkájukat és az anyagyermek részleg fogvatartottai kivételével nem vehettek részt a napi 1 órás szabadlevegőn

⁶¹ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Scotland*. Updated on 3 June 2020, <https://www.europris.org/scottish-prison-service-uk/>

⁶² Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Norway*, Updated on 18 May 2020, <https://www.europris.org/directorate-of-norwegian-correctional-service-no/>

⁶³ Centre for Crime and Justice Studies: *European responses to coronavirus in prisons*. 24 April 2020, <https://www.crimeandjustice.org.uk/news/2020-04-24/european-responses-coronavirus-prisons>

⁶⁴ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19*. <https://www.europris.org/covid-19-prevention-measures-in-european-prisons/>

⁶⁵ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Scotland*. Updated on 16 June 2020, <https://www.europris.org/scottish-prison-service-uk/>

tartózkodásban.⁶⁶ Luxembourgnban minden csoportos és külső tevékenységet, így a munkavégzést, az oktatást, a különféle terápiákat leállították, míg az egyéb tevékenységeket szigorúan a minimum szintre szorították.⁶⁷

Honi viszonylatban április 6-tól a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet alapján a látogató fogadásának korlátozása mellett a bv. intézet parancsnoka korlátozhatta az elítéltek meghatározott jogait [így a kapcsolattartáshoz, pihenéshez, szabadidőhöz való jogot, a testi és szellemi állapot fenntartásához és fejlesztéshez való jogot (aminek része a szabad levegőn való tartózkodáshoz való jog), a reintegrációs programokban részvétel jogát, és a fogvatartotti fórumokon való véleménynyilvánítási jogát]. A korlátozás emellett vonatkozhatott az intézeten kívüli munkavégzésre, az oktatásban, szakképzésben, felnőttképzésben való részvételre, illetve a fogvatartottnál tartható tárgyak körére.

A felfüggesztett tevékenységek ellensúlyozásaként kompenzációs törekvésekkel is találkozhatunk: a Cseh Köztársaságban például az egyébként engedélyezett számú csomagküldeményen felül egy extra csomagot kaphattak a rabok, növelték a telefonálási idejüket, illetve letéti pénzükből nagyobb összeget használhattak fel telefonálásra, vásárlásra.⁶⁸

A szolgáltatások megkurtításának, a személyes látogatások és a zárkán kívül végezhető tevékenységek elmaradásának lehetséges negatív hatásait felismerve Írországnban a büntetés-végrehajtás pszichológiai szolgálata a telemedicina mintájára bevezette a „telepszichológiát”, amely bizalmas teret biztosított a fogvatartottak számára a beszélgetésre, a frusztráció kifejezésére, a krízishelyzethez való alkalmazkodási stratégiák elsajátításához.⁶⁹ Magyarországon a korlátozások hátrányos következményeinek enyhítése érdekében a már említett extra telefonálás és csomagküldemények küldésének, fogadásának jogosultsága mellett egyes többlétszolgáltatások térítésmentes igénybevételének biztosítására nyújtott lehetőséget a jogszabály.⁷⁰

Az európai közegben az intézkedések természetesen kiterjedtek a személyi állomány védelmére is. A legtöbb ország a krónikus betegségben szenvedő, a 60 év feletti, illetve a terhes dolgozókat otthonmaradásra kérte. Egyes büntetés-végrehajtások (például Ausztria, Horvátország), bevezették a csoport-rendszert, amelynek lényege, hogy a csoportokon belül kis egységeket alkottak, akiknek tagjai lehetőség szerint állandó jelleggel együtt dolgoztak és így elkülönültek az állomány többi részétől. Az államok java része a személyi állomány képzéseit is felfüggesztette. A végrehajtásban dolgozók számára több szempontból is feszültséggel terhelt légkörben egyes intézetek a szokásos pszichológiai támogatáson felül extra segélyvonalakat üzemeltettek.⁷¹

⁶⁶ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Estonia*. Updated on 18 March 2020, <https://www.europris.org/estonian-prison-service-ee-covid19/>

⁶⁷ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Luxembourg*. Updated on 24 March 2020, <https://www.europris.org/ministry-of-justice-department-of-prisons-lu/>

⁶⁸ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Czech Republic*. Updated on 8 April 2020, https://www.europris.org/prison-service-of-the-czech-republic-cz_trashed/

⁶⁹ Europris: *Prevention Measures in European Prisons against COVID-19. Ireland*. Updated on 18 May 2020, <https://www.europris.org/irish-prison-service/>

⁷⁰ 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 3. § (9) bek. d) pont

⁷¹ Europris: *Overview of European prison services' responses to the COVID-19 crisis*. Second edition, 22 April 2020, <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/06/Overview-COVID-update-22-April.pdf>

IV. Zárszóként

Noha a fogvatartottak ritkán élveznek prioritást és a büntetés-végrehajtási intézetekben folyó egészségügyi ellátás általában nem szerepel az érdeklődés középpontjában, a koronavírus fertőző megbetegedés terjedésétől, illetve börtönkörnyezetből történő kikerülésétől való félelem szükségszerűen ráirányította a figyelmet a börtönökre, a bennük folyó egészségügyi ellátásra, a fogvatartottak és a személyi állomány sajátos helyzetére. A járvány elleni védekezés során különösen hangsúlyossá vált, hogy a fogvatartottak egészségének megóvása, egészségük védelme az államok nemzetközi normákon nyugvó kötelezettsége és a koronavírus elleni közegészségügyi fellépésnek szerves részét képezik a büntetés-végrehajtási intézetek is.

Annak ellenére, hogy a covid-19 névre elkeresztelt vírus nem minden országban volt egyforma intenzitással jelen, a kockázati tényezők nagy száma miatt a veszélyre történő felkészülés, a fertőző betegek kiszűrése, a fertőzés terjedésének megakadályozása, illetve a járvány felszámolása rendkívüli kihívás elő állította az államok többségét és a fogvatartó intézetek személyi állományát. A kihívások ráadásul nem pusztán egészségügyi természetűek voltak, mivel a járványügyi érdekek egyebek mellett bizonyos fogvatartotti jogosultságok ideiglenes felfüggesztését is maga után vonta. A bevezetett korlátozások pedig több ízben zavargásokhoz, sőt halálesetekhez vezettek. A közegészségügyi megfontolások és a jogkorlátozások végrehajtása, valamint a rend és a biztonság egyidejű érvényesítése, fenntartása tehát jelentős megoldásra váró feladatként nehezedett a végrehajtási hatóságokra. Ebben a kiélezett helyzetben több ország felismerte, hogy a járvány leküzdése érdekében a fogvatartotti népesség csökkentése is szükséges lépés, ami az alternatív szankciók alkalmazásával, a szabadságelvonó ítéletek végrehajtásának elhalasztásával, egyes fogvatartottak idő előtti szabadításával érvényesíthető. Ilyenformán a járványhelyzet pozitív hozadékként könyvelhető el, hogy megerősítette és felerősítette a túlzásfoltosság és a szabadságelvonó szankciók túlzó alkalmazása elleni fellépés szükségességét.

ZSUZSANNA, JUHÁSZ

THE CHALLENGES OF COVID-19 IN PRISON SETTINGS

(Summary)

Prisons are hotspots for infectious diseases such as coronavirus because of the higher prevalence of infections, the higher levels of risk factors for infection, the close contact in overcrowded, poorly ventilated facilities and the poor access to healthcare services. Prisoners are extremely vulnerable population that suffers from poor health and engages in risky health behaviours, leading to communicable diseases and mental health conditions. In response to the covid-19 crisis, prisons around the world have implemented emergency legislative and other measures to help prevent disease outbreaks, including

the limitations on contact with the outside world, the limitations on educational, religious, sports, and recreational activities and also the suspension of work in workshops, the limitations on movements within detention facilities, the increasing use of house arrest, the postponement of the sentence of imprisonment, the temporary release certain categories of prisoners. The aim of the present study to show the challenges of covid-19 in correctional settings and also the responses of European prisons.

PÉTERVÁRI MÁTÉ*

A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában**

Bevezetés

Az 1848. évi áprilisi törvények megalkotásakor az utolsó rendi országgyűlés a polgári állam alapjainak lerakására törekedett, de a vármegyék és a szabad királyi városok modernizálására nem volt lehetősége a törvényhozásnak a szabadságharc kitörése és a kérdés körül kialakult közjogi viták okán.¹ A rendi kori vármegyék miniszteriális elvhez való igazítását az 1848:XVI. tc. még nem rendezte.² Az 1848:XXIII. tc. a városokkal kapcsolatos legsúlyosabb problémákat ugyan orvosolta, de a részletekbe menő szabályozással adós maradt.³

A szabadságharc leverését követően Magyarország elveszítette függetlenségét, amelynek következtében a kiegyezés teremtett csupán ismételtet lehetőséget arra, hogy a magyar közigazgatás polgári átszervezését a rendi hagyományok megőrzésével megvalósítsák.⁴ Az 1870: XLII. tc. igazította hozzá a vármegyéket és a szabad királyi városokat

* adjunktus, SZZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék

** A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Államtudományi Kutatóműhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

¹ VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2018/1. 182. p.

² STIPTA ISTVÁN: *Az első polgári kori vármegyétörvény (1848:XVI.tc.)*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. 3. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872–1944*. Csongrád Megyei Levéltár. Szeged, 2004. 7. p.

³ ANTAL TAMÁS: *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve, XXVIII. k.* Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. Debrecen, 2001. 95. p.; ANTAL TAMÁS: *A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867): az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica 2005/1. 8. p.; KAJTÁR ISTVÁN: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1992. 47–68. pp.; VARGA NORBERT: *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870–1872)*. Debreceni Szemle 2007/4. 466. p.

⁴ STIPTA ISTVÁN: *Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában*. Állam és igazgatás 1985/10. 910–911. pp.

az 1848: III. tc-kel bevezetett miniszteri felelősség elvéhez.⁵ Emellett az első köztörvényhatósági törvény volt az első olyan jogszabály, amely a közigazgatásra vonatkozó norma-szöveg egységes kodifikálását valósította meg.

A vármegyei tisztségviselők szolgálati jogállását viszont továbbra sem szabályozta egységesen a törvény, hiszen az csupán a tisztviselők választását és a fegyelmi felelősségre vonásukat meghatározó rendelkezéseket tartalmazott. A 19. században közszolgálati pragmatika névvel illették azon szabályok rendszeres összességét, amely magában foglalta a közszolgálati jogviszonyra, az államhivatalnokok jogaira és kötelességeire, a közszolgálat keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat.⁶ Az 1870. évi XLII. tc. megalkotásakor különálló jogszabályok sem születtek még, amelyek a közhivatalnokok jogainak egy-egy szeletét tartalmazták volna.

Tanulmányom az 1870. évi XLII. tc. végrehajtását mutatja be a törvény bevezetését követő évek belügyminisztériumi iratanyagának vizsgálatával a hangsúlyt a járást vezető tisztségviselőkre, a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokra helyezve.

A szolgabírói tisztség elnyerésének szabályai

Csiky Kálmán és Boncz Ferenc, a 19. század második felének kiemelkedő közigazgatási szakírói a közhivatalnokok körét az államszolgálatban állókra és a törvényhatósági vagy községi szolgálatban állókra osztották.⁷ Keleti Ferenc ügyvéd, az államszolgálat jogi szabályozásának kutatója, akképpen határozta meg az államszolgálat fogalmát, hogy ennek olyan tevékenységnek kell lennie, amelyet a köztisztviselő az állam nevében, érdekében és megbízásából hajt végre.⁸ A közszolgálati jog hatálya alá azonban nemcsak a közhivatalnokok tartoztak, hanem a törvényhatóságok segéd- és kezelő személyzete is. A fent ismertetett beosztás alapján a szolgabírák a törvényhatósági tisztségviselők közé sorolandók.

Az 1870. évi XLII. tc. 61.§-a határozta meg a szolgabírák közjogi pozícióját a magyar államszervezetben, amely a következőképpen rendelkezett: A szolgabíró a járás (szakasz) első tisztviselője.⁹ A szolgabírák hatásköre igen szerteágazó maradt a közigazgatás polgári átalakulását követően, annak ellenére, hogy az 1869: IV. tc. az igazságszolgáltatási

⁵ VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely 2007/4.; VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár*. Debrecen, 2006. 227. p.; STIPTA ISTVÁN: *Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870–1886)*. In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság, Osiris*. Budapest, 1998. 82. p.

⁶ KELETI FERENC: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei, különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Singer és Wolfner. Budapest, 1886. 217. p.

⁷ BONCZ FERENC: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. k. Athenaeum. Budapest, 1876. 175. p.; CSIKY KÁLMÁN: *A magyar állam közigazgatási joga: kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára*. 2. kiadás. Pallas. Budapest, 1899. 177–178. pp.

⁸ KELETI 1886, 2–3. pp.

⁹ BONCZ 1876, 128e). p.

feladatokat leválasztotta a tisztségről. A járás első tisztviselője számos egyéb feladat mellett ellenőrizte a községek működését, járásában koordinálta a közmunkák elvégzését és a katonákkal kapcsolatos igazgatási feladatokat.

A szolgabírói tisztség meghatározását követően érdemes szemügyre venni azt, hogyan nyerte el pozícióját az arra alkalmas jelölt. Az 1870:XLII. tc. 65. §-a szerint a tisztviselőket a törvényhatósági bizottság hat évre választotta a kijelölő választmány által meghatározott három személy közül. A köztörvényhatósági törvény részletes vitája során nagy figyelmet kapott a tisztségviselők választásáról szóló rendelkezés azon része, amelyben az országgyűlés meghatározta a választható tisztviselők kijelölésére jogosult szervet. Az eredeti javaslatban a főispán önálló kijelölési jogot kapott, amely szerint a belügyminiszter által kinevezett főispán volt jogosult a három jelölt megnevezésére. Közülük a törvényhatósági bizottság által legrátermettebbnek tartott tölthette be a vármegyei tisztséget.¹⁰

A központi bizottság azzal a változtatási javaslattal fordult a Képviselőházhoz, hogy ezt a szakaszt úgy módosítsák, hogy a jelöltek meghatározásának a jogát egy kijelölő választmányra bízzák. Ez a hét tagú választmány a főispán elnöklete alatt a törvényhatósági bizottság által választott és a főispán által meghívott három-három tagból állt össze és a szavazatok egyenlősége esetén az elnök szavazata döntött. A kijelölő választmány is egy-egy pozícióra három jelöltet állíthatott.¹¹ Az ellenzék azonban nemtetszését fejezte ki a főispán elnöklete alatt működő kijelölő választmány miatt, mivel az továbbra is a főispán befolyása alatt működhetett, és így ő érvényesíthette akaratát a tisztségviselők választása során. A Tisza Kálmán vezette ellenzék az ilyen főispáni visszaéléseket azzal kívánta meggátolni, hogy a kijelölő választmányban a törvényhatósági bizottság túlsúlyát biztosítja. Az országgyűlés azonban előterjesztéseiket leszavazta.¹²

A szolgabírói pozíció elnyerése körül ezen kívül más anomáliák is felmerültek. Rajner Pál belügyminiszter az országgyűlési vita első napján, 1870. június 30-án felszólalásában úgy nyilatkozott, hogy a törvény szövegezése során felmerült az a kérdés, hogy a járási tisztviselőket csak az illető járás választhassa, vagy inkább a központban a törvényhatósági bizottság kapjon-e erre jogosultságot. A szolgabírák megválasztása azonban a törvényhatósági bizottság hatáskörében maradt, mivel a belügyminiszter álláspontja szerint a kijelölésnél megfelelően biztosíthatóak a járási választópolgárok érdekei.¹³ A törvény e rendelkezésénél érdemes figyelembe venni az 1870:XLII. tc. megszületése előtt a szolgabírói tisztség elnyerését szabályozó 1435. évi második dekrétum 2. cikkelyét.¹⁴ Ennek értelmében szintén a vármegye összes nemese volt jogosult a szolgabírák megválasztá-

¹⁰ *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* (a továbbiakban: KI) V. k. Deutsch-féle Könyvnyomda. Pest, 1870. 46. p.

¹¹ KI 1869. VI. k. 170. p.

¹² NAGY IVÁN (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* (a továbbiakban: KN) X. k. Légrády Testvérek. Pest, 1870. 285–290. pp.

¹³ KN 1869. IX. k. 46. p.

¹⁴ KÁDAS ISTVÁN: *A megye emberei. A szolgabírói hivatal és viselői Északkelet-Magyarországon (1329–1545).* Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2020. 21. p.; C. TÓTH NORBERT: *Szabolcs megye működése a Zsigmond-korban.* Szabolcs Községért Kulturális Közhasznú Közalapítvány. Nyíregyháza, 2008. 61–62. pp.

sára. Ebből következik, hogy az országgyűlés a történeti hagyományokhoz híven szabályozta a szolgabírák választását, amely abból is érzékelhető, hogy az országgyűlési képviselők sem vitatták a szabályozás e módjának a létjogosultságát.

Az októberi diplomát követően hatályon kívül helyezett neoabszolútizmus kori rendeletekkel egybevetve a tisztség elnyerésének módját viszont éles ellentét figyelhető meg. Az 1853. január 10-én kelt legfelsőbb császári elhatározás értelmében, amelyet az 1853. január 19-én kelt belügyi, igazságügyi és pénzügyi minisztériumi rendelet tartalmazott, ugyanis a centralizáció jegyében egy vegyes bizottság javaslatára a belügyminiszter az igazságügyminiszter jóváhagyásával nevezte ki a szolgabírákat. Ez a szabályozás nem hagyta meg a vármegyei autonómia körében a szolgabíró választását, hanem a kinevezési rendszer szerint határozta meg a tisztség betöltését.¹⁵

A polgári közigazgatás kiépítése során a magyar országgyűlés így ismételtlen visszatért a rendi korszak hagyományait érvényesítő elvhez, elvetve a neoabszolútizmus idején nívumként alkalmazott kinevezés elvét. Annak ellenére, hogy a választás elvének érvényesítése nem váltott ki vitát a képviselők körében a törvényhozás során, ez a megoldás sem maradt visszhang nélkül. Kecskeméthy Aurél vitatta ugyanis 1867-ben megjelent munkájában a választás elvének létjogosultságát az újonnan kiépítendő modern államszervezetben. A közigazgatási tisztviselőknél miniszteri jóváhagyással még elfogadhatónak tartotta a választást, a bírák esetében azonban teljes mértékben mellőzni kívánta azt. A bírák esetében meg is valósult az általa javasolt szisztéma az 1869:IV. tc. által. Soraiból azonban kitűnik, hogy a teljes választási szisztémát anakronizmusnak tartotta és a közigazgatási tisztviselők esetében is inkább mellőzte volna ezt a megoldást. Álláspontja szerint a hatáskörük ellátása során azonos mértékben végeztek állami és törvényhatósági feladatokat a megyei tisztségviselők, így nem lenne igazságos, ha csupán a megyék aktusa által nyerné el a tisztséget az adott személy. Emellett aggályosnak tartotta, hogy az adott személyeket gyakran nem, vagy csak csekély mértékben ismerték a választásra jogosultak, amely így nehezítette a megfelelő döntés meghozatalát. A kinevezés esetében sem feltétlenül ismerte az adott miniszter a kinevezendő személyt, viszont döntéséért felelősséggel tartozott, ami a bizottság általi választás esetében hiányzott. Visszásságként jelölte meg a helyi választással kapcsolatban, hogy ezáltal a tisztviselő függetlensége megkérdőjeleződik és a korteskedés fontos szerepet tölthet be egy-egy tisztségről való döntés során.¹⁶

A szolgabírói tisztség kapcsán változást jelentett a mandátumuk hat évre nyújtása. A korábbi szabályozás szerint ugyanis az 1723:56. tc. alapján a tisztviselők megbízatása három évre szólt, a törvény azonban ezt hat évre módosította. Az indoklás szerint ennek oka az volt, hogy a közigazgatási feladatok ellátása tapasztalatot és ügyismeretet kíván, amelyet az e tisztségeket betöltők gyors változása nem tud biztosítani. Emellett a törvény indoklásában annak a reménynek is hangot adtak, hogy a hosszabb távra szóló megbízatás vonzóbb lesz a magasán kvalifikált személyek számára is.¹⁷ A szolgabírák esetében ez egy előremutató változásnak tekinthető, de a meghatározott időtartamú szolgálat helyett

¹⁵ RÉCSI EMIL: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*. 1. k. Heckenast, Pest, 1854. 278. p.

¹⁶ KECSKEMÉTHY AURÉL: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Ráth, Pest, 1867. 68–76. pp.

¹⁷ KI 1869. V. k. 198. p.

a hazai szakirodalomban már korábban felmerült az élethossziglan tartó tisztviselői modell bevezetésének szükségessége.

Palugyay Imre művében már a rendi korszakban elvégezte a két modell összevetését, mindkettőnek kiemelve erőseit. A nem élethosszig tartó hivatalviselés legfőbb előnyének azt tartotta, hogy így az alkalmatlan tisztségviselők igen könnyen eltávolíthatókká válnak. Az élethossziglan tartó hivatalviselés mellett szólt az az érv, hogy a szakértelmet igénylő tisztségek esetében szükséges, hogy állandó hivatalnokok lássák el a feladatokat. Csupán így tartotta elérhetőnek, hogy megfelelő szakértelmet és gyakorlatot szerezhessenek a közigazgatási közegek. Emellett állandó gondot okozott, hogy a hivatal átadása és átvétele idején nem látták el a tisztségviselők feladataikat és ritkán történt „zökkenőmentesen” az iratok átadása, mivel gyakran hiányzott az iratok megfelelő leltára.¹⁸ A szolgabírói tisztség is az alapos szakértelmet igénylő hivatalok közé tartozott. Emiatt Palugyay felvetése megfontolandó lett volna e vármegyei tisztség esetében is.

*A szolgabírák javadalmazása az 1870: XLII. tc. alapján*¹⁹

A szolgabírákkal kapcsolatban érdemes azt is figyelembe venni, hogy miképpen alakult a tisztséget betöltők javadalmazása. A szolgabírák fizetésének meghatározása a vármegyék hatásköréhez tartozott, mert a jogalkotó ezt is az 1870:XLII. tc. 91.§ c) alapján az új közigazgatási szervezet kidolgozására jogosult városi és vármegyei törvényhatóságok hatáskörébe utalta.²⁰ A rendi korhoz hasonlóan ennek köszönhetően a különböző méretű és anyagi háttérű vármegyékben eltérő jövedelmeket állapítottak meg a szolgabírák számára, így a neoabszolútizmusban kialakított teljes egységesség a fizetések terén megszűnt.

A belügyminisztérium által megerősített törvényhatósági felterjesztésekben vizsgáltam a szolgabírák számára megállapított fizetéseket.²¹ A szolgabírói fizetéseket a törvény-

¹⁸ PALUGYAY IMRE: *Megye-rendszer hajdan és most: törvény-történet-oklevelek- s egyéb rokon kútfők után. Megye-Hivatalok.* II. k., Heckenast-Geibel. Pest, 1844. 1–7. pp.

¹⁹ A vármegyei tisztviselők keresményére a fizetés és a javadalmazás terminológiát alkalmazom, amely összhangban van a levéltári források, a korabeli irodalom és az 1870:XLII. tc. fogalomhasználatával. Az illetmény kifejezést a korszakban még nem ebben az értelemben használták. BONCZ 1876, 227. p.; FÉSÜS GYÖRGY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve: a jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva.* Eggenberger. Budapest, 1880. 429–430. pp.

²⁰ VARGA NORBERT: *A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870–1872).* In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században,* Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2010. 119–120. pp.; VARGA NORBERT: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban.* *Collega* 2002/2. 60. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848–1871).* JATE. Szeged, 1982. 55–61. pp.; STIPTA ISTVÁN, *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához.* In: Tóth Károly (szerk.), *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára.* JATE. Szeged, 1992. 482–483. pp.

²¹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok (a továbbiakban: MNL BM) K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád

hatóságok igen tág keretek között határozták meg. A legalacsonyabb tisztí fizetést Aranyosszék szabta meg, mindössze 500 Ft éves fizetést biztosított a szolgabírái számára.²² Ez annak fényében nem meglepő, hogy a szék lakosság száma a többi törvényhatósághoz viszonyítva kirívóan alacsony volt. Az új törvényi szabályozás értelmében alacsony költségvetéssel számolhattak, mivel az a törvényhatóság adóbevételéhez igazodott. A közigazgatás fenntartására fordítható várható adóbevétele mindössze az 1/5-e volt az 1870. évi költségvetés alapján a törvényhatóság közigazgatási működési költségeinek.²³

A vizsgált vármegyék közül az erdélyiekben, Kővár vidéken (ekkor már az anyaországhoz csatolva) és Hont vármegyében volt a szolgabírák éves fizetése 1000 Ft alatt.²⁴ A többi vármegye mind 1000 Ft felett határozta meg szolgabíráinak fizetését.²⁵ Békés (1500 Ft), Csongrád és Zala (1400 Ft) vármegyében rendelkeztek a legmagasabb keresettel a járást vezető tisztviselők.²⁶ Ez főként annak köszönhető, hogy a vármegyék az 1870:XLII. tc. végrehajtását megelőző tisztí fizetések alapján állapították meg az egyes tisztviselők fizetését és a többi vizsgált vármegyében jelentősen magasabbak voltak a keresetek, mint az erdélyi vármegyékben. Ezekről az összegektől érdemi eltérések nem figyelhetők meg, a fizetések minimális növelése tapasztalható csupán néhány vármegyében.

Ebből a szempontból Hont vármegye közgyűlésének szervezési munkálata mutatott a többiektől eltérő képet. 1871-ben a vármegye főszolgabíráinak éves fizetése 1200 Ft volt, míg az alszolgabíráknak 900 Ft. Ehhez képest az újonnan létrehozandó közigazgatási szervezet szolgabírái mindössze 800 Ft-os éves javadalmazással számolhattak, ami jelentős fizetéscsökkentést eredményezett.²⁷ A vármegyei bizottmány meg is jegyezte a belügyminisztériumnak küldött válaszában, hogy „*Hont megye egy az ország azon megyék [sic!] közül, melyek a szükségesnél kisebb fizetésekkal ellátni határozta tisztviselőit.*”²⁸ Ehhez hasonlóan Kővár vidék is 1200 Ft-ról csökkentette a járást vezető tisztviselőinek fizetését 800 Ft-ra.²⁹

Ugyanez tapasztalható Aranyosszék esetében is, ahol, mint említettem, a szék közönsége a korábbi 700 Ft-os fizetést 500 Ft-ra csökkentette.³⁰ Hont vármegye és Kővár vidék

vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. cs. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

²² MNL BM K150 117. 20171/1871.

²³ A közigazgatási költségekkel kapcsolatos kérdésekhez lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járáások kialakítása Magyarországon az 1870: XLII. tc. alapján.* Doktori értekezés, 2018. 179–183. pp.

²⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék.

²⁵ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

²⁶ MNL BM K150 117. 31913/1871.; 27282/1871.; 21798/1871.

²⁷ MNL BM K150 118. 28726/1871.

²⁸ MNL BM K150 118. 31986/1871.

²⁹ MNL BM K150 118. 22499/1871.

³⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.

esetében hasonló probléma merült fel, mint Aranyosszéknél, az 1870. év közigazgatási kiadásai a várható adóbevételek másfélszeresére rúgtak, így a közgyűlés igyekezett csökkenteni a kiadásokat. Érdeemes azonban megjegyezni, hogy nem csupán ennél a két vármegyénél mutatkozott jelentős eltérés az 1870. évi közigazgatási kiadások és az előirányzott adóbevétel között, de a többi törvényhatóság ezt figyelmen kívül hagyta.

A tiszti fizetések meghatározásakor az egyes vármegyék számára a legfőbb korlátot a saját teherbíró képességük jelentette, mivel az 1870:XLII. tc. értelmében a törvényhatóságok önkormányzati jogához tartozott a közigazgatás költségeinek meghatározása és annak fedezetéről való gondoskodás. A törvényhatóságok közigazgatási költségeinek a saját házipénztárukból való fedezése azonban sosem valósulhatott meg, így az a felemás helyzet állt elő, hogy a törvényhatóság által szabadon meghatározott tisztségviselői fizetéseket az államkassza fedezte.³¹

Az egyes tisztségviselők fizetésének összehasonlításával az vizsgálható, hogy a vármegyék a szolgabírákat hol helyezték el az adminisztratív közegek „rangsorában”. Az egyértelműen megállapítható, hogy minden vármegyében a legjobban honorált tisztségviselő az alispán (Aranyosszék esetében az alkirálybíró, Fogaras vidéknél és Kővár vidéknél pedig a vidéki alkapitány) volt, mellette pedig kiemelkedő fizetéssel rendelkezett még az árvaszéki elnök és a legtöbb vármegyében a főjegyző is.³² A vármegyék jellemzően az említetteknek alacsonyabb, közel azonos szintű javadalmazást biztosítottak a pénztárnoknak, a számvevőnek, a tiszti ügyésznek és a szolgabírának.³³ A főorvosnak, az állatorvosnak és a levéltárnoknak a fizetése szinte kivétel nélkül alacsonyabb volt a szolgabírákéénál. A leginkább ingadozó a főmérnök keresete volt, néhány esetben a vármegye legjobban honorált tisztségei közé tartozott, míg más törvényhatóságokban a legalacsonyabb fizetéssel rendelkező választott tisztségviselők közé sorolták. Az egyes vármegyékben viszont előfordultak ettől igen eltérően megállapított javadalmazások. Gömör és Kis-Hont vármegye állandó bizottmánya tervezetében szolgabírái (tévésen még itt a főszolgabíró elnevezést használták) számára a főjegyzővel és az árvaszéki elnökkel megegyező javadalmazást biztosítottak, csupán az alispán fizetése volt jóval magasabb az övéknél.³⁴ Aranyosszék esetében az alispán és a főjegyző utáni harmadik legmagasabb javadalmazás a szolgabíróé, amely még az árvaszéki bírónál (a szék az elnök helyett ezt a kifejezést használta) is magasabb volt.³⁵ Csongrád vármegye az alispán és a főjegyző fizetése utáni legmagasabb pénzüsszeget az árvaszéki

³¹ STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények*. Osiris. Budapest, 1995. 156–159. pp.

³² MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

³³ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

³⁴ MNL BM K150 118. 32051/1871.

³⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871.

elnök és a mérnök mellett a szolgabírái számára állapította meg.³⁶ Bars vármegye, Doboka vármegye és Zala vármegye szintén kiemelte a szolgabírákat és az árvaszéki elnök, az alispán és a főjegyző után számukra biztosították a legmagasabb javadalmazást.³⁷ Hont vármegye viszont az alszámvevővel, a főorvossal és a levéltárnokkal megegyezően honorálta szolgabírát, így az összes választott tisztviselő fizetése magasabb volt ebben a vármegyében, mint a járás adminisztrációjáért felelős hivatalnokoknak.³⁸

Érdeemes megvizsgálni a vármegyék esetében a tisztviselők fizetésekhez fűzött indoklásokat is. Ezzel a lehetőséggel nem mindegyik vármegye élt. Általában azzal magyarázták a javadalmazások mértékét, hogy más hasonló foglalkozásúak (igazságügyi, pénzügyi, hadügyi, bányászati tisztviselők, az iparban és a kereskedelemben dolgozók) béréhez kívánták igazítani azokat.³⁹ A leggyakrabban a bírák fizetéseivel hasonlították össze a törvényhatósági tisztviselők keresetét.⁴⁰ A legnagyobb bérfeszültséget nyilvánvalóan az okozta, hogy a legtöbb vármegye az újonnan felállított országos bírói szervezet tagjainak állami fizetésénél csak alacsonyabb juttatásokat tudott biztosítani. Csanád vármegye kiemelte tervezetében, hogy a szolgabírák számára nem a járásbíró, hanem csupán az aljárásbíró fizetését kívánják juttatni.⁴¹ A bírák fizetését annak ellenére szabták meg magasabban, hogy kinevezett tisztviselőként nem fenyegette őket olyan mértékben a hivatal elvesztése, mint a választás alá eső törvényhatósági hivatalnokok esetében.⁴² A vármegyék attól tartottak, hogy a kedvezőtlenebb feltételek miatt a tehetséges jelöltek számára nem lesz kellemően vonzó a megyei adminisztráció feladatainak ellátása.⁴³

A tervezetek elkészítői emellett több alkalommal is felvillantották annak a lehetőségét, hogy a túlságosan alacsonyan meghatározott fizetések arra kényszeríthetik a tisztség betöltőit, hogy más módon biztosítsák a megfelelő jövedelmüket.⁴⁴ Ezzel arra figyelmeztették a belügyminisztériumot, hogy a nem megfelelő fizetések a hivatali vesztegetéseket fogják elősegíteni. Csongrád és Fejér vármegye a törvényhatóság magas megélhetési költségeivel magyarázta a fizetéseket.⁴⁵ Arad vármegye ennél jóval általánosabb indokokkal szolgált a

³⁶ MNL BM K150 117. 27282/1871.

³⁷ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 21272/1871.; 21798/1871.

³⁸ MNL BM K150 118. 28726/1871.

³⁹ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék, 17808/1871.-Fejér vármegye.

⁴⁰ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.-Békés vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye.

⁴¹ MNL BM K150 117. 17803/1871.

⁴² „[A] leendő közigazgatási tisztviselők fizetését nem hoztuk arányba a bírósági személyzet fizetésével sem, holott a bírósági személyzet jövője biztosított párt és politikai hullámoktól nem függő: míg a közigazgatási tisztviselő leggyakrabban nem kellemes hivatali légkörben mozog, -szembe kell szállnia megrögzött előítéletekkel s zavart fogalmakkal, s leghűbb odaadóbb működése dacára nemcsak méltánylatban nem résztesül, de annak van kitéve, hogy a választások áramlatában szolgálati díjául hivatali megfosztást aratja.”-MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; MNL BM K150 118. 22499/1871.-Kövár vidék.

⁴³ „[T]iszteséges fizetés nélkül a legjobb erőket kockáztatjuk, 's méltán tartani lehet tőle, miszerint a kiválóbb egyéniségek tehetségeiknek más munkakört igyekvendenek inkább biztosítani.”-MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 118. 22499/1871.-Kövár vidék.

⁴⁴ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 118. 31337/1871.-Hajdú kerület.

⁴⁵ „Tekintetbe kellett venni a közönségnek, hogy megyénkben a lakás, élelmiszerek szerfelett drágák, a napszám az amerikaival egyenlő; sőt néha magasabb lévén, bérkövetelését a cseléd is ehhez arányosítja.”-MNL BM K150 117. 21068/1871.; 117. 17808/1871.-Fejér vármegye.

szolgabírói fizetések megszabásánál, mivel a takarékoság elveit, az egyes tisztviselők munkakörét és az adott kor követelményeit vették figyelembe.⁴⁶ Fejér vármegye a takarékosággal,⁴⁷ míg Alsó-Fehér vármegye pedig a kor igényeivel indokolta Aradhoz hasonlóan a fizetések meghatározását.⁴⁸ Kővár vidék emellett azzal érvelt, hogy a tisztviselőkre súlyos felelősség hárul a közigazgatásra vonatkozó új rendelkezések alapján.⁴⁹

Doboka, Bereg vármegye és Kővár vidék kiemelte, hogy a közigazgatás immáron teljes embert kíván, így a megyei hivatalnokok sem fognak tudni hivatalos elfoglaltságaik mellett egyéb jövedelemhez jutni, emiatt is szükséges magasabb fizetéseket megszabni.⁵⁰ Gömör és Kis-Hont vármegye, Bereg vármegye és Kővár vidék közgyűlései megjegyezték, hogy a közigazgatási tisztviselők állami feladatokat is ellátnak, így a központi kormányzatnak is érdeke, hogy a feladatokat szakképzett hivatalnokok végezzék, amelyre csak megfelelő fizetések mellett nyílik lehetőség.⁵¹ Fejér vármegye a tisztviselők fizetésének meghatározásánál az 1861. évben a vármegyék helyreállítását követően megszabott juttatásokból indult ki.⁵²

A szolgabírák javadalmazásán kívül érdemes összehasonlítani az egyes vármegyék szolgabírósegédeinek és szolgabírói írnokainak fizetését is.⁵³ A szolgabírósegédék fizetése természetesen alacsonyabb volt, mint a szolgabíráké. Gömör és Kis-Hont vármegye 800 Ft-ban, Arad vármegye 700 Ft-ban, Hont és Veszprém vármegye pedig mindössze 600 Ft-ban szabta meg ennek mértékét.⁵⁴ Veszprém (200 Ft) és Gömör és Kis-Hont vármegye (100 Ft) azzal javította a helyzetüket, hogy útiátalányt is nyújtott számukra.⁵⁵ Az írnokok fizetését jóval kisebb összegben határozták meg, mint a szolgabírákét vagy a szolgabírósegédékét. Zala és Bereg vármegye kivételével minden vizsgált vármegyében a járást vezető tisztségviselő javadalmazásának a felénél kevesebb lett a szolgabírói írnok fizetése. Az írnoki javadalmazást a legtöbb vármegye évi 400 vagy 500 Ft körül szabta meg.⁵⁶ A legalacsonyabb pénzüsszeget a szolgabírákhoz hasonlóan Aranyosszék (200 Ft) és Felső-Fehér vármegye (300 Ft) írnokai

⁴⁶ MNL BM K150 117. 32702/1871.

⁴⁷ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁴⁸ MNL BM K150 118. 31726/1871.

⁴⁹ MNL BM K150 118. 22499/1871.

⁵⁰ MNL BM K150 118. 22592/1871.; 22499/1871.; „A közgyűlés által megállapított fizetésen kívül, semmi más címen illetőséget [sic!], járandóságot maga, és hivatala részére sem nem követelhet, sem be nem vehet.”-117. 21272/1871.-Doboka vármegye.

⁵¹ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 22499/1871.; „Különben is a ' megyei közigazgatási tisztviselők, nemcsak a megyei érdekeknek előmozdítói lévén hanem első sorban az államé is, a ' mennyiben katona állítás adó és több más illy nemű kötelességekkel elfoglaltatnék, a ' melyek igénylik hogy azoknak eszközzésére szakképes egyének alkalmaztassanak, 's a ' fizetés lejjebb szálítása által az élelhetési mód ne lehetetlenítessék.”-27001/1871.-Bereg vármegye.

⁵² MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁵³ Az 1870:XLII. tc. által nem szabályozott szolgabírósegédi pozícióhoz lásd: Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján. Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás 2018/3. 64-69. pp.

⁵⁴ MNL BM K150 118. 32051/1871.; 117. 32702/1871.; 118. 28726/1871.; 22336/1871.

⁵⁵ MNL BM K150 118. 22336/1871.; 32051/1871.

⁵⁶ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 27282/1871.-Csongrád vármegye (a második rendű esetében); 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

keresték,⁵⁷ míg a legmagasabb fizetéseket Zala (800 Ft), Csongrád (700 Ft, de csak az első rendűek esetében) és Bereg (600 Ft) vármegye adott szolgabírói írnokainak.⁵⁸ Fejér vármegye 50 Ft,⁵⁹ míg Gömör és Kis-Hont vármegye pedig 100 Ft nagyságú laktört is biztosított szolgabírói írnokai számára.⁶⁰

A fizetések értékének meghatározásához jó viszonyítási alapot nyújt, hogy Hajdú-kerület 1871-ben alkotott tervezetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy 300-400 Ft évi fizetés egy egyedülálló hivatalnok létfenntartására sem elegendő, nemhogy egy családos ember számára.⁶¹

A szolgabírák kiegészítő juttatásai

A vármegyék egy része a fizetésen kívül egyéb juttatásokat is igyekezett nyújtani a tisztviselői számára. A leggyakoribb juttatások a szolgabírák esetében az útiátalány volt, ami érthető annak tudatában, hogy a járást vezető tisztségviselők irányába elvárás volt, hogy meghatározott időközönként látogassák meg a járásukba tartozó községeket. Fejér, Bereg és Szabolcs vármegye az útiátalány nagyságát 300 Ft-ban szabta meg,⁶² míg Bars, Békés, Csanád és Veszprém vármegye 200 Ft-ban.⁶³ Gömör és Kis-Hont vármegye első tervezetében szintén 300 Ft-ban határozta meg az útiátalány nagyságát, de ezt második tervezetében 100 Ft-ra csökkentette.⁶⁴

Csanád, Zala és Békés vármegyék hozzájárultak a szolgabíráik lakhatásához is. Csanád és Békés vármegye természetben biztosított lakást a járást vezető tisztviselőknek.⁶⁵ Ez célszerű volt, mivel így egyúttal hivatali helyiséget is nyújtottak a számukra. Zala vármegyének erre viszont csak három szolgabíró esetében volt lehetősége, így a többi 200-200 Ft szálláspénzzel látta el.⁶⁶ Alsó-Fehér vármegye teljesen más jellegű fizetésen felüli juttatást adott a szolgabíráinak, ugyanis a fizetésén felül 100 Ft szolgatartási átalányt nyújtott.⁶⁷

A szolgabírák a fizetésük mellett még napidíjra és előfogati díjra is igényt tarthattak, amelyeket egységesen útiátalánynak neveztek. A közigazgatási tisztviselőknek járó napidíjakat a belügyminisztérium a kiegyezést követően 1868. október 5-én a 19026/1868. sz. alatt kelt rendeletében az egész ország területére nézve egységesen szabályozta. A belügyminisztérium rendeletében két korábbi napidíjjal kapcsolatos jogszabályra hivatkozott: az 1862. április 2-án 16823. sz. alatt kelt helytartótanácsi rendeletre és egy még

⁵⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.; 22026/1871.

⁵⁸ MNL BM K150 117. 21798/1871.-Zala vármegye; 27282/1871.; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye.

⁵⁹ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁶⁰ MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁶¹ MNL BM K150 118. 31337/1871.

⁶² MNL BM K150 117.17808/1871.-Fejér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye.

⁶³ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 31913/1871.; 17803/1871.

⁶⁴ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 32051/1871.

⁶⁵ MNL BM K150 117. 17803/1871.; 117. 31913/1871.

⁶⁶ MNL BM K150 117. 21798/1871.

⁶⁷ MNL BM K150 118. 31726/1871.

korábbira, az 1825. évi 28696. sz. alatt kiadott udvari rendelethez.⁶⁸ A napidíjakat meghatározó szabállyal kapcsolatos kérdéseket Máramaros vármegye felterjesztése kapcsán válaszolta meg a központi kormányzat.

A megjelölt két jogszabályban a napidíjak mértékét eltérően állapították meg, így Máramaros vármegye ennek kiküszöbölését olyan módon oldotta meg, hogy az egyes tisztviselők esetében azt a szabályzatot vette figyelembe, amelyben magasabb volt a napidíj mértéke.⁶⁹ A belügyminisztérium ennek kapcsán kifejtette, hogy az 1825. évi leiratra csak azon okból történt hivatkozás, hogy az abban foglalt rangfokozatokat és az ebből következő napidíjosztályzatokat vegyék alapul, a napidíjak mértékét már az 1862. évi szabályzat értelmében kell meghatározni. A minisztérium indokolta is a két napidíjszabályzat közötti jelentős eltérést: „s koránt sem oly célból [történt hivatkozás az 1825. évi leiratra], hogy az 1825-ik évi igen csekély tisztí fizetésekre való tekintettel megállapított magasabb napidíjaknak élvezete a jelenlegi többszörösen nagyobb fizetésben részesülő megyei tisztviselőkre kiterjesztessék, s miután a megyei tisztviselők napdíjai, a volt m. k. helytartótanácsnak 1862-ik évi április 3-án 16823 sz. a. kelt intézményével az említett díjosztályzat alapján a mostani viszonyoknak, s az 1848-ik év előtti tisztí fizetések tetemes emelkedésének megfelelőleg szabályoztattak, ezen szabályzatot a törvényhozás további intézkedéséig fentartatni kívánván.”⁷⁰ A miniszteri tanácsosok ennek megfelelően Máramaros vármegye felterjesztését elutasították és felhívták a törvényhatóságot a megfelelő díjszabályzat alkalmazására.

A vármegyei önállóság széleskörű megnyilvánulása tapasztalható abban, hogy Máramaros vármegye erre válaszul 1869. június 1-jén kijelentette, hogy az új napidíjszabályzat elkészültéig a belügyminisztérium rendelete ellenére a központi kormányzat által jogszabályellenesnek minősített határozatát fogja alkalmazni. Erre válaszul 1870. január 3-án a belügyminisztérium a napidíjak egész országban való egységességének fontosságára figyelmeztette ismételten a megye közönségét, és a korábbinál jóval határozottabban elrendelte a megfelelő szabályzat alkalmazását.⁷¹

Máramaros vármegye azonban továbbra is kitartott álláspontja mellett, így 1870. május 2-án újabb feliratban megküldte a belügyminisztériumnak azon kívánságát, hogy a napidíjak kapcsán az általuk helyesnek tartott értelmezést fogadja el a központi kormányzat. Ezt azzal indokolta, hogy a pénzügyminisztériumi tisztviselők napidíjai jóval magasabbak a vármegyei tisztviselőkéknél, így ehhez kellene igazítani ezeket is, mivel a minisztérium által megszabott mérték nem fedezi a szállás- és az ételmezési költségeket. A kért szabályzat alkalmazása pedig azzal fenyegetett volna véleményük szerint, hogy „a hivatalos kiküldetésekbeni eljárás vagy épen nem, vagy felette későn fogna teljesíteni.”⁷²

Erre a felterjesztésre a belügyminisztérium csak 1871 februárjában reagált, mivel az iratra tett feljegyzés alapján az irattárban elveszett a beérkezett irat. A belügyminisztérium

⁶⁸ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁶⁹ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷⁰ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷¹ „[A] megye értelmes közönségének esmert hazafiúi érületénél fogva bizton elvárom, hogy jelen felhívásomnak eleget teend.”-MNL BM K150 111. 24922/1869.

⁷² MNL BM K150 111. 8902/1870.

ismételten igyekezett kikényszeríteni az általa helyesnek vélt álláspont érvényesítését.⁷³ A törvényhatóság azonban továbbra sem engedett a belügyminisztérium akaratának és indoklásul a megye viszonyait felhozva továbbra is kitartott eredeti felterjesztése mellett.⁷⁴ A vármegye emellett felhívta a tanácsosok figyelmét arra, hogy a szolgabírák, mivel a közigazgatás és igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása még elmaradt, jóval magasabbapidíjak mellett végezhetik a bírói megkereséseket, mint a közigazgatási eljárásokat, amely megoldás fenntarthatatlan. A belügyminisztérium végül a vármegyei határozat azonnali hatályon kívül helyezését rendelte el és felhívta Máramaros megye főispánját, hogy az újabb nehézségek felmerülésének megakadályozása érdekében lépjen fel.⁷⁵

Az esetből kitűnik, hogy egy ellenálló törvényhatóság akaratának letörése jócskán „fej-törést” okozott a központi kormányzat számára. A vármegyék pedig az évszázados önkormányzati függetlenségüket nehezen adták fel az alkotmányos, parlamentáris kormányzat megjelenése ellenére is.

Aapidíjak kapcsán kialakuló vitás ügy ismertetését követően érdemes megvizsgálni, hogy a fennforgó vita miképpen befolyásolta a járási tisztviselőkapidíjait. A szolgabírákat az akkori IX. osztályzatba sorolták, így kiszállásaikért az 1825. évi szabályzat értelmében 4 Ft 20 kr járt nekik, míg az 1862. évi rendelet szerint 3 Ft. Az alszolgabírák esetében ez a X. osztályzatnak megfelelően az 1825. évi díjszabásban 3 Ft 36 kr volt, míg az 1862. évben 2 Ft 50 kr. Az esküdtek a XII. osztályzatban voltak megtalálhatóak, és az 1825. évi szabályzat értelmében 1 Ft 68 kr volt a díjszabásuk, míg az 1862. évi szabályzat az ő esetükben kedvezőbb volt, mivel abbanapidíjuk 2 Ft-ra emelkedett.⁷⁶

A fent ismertetett ügy megfelelő támpontot nyújt a vármegyék által az 1870:XLII. tc. alapján megállapítottapidíjak vizsgálatához. Aapidíjak kapcsán egységesnek mondható a tervezetekből formálódó azon szabályozás, hogy a szolgabírák csak a járásukon kívül vagy magánszemélyek ügyeiben való eljárás esetén tarthattak igénytapidíjra.⁷⁷ A szolgabírák hivatalos utazásaik alkalmával fuvar költségre vagy más néven előfogati díjra is jogosultak voltak. Emellett a helyettesítést végző járást vezető tisztségviselő kapottapidíjat és előfogati díjat munkájáért,⁷⁸ viszont Doboka vármegye csak előfogati díjat nyújtott ilyen esetben számukra.⁷⁹ Közügyekben a járás területén belül a megyei házipénztárból nem

⁷³ MNL BM K150 111. 8902/1870.

⁷⁴ „[T]ekintve az itteni viszonyokat azok alig hasonlíthatók más megyék viszonyaihoz, hol majd minden községben lakó urbírtokosok vagy uradalmak tisztjei szívesen látják el a tisztviselőket, míg megyénk alig néhány községeiben lakván urbírtokosok a tisztviselő rongyos és piszkos zsidó korcsmákra van szorítva, hol drága pénzen sem képes magát kellően ellátni”-MNL BM K150 111. 6992/1871.

⁷⁵ MNL BM K150 111. 6992/1871.

⁷⁶ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷⁷ „Általános szabályként kimondandó lenne, hogy a tisztviselőket és bizottm. tagokat a fentebbiek szerint szabályozottapidíjak csak magán érdekű, vagy a megye területén, illetőleg a járási tisztviselőkre nézve egyszersmind járásukon kívüli küldetéseikben illetnék meg, ezen tisztviselők pedig a kik úti átalány élvezetében nem részesülnek előfogati díjak fölszámítására is jogosítva legyenek.”-MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye.

⁷⁸ MNL BM K150 118. 22592/1871.

⁷⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.

voltak jogosultak sem napidíjra, sem előfogati díjra.⁸⁰ Ennek az az oka, hogy a szolgabírónak a járása beutazása hivatali kötelessége volt, így emiatt nem tarthatott igényt külön napidíjra.⁸¹ Csongrád vármegye ugyanezen okból lefektette azt a szabályt, hogy a tisztviselők a közgyűlésen való kötelező jellegű részvételükért szintén nem számíthatnak fel napidíjra.⁸² Ez különösen azokra a szolgabírákra vonatkozott, akik a fizetésük mellett útiátalányra is jogosultak voltak,⁸³ bár több törvényhatóság ezt úgy oldotta meg, hogy külön útiátalány folyósítása nélkül úgy tekintette: a tisztviselők fizetése ezt magában foglalja.⁸⁴ A magán-személyek ügyeiben a napidíj megfizetése a feleket terhelte.⁸⁵ Zala vármegye pedig az újoncozási költségeket kiemelte a többi költség közül, és ennek megfizetését a honvédelmi minisztériumhoz utalta.⁸⁶ Fejér vármegye közönsége az általuk megállapított napidíjakhoz indoklást is fűzött: „A napidíj meghatározásánál az illető állás fontossága és rangja vétetett zsinormértékül – a nélkül azonban – hogy napidíj osztályzat állítatott volna fel.”⁸⁷

A napidíj mértéke a köztörvényhatósági törvény végrehajtását megelőzően az országban egységesen 3 Ft volt, amelyet Máramaros vármegye alacsonynak talált, így ezt kívánta megemelni.⁸⁸ A többi vármegye ezt hasonlóan nem tartotta megfelelőnek, mivel néhány kevésbé tehetős törvényhatóság kivételével legalább ugyanilyen mértékű napidíjat állapítottak meg.⁸⁹ Ezek az erdélyi vármegyék közül kerültek ki, amelyekben a szolgabírák fizetése is jóval alacsonyabb volt, mint az ország többi részében. Kővár vidék a Máramaros vármegye ügyében már ismertetett 1825. évi szeptember 21-én 28696. sz. a. kelt rendeletre hivatkozva állapította meg a szolgabírái napidíját 2 Ft 50 kr-ban még 1871-ben is.⁹⁰ A Máramaros vármegye által felterjesztett táblázat alapján azonban úgy tűnik, hogy ezt tévesen tették, mivel inkább az 1862. évi szabályzatban foglaltak szerint szabhatták ezt meg az alszolgabírói napidíjaknak megfelelően.

⁸⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 21161/1871.-Békés vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

⁸¹ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye.

⁸² MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁸³ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 27079/1871.-Fejér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

⁸⁴ „a végrehajtási tisztviselők, úgy mint (...) szolgabíró (...), kiknek fizetésében az útiátalány is ben foglaltatik köz és magán ügyekben a szék illetőleg a járás területén belől a házi pénztár terhére napidíjakat és előfogati költségeket fel nem számíthatnak.”-MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék ; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék 118. 28726/1871.; 31986/1871.-Hont vármegye.

⁸⁵ MNL BM K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22499/1871.-Kővár vidék.

⁸⁶ MNL BM K150 117. 31267/1871.

⁸⁷ MNL BM K150 117. 27079/1871.

⁸⁸ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁸⁹ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék (2 Ft); 21800/1871.-Fogaras vidék (2 Ft); 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye (1 Ft 50 kr); 21272/1871.-Doboka vármegye (1 Ft 50 kr).

⁹⁰ MNL BM K150 118. 22499/1871.

Zala, Csanád és Alsó-Fehér vármegye 3 Ftapidíjat határozott meg a járást vezető tisztviselőinek.⁹¹ Fejér, Hont és Veszprém vármegye esetében a 4 Ft-nyiapidíjat a belügyminisztérium befolyásának hatására csökkentették 3 Ft-ra.⁹² Emellett még Gömör és Kis-Hont vármegye módosította második tervezetében 6 Ft-ról 4-re.⁹³ A 3 Ft-osapidíjnál Arad, Csongrád, Békés, (4 Ft) Bars és Bereg vármegye (5 Ft) határozott meg jóval magasabb összegeket.⁹⁴

A szolgabírák hivatalos utazásaik alkalmával fuvar költségre vagy más néven előfogati díjra is jogosultak voltak. A tervezetek megalkotásakor ezek meghatározása az egyik legproblémásabb elem volt. A belügyminisztérium iránymutatása szerint a tisztviselők a hivatalukkal együttjáró utazásaikat kötelesek voltak maguk fedezni, vagy a vármegye házi pénztárából kellett téríteni ezeket a költségeket. A magánfelek ügyeiben való eljárásuk alkalmával viszont mind aapidíjukat, mind az előfogati díjat a magánfelek kötelesek voltak megteríteni.⁹⁵

A törvényhatóságok szervezési munkálatai előtt, 1871. január 3-án Csanád vármegye a belügyminisztériumhoz fordult az előfogati díjak rendezése érdekében. A vármegye ugyanis az aktuális 1 Ft 4 kr helyett a régi 52 kr-ra szállította le a mértföldenkénti előfogati díjat, amelyhez az új törvény rendelkezéseinek megfelelően a belügyminisztérium jóváhagyását kérte. A vármegye közönsége ezt azzal magyarázta, hogy a magas fuvardíjak miatt a megyei tisztviselők számára a járáások beutazása nehézségekkel jár.⁹⁶

A belügyminisztérium ennek kapcsán előbb a számvevőség állásfoglalását kérte, amely szerint az előfogati díjat 1 Ft 4 kr-ra emelő 1868. szeptember 29-én 19026. sz. alatt kelt belügyminisztériumi körrendeletet éppen több vármegye kérésének engedve adták ki, ugyanis a korábbi 52 kr-os egységár az előfogatot kiszolgáltatót károsította. A számvevőség emellett kifejtette, hogy nem lenne kívánatos, ha a vármegyék számára lehetőséget teremtene aapidíjak és fuvardíjak szabadon való meghatározására, mivel ez a vármegyék közigazgatási szervezetének állami finanszírozását megnehezítené. A vármegye kérését így a belügyminisztérium „a köztörvényhatóságok küszöbön álló szervezéséig” visszautasította, mivel méltánytalannak vélte, hogy a tulajdonos lovait, kocsiját és kocsiját mindössze 52 kr-os mértföldenkénti áron a közigazgatási tisztviselő számára használatra átengedje.⁹⁷

A belügyminisztériumi tanácsos által kilátásba helyezett szervezési munkálatok valóban újraszabályozták az előfogati díjakat. Több vármegye a korábbi szabályozáshoz igazodva 1 Ft 4 kr-ban határozta meg az előfogati díjat.⁹⁸ Zala vármegye pedig a már ismertett ügyben is említett 1868. évi rendelethez hivatkozva szabta meg 1 Ft-ban az előfogati

⁹¹ MNL BM K150 117. 31267/1871.; 17803/1871.; 118. 31726/1871.

⁹² MNL BM K150 117. 17808/1871.; 27079/1871.; 118. 28726/1871.; 31986/1871.; 22336/1871.; 30172/1871.

⁹³ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 32051/1871.

⁹⁴ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 21068/1871.; 21161/1871.; 21799/1871.; 118. 27001/1871.

⁹⁵ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁶ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁷ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁸ „Az előfogati díj tárgyában eddig fennállott szabályrendelet- mely szerint mértföldenként 1 Ft 4 kr volt jogosan felszámítható – jövődre is sinórmértékül szolgálend.”-MNL BM K150 117. 27079/1871.-Fejér vármegye; 31913/1871.-Békés vármegye; 118. 28726/1871.-Hont vármegye (csak a megye határon belül); 22499/1871.-Kővár vidék; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

díjat.⁹⁹ Ugyanilyen módon járt el Doboka vármegye is.¹⁰⁰ Csanád és Arad vármegye esetében a belügyminisztérium módosította a fuvarköltiséget 1 Ft 4 kr-ra, mivel a törvényhatóságok túl alacsony előfogati díjat szabtak meg.¹⁰¹ Csanád vármegye ugyanis úgy vélte, hogy a szolgabíráknak juttatott túl magas előfogati díj az alacsony utazási átalány miatt ellehetetlenítene a járási községek gyakori meglátogatását. A törvényhatóság emellett a négylovas és a kétlovas kocsik fuvardíját eltérően kívánta megszabni, mivel négylovas fogatra csak a téli rossz minőségű utak esetén volt szükség, de ehhez a belügyminisztériumi tanácsos szintén nem járult hozzá.¹⁰² A belügyminisztérium ilyen módon való beavatkozása az önkormányzati hatáskörbe azért érdekes, mivel Gömör és Kis-Hont vármegyében jóváhagyták a mindössze 50 kr-os fuvardíjat.¹⁰³

A belügyminisztérium tehát az 1 Ft 4 kr-os mértföldenkénti díjszabást vette alapul a korábbi rendeletének megfelelően. A vármegyék többsége azonban nem ehhez igazodott, hanem 1 Ft 50 kr mértföldenkénti fuvardíjat állapított meg.¹⁰⁴ Békés vármegye esetében már tapasztalható a technikai fejlődés megjelenése a közigazgatás területén is, mivel a szabályzata a vasút segítségével megtett utazások esetében eltérést engedett a meghatározott fuvarköltésztől.¹⁰⁵

A szolgabírói életpálya bemutatása

A szolgabírák szolgálati jogállásának szabályozása kapcsán érzékelhető mind a törvényhozói részről, mind a törvényhatóságok oldaláról, hogy a történeti hagyományok tiszteltben tartásával igyekeztek minél népszerűbbé tenni a vármegyei tisztviselői életpályát. E törekvés jele volt, hogy a jogalkotó immár hat évre nyújtotta a szolgabírák mandátumát, viszont a rendi tradíciók iránti nosztalgia meggátolta, hogy az igazán megoldást jelentő élethosszig tartó kinevezési rendszer megvalósulhasson a törvényhatósági tisztviselők esetében. Ennek következménye volt, hogy a szolgabírói tisztség nem biztosított egész életen át tartó megélhetést,¹⁰⁶ így betöltői nyugdíjra sem számíthattak biztosan.¹⁰⁷ Nyugdíjra nemcsak a választott tisztviselők, hanem az államkincstár terhére a segéd- és kezelő

⁹⁹ MNL BM K150 117. 31267/1871.

¹⁰⁰ MNL BM K150 117. 21272/1871.

¹⁰¹ „[E]zen összeg jelenlegi gazdasági viszonyok közt annyira emelkedett fuvardíjakkal arányban nem áll, s mert a fogattulajdonos szembetűnő károsodása nélkül nem lehet követelni, hogy a fogat mértföldenként 52 kr-nyi díjért engedtessek át, mértföldenként 1 Ft 4 kr-ban állapítom meg.”-MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 32776/1871.-Csanád vármegye.

¹⁰² MNL BM K150 117. 27291/1871.; 32776/1871.

¹⁰³ MNL BM K150 118. 32051/1871.

¹⁰⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 29328/1871.-Fogaras vidék; MNL BM K150 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 27001/1871.-Bereg vármegye;

¹⁰⁵ „[A]z egyes tisztviselők által vaspályán tett utakról szóló fölszámítások a vasúti árjegyzékek szerint teendők.”-MNL BM K150 117. 31913/1871.

¹⁰⁶ „Nem hagyhatók figyelmen kívül a felelősség elvéből kifolyó, 's néha a legjobb szándék – és szorgalom mellett is, előállható következmények; nem főként azon körülmény hogy a közigazgatási tisztviselő hivatala nem örökös, nem jutalmazza a szorgalmat és hűséget egy egész életen át, ezt csak addig fizetik, míg a munkát bírja; sőt legyen bár a leghívebb – szorgalmasabb – és képesebb, minden választás alkalmával ellene fordulhat az urna.”-MNL BM K150 117. 21068/1871.

¹⁰⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 118. 22499/1871.-Kővár vidék.

személyzet sem tarthatott igényt. Ezt igazolja Pápay Sándor volt csendbiztos és Varga Mihály volt megyei hajdú esete is, amely ügyekben a belügyminisztérium elutasította az erre irányuló kérelmeket.¹⁰⁸ Nyugdíjalap létrehozására az egyes törvényhatóságoknak volt lehetősége teherbíró képességük függvényében. Érdekes ennek kapcsán megjegyezni, hogy a közigazgatási tisztviselőkkel ellentétben a bírák számára már ekkor kilátásba helyezte a jogalkotó a nyugdíjjogosultság lehetőségét a szervezeti átalakítások alkalmazásával, de ennek pontos kidolgozása 1885-ig váratott magára.¹⁰⁹

A törvényhatóságok által meghatározott szolgabírói fizetések és az azokhoz fűzött indoklások arra utalnak, hogy a vármegyék igyekeztek a szolgabírák számára nyújtott fizetések, plusz juttatások, napidíjak és előfogati díjak segítségével vonzóvá tenni a szakképzett fiatalok számára a közigazgatási szolgálatot. A legtöbb vármegye képes volt a szolgabírái számára tisztességes megélhetést nyújtani, azonban valósan tűnik a törvényhatóságok azon aggálya, miszerint a legkiválóbbakat „elszívják” az ennél jóval jövedelmezőbb állások. A legnagyobb problémát valóban az jelenthette a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet 1872-ben megvalósuló elválasztásakor, hogy az állam által dotált bírák magasabb fizetésre váltak jogosulttá az 1871:XXXII. tc. értelmében, mint a törvényhatósági tisztviselők. Márpedig a megyei hivatalnokok jelentős része még 1871-ben is részt vállalt az igazságszolgáltatási teendők ellátásában, így a bíráskodás kapcsán a két személyi kör szorosan összefonódott ekkor.

A szolgabírák javadalmazásának összevetése a többi tisztségviselő fizetésével azt mutatja, hogy a legtöbb vármegyében a szolgabírák az elismert tisztségek közé tartoztak. Csupán az alispán, az árvaszéki elnök és a főjegyző helyezkedett el egyértelműen „felette a ranglétrán”. Különös, hogy a szakképzettséghez kötött tisztségek (mérnök, főorvos, állatorvos) betöltőit jellemzően kevésbé honorálták, mint a „tradicionális” tisztviselőket (szolgabírák, számvevő, tiszti ügyész, pénztárnok).

A szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályok (fizetés, napidíj, előfogati díj) a törvényhatóságoknak biztosított széleskörű önkormányzatiság okán partikuláris képet mutattak a törvény megszületését követően.¹¹⁰ A szétaprózódott jogi szabályozás és a szolgálati pragmatika hiányának következtében a vármegyei tisztviselőkre vonatkozó egységes szabályozás nem jöhetett létre. Ezt jól szemlélteti, hogy két vármegye példája arra mutat, hogy a szolgabírák hat hét időtartamú szabadságra voltak jogosultak,¹¹¹ viszont a többi törvényhatóság tervezetéből hiányoznak az erre vonatkozó rendelkezések, így egyértelműen nem állapítható meg, hogy mi volt az erre vonatkozó gyakorlat. Az 1869:IV. tc. szintén 6 heti szabadságot engedélyezett a bírák számára, így látható, hogy ebben is igazodtak az igazságszolgáltatási személyzet munkafeltételeihez.¹¹² A szolgabírák munkakörülményeire szintén csak szórványos utalások találhatók, csupán Hont vármegye szabályozta tervezetében a

¹⁰⁸ MNL BM K150 112. 1871. II. 3.t. 18517/1870.; 1871. II. 2.t. 1592/1871.

¹⁰⁹ ANTAL TAMÁS: *A bírák nyugdíjazása Magyarországon (1867-1945)*. Magyar Jog 2003/12. 723. p.

¹¹⁰ PAPP LÁSZLÓ: *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira*. De iurisprudentia et iure publico 2012/1–2. sz. 99. p.

¹¹¹ Minden tisztviselőnek az alispán a „*körülmények tekintetbevétele mellett, saját felelőségére egy évben hathéti szabadságot adhat. Hosszabb időre csak a megyei közgyűlés adhat a körülmények tekintetbe vétele mellett szabadságot.*”-MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye.

¹¹² KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer-féle Könyvkiadóvállalat. Budapest, 1905. 843. p.; 1869:IV. tc. 18.§.

szolgabírói hivatal működését.¹¹³ Ennek köszönhető az, hogy egybefüggő képet nem tudunk alkotni a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokról.

A bemutatott minisztériumi munkálatok ismeretében az a következtetés vonható le, hogy a belügyminisztérium meg sem kísérelte a vármegyei tervezetekben egységesíteni a szolgabírák fizetéseit, napidíjait, előfogati díjait vagy akár szabadságuk időtartamát, szórányosan a túlzott mértékű pénzösszegeket korrigálták. Ez abba az irányba mutat, hogy a tisztviselők fizetésének, munkafeltételeinek egységesítése nem volt célja a belügyminisztériumnak, így nem törekedtek a neoabszolutizmus mintájára egységes hivatalnokréteg kiépítésére a vármegyékben.

MÁTÉ PÉTERVÁRI

LEGAL STATUS OF THE DISTRICT ADMINISTRATORS IN THE ERA OF THE ACT 42 OF 1870

(Summary)

In my paper, I demonstrated the execution of the Act 42 of 1870, the first act about the Organization of the Hungarian Public Administration, with regard to regulation of the district administrator (szolgabíró). I examined the archive material of the Hungarian Royal Ministry of the Interior (Hungarian National Archive, Documents of Ministry of the Interior K150 117., 118. bundles). The district administrator was an elected officeholder in the counties in compliance with the feudal traditions whose mandate took six years. I analysed the salaries and the complementary allowances of the district administrator in the municipalities in this paper. The analysis presents that the municipalities determined diverse salaries for the district administrator which depended on the budgets of the municipalities. The Ministry of the Interior had rights to confirm the public administration plans, but the councillors of the Ministry of the Interior did not strive for uniformity referring to working conditions of the district administrators. This fact shows that the ministry had not intention of establishing a Hungarian uniform administrative layer.

¹¹³ Az esküdt és a szolgabíró „közös irodájukat pedig a közönség érdekében, a panaszok stb efféle elfogadása tekintetéből naponként nyitva tartani köteleztetnek.”-MNL BM K150 118. 28726/1871.

BÉLA RÉVÉSZ*

For the intelligibility of the language of the secret services

Introduction

Words can mean different things to different people. This can be problematic, mainly for those working together in a bureaucratic institution, such as the secret service. Shared, certified, explicit and codified definitions offer a counter to subjective, solitary and/or culturally dominant definitions. It's true that codified secrecy terms for secret services can be seen to involve a number of political, cultural, subcultural "languages", but if words come from unclassified or declassified files, memorandums and/or records, one needs a deep understanding of the secret services. A remarkable feature of this bureaucratic language is the evolving nature of, certain "keywords" as important signifiers of historical transformation. Thus, the changes in the language of the secret services depends at least as much on the internal changes of the secret services as on the transformation in the external political-social environment. In spite of the confusion of Hungarian secret services in the revolutions of 1918-1919 and the disintegration of the Austrian-Hungarian Monarchy, in the early 1920's became a stable system.

Between the two World Wars, the Hungarian State Police, directed by the Ministry of Internal Affairs (hereinafter referred to as MIA), the Military Intelligence and Counter-Espionage directed by the Ministry of Defence (hereinafter referred to as MoD), and the Hungarian Royal Gendarmerie directed by both of the Ministries had their own operational service. This structure existed unchanged until 1945. Simultaneously, with the forward advance of the soviet troops, government began to re-establish the former system of the secret services in the eastern part of the country. After WWII, in 1946, the "State-protection Department" as political police became independent from the police. However, from the beginning, they remained under the control of the Communist Party. After 1950, the State Security Authority provided special services for the MIA and the Military Political Directorate of the MoD. After quashing the revolution in 1956, in the spring of 1957, the MIA Political Investigation Department was established which – with slight modifications – kept the structure created during the "state protection era". The MIA III. The State-Protection General

* Habil. Associate Professor, University of Szeged Faculty of Law and Political Sciences, Department of Political Sciences

Directorate was established in 1962. The reorganization was finalised in the middle of the 1960's, which resulted in the new system, which – with the structure of Directorates – became the ultimate structure of the state secret police until the abolishment of the MIA General Directorate III in January 1990. These organizational transformations were largely the result of exogenous historical-political changes. Moreover, each new period had a major impact on the organizational communication, language use and vocabulary of the secret services. This study seeks to interpret these historical transformations.

1. Philosophy of language and secret services

Ludwig Wittgenstein, the founder of the modern philosophy of language, in one of his earlier dissertations [105: 230–235.] saw the only, perfectly meaningful use of language as a complete representation of facts. He also stated that any attempt to use it in any other way is necessarily meaningless. In later works [107: 280.], in his preliminary thoughts Wittgenstein already expressed his doubts about the role of language as it described the world exclusively, and rather regarded it as a set in which all activities serve a different purpose than the description of the world and it has rather an “imaging” function. In fact, this latter function has been given priority in *Philosophical Investigations* [106: X.]: “*Philosophy simply puts everything before us, and neither explains nor deduces anything. -Since everything lies open to view there is nothing to explain.*” Slightly at odds with the decisive logical interpretation over the years, is that not only the everyday “social” language has come to the forefront, but also the emphasis on the fact that in the linguistic structure, the linguistic sign and the object/subject of the language are only conditionally linked. This recognition was leaning towards that which was identified in later research in conjunction with anthropological linguistics. The discipline of sociolinguistics focuses especially on social factors, which sets out that different forms of speech can be linked to different groups and social strata. As such, language is a set of dialects and styles formed along different variants, territorial and social indicators. Taking this interpretation, the heterogeneous language set of the community as a whole and its variations have already drifted from the original language concept of Wittgenstein. His theory is firmly aimed toward the language as the complete representation of facts. The more general effects of the change in the mind-set of the philosophy of the language described above were experienced in the second half of the 20th century.¹ During this period, which also can be considered as the emergence of sociolinguistics, the representatives of the discipline started focusing on examining the links between language use and society in linguistics around the world. The methodology of this study will use the latter version, when Wittgenstein intended to acknowledge a connotative viewpoint.

In addition to the functions in the process of thinking and exploration of reality, the most basic form of social interaction, language also plays an emotional and expressive role. The sociological, socio-psychological aspect of this phenomenon is how the complexity of social structures are reflected in the social structure of the language, and whether the

¹ SÁNDOR KLÁRA: *The paradigm found – or what science history is good for*. Hungarian Philosophical Review. 1999. 4-5. p. 595.

different subcultures are expressed in the diversity of linguistic identities.² If we denote the essence of communication at all times in the communication and exchange of information, even in the digital world of the information society, the most appropriate instrument for this is the written and/or spoken signal system; the language. The extensiveness, validity and generality of this instrument depends primarily on the breadth of the social set that needs to communicate and exchange information in the collective action of the society to optimize their interactions. The need for co-operation is the most important integrating factor for community existence and survival. The community's basic need, therefore, is the identical and unequivocal correspondence between the language marking and the phenomenon indicated. If this community is organized by the state power, it will usually interact with each other in the form of the language of the state power and the public language used by citizens. According to some approaches, this pattern is determined by the more demanding linguistic interactions of higher-educated, more cultured people; which can be also defined as the normative language version of the linguistic area.³

In contrast to this "linguistic standard", the sociolinguistic approach defining the concept of public language, which eliminates the role of these value factors from this definition and considers the public language as "everyones'" or "peoples'" communication instrument. However, both approaches are generally common in accepting that another special sublanguage also serves to communicate between the groups on the lower levels of the general population. The peculiarity of the sublanguage is that it is a less-written, more spoken, micro community-specialized language, and it is markedly different from the dialects by region, which can be called regional-public languages. In this respect, the structure of society, which is first defined by aggregation of individual statistical characteristics (age, education, income, place of residence, etc.), may also be suitable for describing levels of linguistic structure. Collective criteria, such as the relation of certain social groups to power and inequality, add another dimension to the demonstration of the connections between the two systems. As a result, it can be examined, for example, why users of certain languages or their variants have no social influence or are excluded, while a group speaking another language or variant exercises social, economic or political power.⁴ In multilingual communities therefore, it is also possible to study the real and symbolic role that each language plays in the life of the examined community and it is also possible to easier understand how a language variant and social identity are related, or why is it possible, that one minority is able to preserve its language over a long period of time, while another replaces significantly its old linguistically elements to new ones over a few generations?

From the beginning of the 19th century, in Europe, all professional speaking communities demanded the use of independent terminology as a typical set of specific technical terms for particular purposes linked to the specific speech situations of the profession.⁵

² CRYSTALL, D.: *Cambridge Encyclopedia of Language* (2. ed.). Cambridge University Press. 1997. p. 21.

³ JAKAB, ISTVÁN: *For the Systematic and Terminological Questions of Literary Language, Common Language, Dialects*. Literary Review 17. Budapest, 1974. pp. 431–442.

⁴ SZÁNTÓ, ZOLTÁN: *Stratify and/or Structure*. Replika. 1991. pp. 2–3., 3–17.

⁵ Just a few examples to illustrate how different disciplines focusing on the history of their own language of specialty and their peculiarities: *Church Terminology*. Teaching Hungarian – Methodological Journal. 4. Budapest, 2012.; VAJDA HENRIK: *Changes in the Terminology of Hungarian Libraries*. Book, Library, Librarians. 2014. 4.; GRÉTSY LÁSZLÓ: *Reflection of Socio-Economic Changes in the Common Language*

As part of the idea of nationalism, the monopoly of the universal Latin language in the disciplines has been strongly overshadowed by the rise of the national language, but owing to the basic methods of the creation process of terminology – revive already forgotten words, new vocabulary and mirror translations – some elements of the traditional Latin vocabulary also survived in the emerging new terminologies. More or less the same process had taken place in Central Europe, where the German (and Italian) language elements had the greatest impact on terminological changes.⁶

From the extensive literature on terminology, the following cited statement of almost a hundred years ago may be recalled for its lasting validity and accuracy to this day: “*The accessories of artificial word or technical term, are therefore conceptual accuracy, linguistic correctness, purity, furthermore the ease of application and consistency; these are accompanied even by a negative requirement: they should not have an emotional side-tone or mood accompanying words, like the terms of literary, conversational and any other public language terms, as they could obscure their specificity. From an aesthetic point of view, it is enough if it is not complicated and easy to pronounce. Its beauty should be like a machine part, which is consummate if it is perfectly suited to its aim and purpose.*”⁷

2. Research methods and materials

Unlike the so-called “civilian” terminologies, the terminology of the secret services has the specialty that the secret services themselves differ from other state and non-state actors, which is their “unknowability”, their confidentiality. The way to understand the linguistic secrecy of the secret services may be through the interpretation of the concept of secrecy.

The secret services (state protection, state security, national defence, national security bodies, intelligence, counter-intelligence, political police, etc.) had been created as part of the prevailing socio-power structures. Since their creation, they have been in continuous operation, under *non-public (internal) regulations, within a secret institutional framework, clandestine staff and the use of special covert techniques* to protect the different types of sovereign state powers. The lack of information had always been created largely in the dictatorships and to a lesser extent in democracies as a “mysterious image” to the clandestine activities of these services. The pursuit of constant hiding from the “enemy” unfortunately also hides the information from “friendly” views, and therefore the most important structured system of human cognition, the science itself, is also restrained from being able to fully gather and analyse the information concerning the secret services.

Vocabulary. Our Hungarian Today. Budapest, 1976.; SZÉP BEÁTA: *Contributions to the History of the Development of the Hungarian Legal Terminology.* Hungarian Linguist. 3. Budapest, 2009.; FÓRIS ÁGOTA–BÉRCES EMESE: *Current issues in Musical Terminology and Musical Lexicography.* Budapest, 2007; HORVÁTH PÉTER: *The Internet and its Terminology – by a 'Semi-professional' Eye.* Scientific and Technical Information. Budapest, 2005.; TOMOLYA JÁNOS: *Utilization of Experience and Development of Military Terminology.* Military Science, 2004. 2.; SPÁT ANDRÁS: *Topical Issues of Hungarian Medical Terminology.* Debrecen Review. 2002. 2.; SOLYMOS REZSŐ: *The Role of the Forestry Terminology in the Development of Hungarian Forestry.* Hungarian Science. 2000. p. 10.

⁶ SZÉP, BEÁTA. op. cit. p. 31.

⁷ TOLNAI, VILMOS: *Artificial Language, Terminology.* Hungarian Language. Budapest, 1923. p. 78.

Strangely enough, in order for this particular research object to be conceived of as verifiable knowledge by rational reasoning, there must also be favourable political conditions. Namely, the secrets of the secret service structures mostly appear in the exchange of power leaders / leaders, but not infrequently during the change of political elites, regimes, systems, at least to the extent, and in the manner deemed useful by the leadership of the new power. In such periods, large revelations may approach objective (half-)truths, however withholding information or their “leak” can also erode the critical independence and autonomy of scientific knowledge. These are the reasons why the “boosts” in the research of secret services are mostly linked to major political and social “shocks”, when the new political regime seeks to use the legitimacy of science to criticize the former political leadership or to validate its own power. Moreover, the most appropriate means of doing so is to fully disclose the evil, immoral, corrupt, cruel, and cynical features of the former leadership. The revelations are “delighted” to be joined by a part of the public, which, by virtue of its anti-politicization attitude, considers all power manoeuvres to be immoral, and furthermore the science, for which it is important that so-called but hidden political information is suddenly revealed can be processed by scientific means. It is no coincidence, therefore, that the research field of the secret services is dominated by *social, institutional, and political history* and is relatively marginalized by other scientific research areas.

The use of the term “*secret service*” also requires preliminary explanation. Spies, Secret Agents, Operatives, Intelligencers, Exploratories, Reconnaissants, Counter-intelligence officers, Undercover informers, Clandestine Staff, Confidants, Network Members, etc. The institutions that provide the framework for its activities appear in a variety of common and frequently used names in the public and press languages, and sometimes in the specialized literature. Part of the distinction is due to differences in substance. In many cases, however, it is only their conceptual ambiguity that makes these terms meaningful. At the same time, under the term secret services irrespective of the era and political-power context, all forms of *hidden information gathering and/or counterintelligence activities, which have the basic purpose of maintain the prevailing state sovereignty* can be considered collectively. Thus, it does not take into account the degree of institutionalization of the forces engaged in these activities, the form, directions of their activities, nor the legitimacy basis of the given state power - while being bound to the state is an indispensable condition. It is also true that the protection of sovereignty, more or less directly, is dealt with by all governmental bodies, but of these, the use of special, covert, secret, operative forms, methods, forces and means is solely the attribute of the secret services.

*“When we get to know a secret (...), first of all we feel special, which initially feels good. Then knowledge becomes more and more a burden and some become anxious that they cannot tell this secret to others. The reality is that we really want to reveal it, but at the same time, they also know that it would violate their confidence in them. At first glance, one might think that there is no simpler, more childlike thing than secrecy, but then it turns out that they are actually working on very complex processes.”*⁸ Philip Zimbardo, the professor of psychology at Stanford University, interprets the essence of the secret as the cognizant

⁸ ZIMBARDO, PH.: “*You may have something that no superhero has*” – Interview made by Csaba Molnár. Hungarian Nation Weekend Magazine, 4 June 2017. Budapest. p. 4.

of the secret, which phenomenon had also been approached in the Gospel of Luke from the direction of dynamics: “*For there is nothing hidden that will not be made manifest, nor secret, that will not become clearly known, and come into illumination.*”. The two types of vision can already well illustrate that the secret phenomenon is based on at least two pillars at first glance; its subject and material aspects can be distinguished. How this can be linked to a well-defined occupation, in this case a particular group of secret services, can be easily read from this duality. The most diligent “secret factory” is the secret service of the prevailing state in which, according to historical examples, not only the “hero” or “victim”, but also the actors of everyday life can easily develop some kind of hidden relationship. On the other hand, as the Bible states: these secrets are not eternal, with time they will “come to the light.”

If we assume that the essence of the secret is the inverse of communication or simply the “negative communication,”⁹ or perhaps “conscious concealment,”¹⁰ we are confronted with the paradox that the most information-blocked areas create the most intense social need, provided we want to dissolve the information vacuum, which has been created. The lack of answers to the relevant “why” question increases cognitive insecurity and the lack of information also increases the social tension caused by the lack of explanations.¹¹ In addition, secrecy does not simply mean a subjective lack of information, but also requires the actual informant to intentionally become a “decoder”, meaning that the possessor of the information deliberately conceals this knowledge. In such cases, secrecy does not simply mean deliberately obstructing normal communication processes, but also includes the active social relationship between them and the *interaction of their conflicts*.

At the same time, the *relative and historical* aspects of the nature of the secret are also visible. Different cultures, subcultures, groups, and institutions with varying demand for information regard the lack of information as non-communication; a secret. A substance, which was previously public, may later be protected by secrecy, while the reverse process is even truer: what used to be secret may later be deprived of this protection. It is no coincidence that Habermas (1962 trans 1989) derives the 18th century significance of the emergence of social publicity from the historical excess of the *arcane and bureaucratic practices* of absolutist state: “*The apologetic literature defending the secrets of state thematised the means by which the prince could maintain the jura imperii, his sovereignty—that is to say, brought up just those arcana imperii, that entire catalogue of secret practices first inaugurated by Machiavelli that were to secure domination over the immature people.*”¹² Therefore, with the strengthening of civilian communities, the practice of the Arcana is increasingly replaced by the principle of publicity. However, as the publicity of common affairs becomes more self-evident, at the same time, on the other side of society,

⁹ See: NIKOLOV, E.: *The Secret. The opposite of communication*. Mass Communication Research Center. Workshop 3. Budapest, 1987. p. 5.

¹⁰ SIMMEL, G.: *The Secret and the Secret Society*. In. *Selected Social Theory Studies*. Budapest 1973. p. 321.

¹¹ It is the unanimous conclusion of the literature on attribution that inexplicability and incomprehensibility are as unpleasant and disturbing as when we are uncertain of our values. HEWSTONE, M. – ANTAKI, CH.: *Explanations of Attribution Theory and Social Behavior*. In. HEWSTONE, M. STROEBE, W. – CODOL, J. -P. – STEPHENSON, G. M. . *Social psychology – from European Perspective*. Budapest. 1995. pp. 130–161.

¹² HABERMAS, J.: *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Budapest, 1971. p. 80.

the tendency to protect *autonomous secrets* in the private sphere is growing: “*What is public became more public, while that which is private became even more private.*”¹³

According to Habermas, “*The public sphere of civilian society stood or fell with the principle of universal access. The public sphere from which specific groups would be eo ipso excluded was less than merely incomplete; it was not a public sphere at all.*”¹⁴ In principle, everyone has the ability to participate in the public sphere of society. Reasonability, rational thinking is an anthropological (not class or order) property; “*With the removal of the barrier that representative publicity had erected between laymen and initiates, special qualifications—whether inherited or acquired social or intellectual—became in principle irrelevant.*”¹⁵ Namely, common sense is sufficient for public participation. Competence is bound to normality. Anyone who is eligible under the prevailing definition of an era (such an eligibility criterion in most societies, such as adulthood, the competencies of writing and reading) is eligible as well for public participation.

Rationality is thus the second pillar of the public sphere of society alongside universal access to information. The public is constituted in the process of expressing opinions, arguably: the process of enlightenment, in which rationality is the “common façade” of the manifestations of different layers and interest groups, the general equivalence that enables the exchange of opinions at their argumentative value.

The third element of publicity seems to be substantial. In his book, Habermas elaborates on the process of separating the “private” from the “public”, focusing on their structural fragmentation. The result of this process is the civilian public sphere. The direction of analysis, as the title of his book indicates, is not to describe the public sphere itself, but rather to determine its structural location. As a result, Habermas always keeps his eye on society as a whole to talk about a narrower topic. “*The bourgeois public sphere evolved in the tension-and field between state and society*” he writes.¹⁶

Bourgeois public sphere unfolds in the space of tension between the state and society, and certain people and groups have the power to control this border and to classify some of the public substance as non-public. *Therefore, the secret is the insecure borderline between the public and the non-public.* The secret itself is possible because there is a “preliminary” consensus classification of things in the public and private classes; *only matter, which by their nature are public substance, may be considered secret.* Thus, the concept of secret can be defined not by the substance but by the power aspect of the matter. In the interpretation of Habermas, publicity is debating over a matter; on the other hand, according to the mentioned thoughts above, publicity is about a kind of power struggle, which can be interpreted primarily through the categories of concealment and exposure of a matter.

Although the social-historical censorship of secrecy/publicity may be drawn – according to the Habermas interpretation above – along with pre-modernity/modernity, it gives the impression that a persona in the power structure seems to be less sensitive to this increasingly wider openness. The secret service structure and activities, which form the hard core of the prevailing state-political institutional system; appear to be inert over time in

¹³ SIMMEL, G.: *The Secret and the Secret Society*. In. *Selected Social Theory Studies*. Budapest, 1973. p. 343.

¹⁴ HABERMAS, J.: op. cit. p. 126.

¹⁵ Ibid, p. 65.

¹⁶ Ibid, p. 204.

response to changes in its social environment. Not all this is undermined by the increasingly public normative regulation of the activities of these institutions, the methods they apply and the gradual increase in their control. The traditional secret institutions are able to adapt to the rational-legitimate forms of government of modern social organization principles, mainly due to their strong cohesion attributions and the continuity of their instruments and techniques.¹⁷ *If power is rationalized, the secret can also become rational* - we can see it in Machiavelli. For him, the secret is already an inseparable mode of the practice of power, which operates continuously throughout the process. The Prince's author emphasizes not only the "raw" secret but also the importance of the "misleading appearances" associated with his structure.¹⁸ By Machiavelli and later on, the secret is almost "wrapping itself into the publicity", since on the one hand the misleading appearances are capable of filtering information and on the other hand provide a qualitatively different unrealistic opportunity to interpret phenomena, and thirdly they are resulting the fragmentation of the publicity. At the same time, the seemingly constant character of the secret services in itself, does not allow for the expansion of the dynamics of secrecy in such a way as to "recapture" the autonomy of the public sphere.¹⁹ Even if current political-power aspirations are temporarily capable of doing so, the democratic core values of the publicity will define a different direction in their relationship.

It is a very early recognition of knowledge theory that the thinking process itself cannot think for itself.²⁰ Therefore, when we think of our consciousness, we are actually looking at some external sign of current thinking, thinking of the same phenomenon as the reflection of reality, or as an activity, that creates its own object. In both cases, we think of something that exists or has existed, that is, the outer sign of our current thought - as the specificity of matter, as a special connection between two objects, because of it, and so on. In such a case, consciousness is directed to a realistic process of reflection, and, when the question is asked, the answer is always the same. Thus, the "consciousness for consciousness" image of the "consciousness of reflection of reality" in humans is thus the repetition of the "consciousness of self-consciousness" phenomenon that the object of thought - reflection - has been enriched with yet another reflection. Therefore, no thought of any particular manifestation of consciousness is the thought of any aspect of reality reflected within us, no matter how far it has been abstracted from specific forms of reality. It is precisely this nature of consciousness

¹⁷ The individual archetype of this adaptability is Joseph Fouché. Zweig writes in the preface to his book that Fouché's figure was brought to his attention by Balzac, who said the politician had "collected more power than the people of Bonaparte." So, Zweig became interested in the "brilliant chameleon," who began his career as a religious teacher, but two years later, in 1792, he plundered temples, who, as a representative of the people, nodded. Louis was executed, and a few years later he became a millionaire, and by the emperor's grace the Duke of Otranto. He served and betrayed Napoleon, paved the way for restoration, but after the Bourbons returned, he had to realize that he was a gray man again, as he was when he was young. ZWEIG, S.: *Joseph Fouché. Portrait of a Politician*. Budapest, 2006. p. 109.

¹⁸ MACHIAVELLI, N.: *The Prince*. Budapest, 1978. p. 58.

¹⁹ For an explanation of this view, see KIRÁLY ISTVÁN: *The secret and its categorical structure*. Hungarian Review of Philosophy 1986. 1-2. In: *Border – Listening – Secret*. Komp-Press, Cluj-Napoca, 1996. pp. 80–81.

²⁰ PLÉH, CSABA: *Variations. Changes in the Symbol Processing Mind-set and Symbol Concept*. In: KAPITÁNY ÁGNES – KAPITÁNY GÁBOR (Ed.). *"Life is a Hidden Speech". The History and Research Methods of Symbolization*. Budapest. 1995. p.149.

that explains the fact that, by knowing the hidden conditions of thought, we can recognize the events, phenomena, relationships, and conditions that these states reflect.

The position of a person seeking to reveal a secret - no matter what level - is a cognitive position. He is supposed to have some secret, and he tries to justify or refute this assumption. If this is not confirmed, the cognitive process is terminated. We have reconsidered a hypothesis and, to a certain extent, eliminated uncertainty in the horizon. We undertook the task of getting to know, but we didn't find out the secret, because there was no such thing, just a lack of information.

However, if the hypothesis is confirmed, his efforts to find the secret will be different. Immediately he seeks to know the features of the phenomenon called the secret. He will no longer check whether the object of interest exists or not. Entering into a special process of cognition, he begins to study, the purpose of which is not only to know something, but also to eliminate it as a fact. The cognitive person seeks to fully describe the object, thus as an object of cognition and as an object in general, he will "destroy" it. The "*strange*" or "*alien*" secret, once discovered, becomes our "*secret*," and thus no longer exists as our secret or another party's secret.

The bearer of the hidden state of the spirit represents the opposite - anti-cognitive - position of conflict. He carries some knowledge and tries to hide it from the secret seeker. If he succeeds, he will cancel an act of cognition, resisting the means of contradiction. Moreover, if the presence of a hidden mental condition has already been revealed by others, the secretary will at least try to thwart his efforts to describe the knowledge. In both cases, the performers are acting as rivals in a bilateral relationship - which is the hide and reveal - the pursuit of cognition and, conversely, the quest for cognition. In some cases, an interaction occurs, which in game theory is called a "zero-sum game", that is, what one player loses the other wins.²¹

However, the loss and profit in this case is relative and, in some respects quite specific to all other losses and gains. In the rivalry between the carrier of the secret and the revealer, something that is elusive through abstraction can be lost and won. In the case of a successful reveal, the secret will not be the property of the searcher, but will simply be removed. In fact, it could be stated that by revealing the secret, some knowledge was passed on to the rival. However, this does not change knowledge in form or substance. *Knowledge always remains knowledge, whether it is kept secret or not. Namely, it is not a secret.*²² When the secret is revealed, the only effort that can be made to increase the damage is somehow, to limit its spread. From a functional point of view, the secret phenomenon remains specific to the collision of only two intentions contrary to normal communication conditions. In normal communication, the recipient remains passive while the communicator is the active party, both as a source of information and as an initiator of communication. In communication called secrecy, the two roles change fundamentally. Both parties do things they should not do in normal communication. The communicating party opposes communication instead of initiating it. It becomes a communicator to a "de-communicator". The recipient becomes a known but undesirable addressee of the communication. Many times, the recipient is searching for his own way of knowing what

²¹ SIMONOVITS ANDRÁS: *János Neumann and Game Theory*. World of Nature. 2003. 3. p. 56.

²² NIKOLOV, E. op. cit. p. 21.

the addressed information does not communicate to him. The means of communication are also deliberately restricted, making efforts to not be a means of communication at all. Everything is directed against communication, even though all conditions of communication are available. It follows that the process of concealment, which we call secrecy, involves not only the lack of communication, but also the *active and conscious retention of knowledge*, in the form of secrecy, against a real or potential interest.²³

Hiding the mental conditions presupposes, in most cases, a change in normal behaviour and, in the case of interest from the other "I", an active resistance to communication. In each of these cases, we are talking about different versions of lying. A lie tends to be defined as a moral or rather immoral phenomenon.²⁴ In addition to moral relations, there is definitely a lie in politics, in art, and even in all of the self-contained experiences of the standoffish selfhood.²⁵ Logic defines lies as a mismatch between thinking and reality. However, there is no lie in the "object-subject" relationship. In addition, there are many false statements in logic itself, which, despite all logic, cannot be considered a lie. For example, is the widely known "lying" statement really a lie?²⁶

In the process of a lie, the author of the statement knows the truth, or at least the probability that his statement may not be true, but he persistently tries to mislead the addressed. In doing so, he seeks to distract his attention from the truth and thereby hide his own mental or spiritual state. Its purpose is to terminate an unwanted communication connection and replace it with another. Psychological and practical circumstances sometimes make the recipient active. However, no matter who is the active or passive party in communication, lying is always a relationship *in which we intentionally conceal some knowledge and intent*. Moreover, hiding thoughts and intentions is always an effort to eliminate an unwanted communication act.²⁷

The situation is similar in the case of deception, fraud, disguise, misinformation and every other form of secrecy. From this point of view, for example, misunderstanding can be imagined as a self-contained and imagined communication in which we ourselves have distorted the facts; misleading - masterfully realized lies; fraud - an unexpected result for the recipient; silence - an unspoken lie because the recipient did or conceived what the communicator intended; distortion is the deliberate diversion of a given communication act from the subject; misinformation - partly true, partly false communication. In each case, we are confronted with disrupting or altering a communication process, with the originator of the communication seeking to hide his or her mental state. This means that the secret is not

²³ That's why Bok uses "dishonesty" in the same sense as "deliberate injustice." BOK, S.: *Lying. Moral Choice in Public and Private Life*. Budapest, 1983. p. 404.

²⁴ "Is it possible to tell the unbiased truth about lies? Man is constantly struck with lies, however much he wants to avoid. As I recall, in my world life, I was taught that lying is a bad thing, we must always be honest." In: NÁBRÁDI MÁRIA: *The Psychology of Lie*. Budapest, 2007. p. 7.

²⁵ "Self-deception creates difficult definition problems. Is it deception or not? Intentional or unintentional? Is there any communication here? Recent studies of brain function show that this is not a case of deceiver and deception, but two different processes coordinated by the brain." DEMOS, R.: *Lying to Oneself*. Journal of Philosophy, 1960. 12. p. 405.

²⁶ See "epimenides paradox": Epimenides was a Cretan who made one immortal statement: „All Cretans are liars.” This paradox can be also called the „Liar paradox.”

²⁷ NÁBRÁDI, MÁRIA: op. cit. p. 45.

the state of a separate individual, but an active relationship between two parties in a relationship of conflict.²⁸

Of course, conflicts are not always about secrets. However, if there is a secret, the conflict will be present a real or potentially hazard. Conflict is, in fact, the objective basis of the secret, a secret that is one of the manifestations of the conflict. Therefore, apart from the conflict situation, the secret can only be talked about conditionally, or as a reference to circumstances that are close to the secret in their form. Any deliberate disruption of communication results from some kind of conflict. Two participants of the secret - the initiator (the owner of the secret) and the potential recipient of the hidden state of mind - act as real opponents in a fight whose outcome can be defined, or at least related, to the disruption of communication. *Essentially, revealing a secret is one party's success, while preserving it is the other party's success.*

The owner of the secret always has certain advantages over the uninformed. The degree of erudition may be lower than others, but in some cases better. If this advantage is manifested among people in a formal or informal organization it will inevitably become an exercise of power over someone. History and practice provide many examples where power was based on the mere possession of a secret and the ruling authority was convinced that a person knew something more or something that was important but inaccessible to others. Secrecy is also one of the most important factors in the cult of certain individuals. In such cases, the paraselene of mystery is not only a natural accompaniment to power, but also a means of gaining it. In the realm of domination, the secret (hidden knowledge or intention) *is not only an indirect but also a direct means of gaining power.*²⁹

Given the aforementioned characteristics of the secret-phenomenon, perhaps we need not have gone further from the aforementioned Wittgenstein-axiom, which was supposed to see and portray in language only one meaningful use of mapping facts. It turns out that the language of the secret services is a means of disinformation, which is constantly intended to

²⁸ "Anti-communist conscious influence assumes that people's perception of reality is distorted, its ideological-political knowledge, its moral and emotional state manipulated. On the other hand, consciousness manipulation presupposes a complex disinformation process that can only achieve partial results if the fact of manipulation and the internal context of the process of realization remain completely hidden from the target persons and target groups. This is partly because the sharpest part of the implementation of conscious manipulation has come into the hands of the imperialist secret services, and partly because they have the secret means and methods by which the fact of manipulation can be kept secret" – writes the state security literature. OPÁL ISTVÁN: *Considering the ideological and philosophical aspects of the US anti-communist psychological warfare after World War II in perfecting the method used by the professional service.* Candidate thesis, Historical Archives of the Hungarian State Security. Budapest. 1978. pp. 134–135.

²⁹ "Sharing information is one of the most important symbolic expressions of political position and prestige in any dictatorship. Although somewhat offended, Vladimir Farkas, who was the head and then deputy leader of the National Protection Authority's cross-border reconnaissance organization, drew a credible picture of this in his memory, and from 1950 to 1953 he was also a member of the State Security Authority College: "I considered it a ridiculous manifestation of mistrust in the country that I, as the head of one of the most important departments of the State Security Authority, did not get access to MTI's confidential information reports, which primarily contained news from Hungarian-language foreign radio broadcasts and the press. It is true that more and more Hungarian emigrate press products were available to me at that time." FARKAS VLADIMIR: „*There is no excuse*”. *I was a colonel of the State Security Authority.* Budapest, 1990. 18. p.; see more: RÉVÉSZ BÉLA: *Criminalization of the ideological function of the proletarian dictatorship. ideology – politics – law in Hungary in the fifties.* Szeged University, 1997. pp. 8–9.

consciously conceal and hide facts, partly to preserve its own secrets and partly to influence the opposing party, to develop a false attitude and to make manipulated decisions.

The appearance of the written version of the secret of the secret service language, the cryptography, coincides with the appearance of the writing itself. In some respects, the era of the wise division of labour coincides with the beginning of the writing era, with the discovery of a way to deliver important news to their destination by interlaced messengers. This relay messenger system evolved first in the Persians, then used extensively by the Greeks, but it also evolved into an entire system in some of the most remote countries and parts of the world: China, India, South America. The acquisition of these documents was henceforth the most important task of the spy organization in every state, and cryptography, which made the substance of the documents indelible to strangers, was quickly developed to counteract them. The essence of cryptography is that although the substance of the message is real, only the target person can decipher the information that is encrypted. Until now, Caesar cipher is the correspondent method in which Julius Caesar used to tell the number of letters in the cipher besides the secret message. From a linguistic-substantive point of view, cryptography is no different from public speaking, since only the formal-morphological aspects of the system of expressing ideas become secret.³⁰

Similarly, the formal aspects of the secret language were represented by codes, abbreviations, numbers, and symbols that blocked not only enemy forces, but also uninitiated persons within the services from information, documents, files, target persons, and objects; they wanted to make identifiable collaborators and operations outside. One of the most well known markings in the secret services world is MI5 and MI6. Elizabeth I of England commissioned Sir Francis Walsingham to set up an imperial secret service in 1568 to deal with the impending external and internal threats. This organization had operated from the outset within the army, serving as a ground and maritime intelligence service. In 1910, as part of preparations for the World War, "civilian" services were set up to carry out external intelligence and internal counter-intelligence tasks. At the same time, remembering their military origins, they retained the flag in their name, leaving Military Intelligence in their name and MI5 for the domestic division and MI6 for the espionage (at that time in Ireland intelligence. was conducted by the Scotland Yard Special Division).³¹

In Hungary, even between the two world wars, similar marking was used by the Central Investigative Command Staff Subdivision to assign - the Group "A" of Ministry of Defence (hereinafter referred to as MoD) Department VI-2 - the Intelligence and Counter-intelligence Centre of the MoD Chief of Staff - Department VI-2, and later simply Department 2. After 1953, the supervision tasks of the State Security Authority within the activity of counter-reaction in ideological and scientific areas had returned to the fundamental responsibility of the Ministry of Internal Affairs, and they were providing for Department 4 of General Department IV, even the economic-intelligence tasks had been designated immediately before the change of the regime to Department II/I-14. Following

³⁰ DONÁTH REGINA: *Usage of Diplomatic Cryptography in the XVII. century*. Budapest, 1964. p. 17.; RÉVAY, ZOLTÁN: *Encryption – chapters from the history of encryption*. Budapest, 1978. p. 69.; MAO, W.: *Modern cryptography – theory and practice*. Prentice Hall, 2004. p. 46.; BAUER, F. L.: *Decrypted secrets – methods and maxims of cryptology*. Berlin-Heidelberg, 1997. p. 3.; LÁNG BENEDEK: *Encryption in early-modern Hungary*. 2015. Budapest, p. 42.

³¹ THOMAS, G.: *Inside British Intelligence*. Budapest, 2008. p. 102.

the infamous “Danube-gate” interception scandal in the year of the regime change in Hungary, public opinion throughout the country knew that the State Security General Directorate III/III Department had the task of political counter-reaction, but decoding the other cover numbers remained largely unsuccessful.³²

Moreover, more mysterious is the generation methods of the alias or cover-name of the people in the agent network (agents, confidants, and clandestine staff). The cover-name was given by the case officer at the time of recruitment, included not only on the ‘Cardboard sheet No. 6’ – which was used for documenting his recruitment -, but also in the work file containing his reports and in the record of all operational measures with which he had been involved. There were no more detailed rules in the terms of “aliasing,” but obviously the recruited person could not use his own name as a pseudonym, and the given cover-name could not be offensive, disobliging, or in any way an opportunity for deconspiration.³³ Initially, the cover-name had been chosen using the names of historical figures (“István Széchenyi”), former politicians (“Pál Teleki”) or widely known artists (“Katalin Karádi”). However, a 1964 deputy interior Minister’s order put an end to this practice: “The person being recruited should be consulted on the use of the cover-name. In most cases, the cover-name is chosen by the recruitment candidate himself from a set of alternatives provided by the case officer. It is forbidden to choose or give the names of prominent figures of historical and public life or of cultural history.³⁴ Interestingly, Russian emigrants from the Soviet system frequently travelled under the pseudonyms “Ludendorff” and “Horthy” between Munich, Vienna and Budapest in the early twenties.³⁵ In addition to the cover-names of the agents in his network, the secrecy concerned the designation of the target person, the target objects, but also the operative designations of cover works, cover stories (“legends”).

However, covert communication with language symbols primarily contains peripheral elements of the secret service language. The true nature of the language concerning the secret services can be learned mainly from the regulatory environment, from the pursuit of the institutions, and of course from the related files and documents. However, it is difficult to fully recognize the regulations of the secret services or their applied language because these regulations are, by their very nature, only in exceptional circumstances available to the public. The general public are forbidden access to the overwhelming majority, or the most important parts, of the wide range of internal norms and ordinances. With all these complex research conditions in mind, it seems essential to clarify who is communicating with whom, when, where, and for what purpose. One of the tasks concerning the

³² RÉVÉSZ, BÉLA: *Manipulation techniques in the early period of Cold War*. Szeged University, 1996. p. 73.

³³ MURÁNYI, GÁBOR: *Naming of agents. Service fondling*. In: *The Texture of the Past – Stories From the Cracked Twentieth Century*. Budapest. 2004. pp. 191–194.

³⁴ *Order No. 001 of the Deputy Minister of the Interior of the Hungarian People’s Republic*, February 12, 1964. In: *Ordinance of Police Criminal Agencies Work* Historical Archives of the Hungarian State Security 4.2. 10-23/1/1964. p. 21.

³⁵ Hungarian Military Historical Archives. Directorate of Military Staff II. group. 702/403. ny. – 1920. and Directorate of Military Staff. I. group. 266/hdm. – 1921. In: CSIMA JÁNOS: *Additions to the Horthysta Staff’s role in the war policy of the counter-revolutionary system*. Journal of Military History. 3. 1968. Budapest, pp. 488–489.

interpretation issues of agent files considers the following aspects essential for understanding the communication situation in which these reports have been created:³⁶

- It is worthwhile to distinguish between the author and the narrator which, in the case of network reports has the dual name of the citizen and the cover-name, and whose relationship is far from problematic. The “voice” that speaks on the sound recording belongs to the name that authenticates what it is written: the agent’s; even if, in the historical discourse, the self of the agent cannot be completely separated from the self-designated by the civilian name.
- Speech is always for somebody, and during the speech, we always take into account the perceived or real expectations of the real or virtual audience. Thus, the audience exercises “control” over the speaker to such an extent that most people regard him as a co-author.
- The agent did not write (or orally present) his report during the observation, but afterwards; his narrative was necessarily retrospective. Thus, the act of memory cannot be bypassed when reading and interpreting agent reports. Monitoring, storage, retrieval - no hassle-free processes.
- Recalling circumstances greatly determine what someone talks about and how. One of the main findings of the science of memory is that memories are formed when they are evoked, they are created.
- The context basically determined by the goals of state security and by what the reports were about and what was left out of them (i.e. what the agent was experiencing). The question is how well the network agent was aware of the goals of state security. In addition, the agent’s goals should not be overlooked. Not only did the state security use the agent network, but its members also sought to exploit the situation for their own purposes.

In any case, the author of this study notes in advance with regard to research, that:

1. The secret services, by virtue of their close proximity to power, shall at all times be direct or indirect representatives of the dominant ideological value system in their language.
2. As a result, the language of the secret service is multiplied. Public speaking can be more propagandistic and internal language can be more professional.
3. There may be a significant additional difference between the speech actors in terms based on inequality and their relationship to power.
 - 3.1. The style, vocabulary, and objectivity of internal commands for subordinates within an organization are obviously different than:
 - 3.2. A preparatory interview with a recruitment candidate or,

³⁶ TAKÁCS, TIBOR: *What are agent reports about? Aspects for the interpretation of "agent files"*. Presentation in the Historical Archives; Budapest, 2013. 98: pp. 7–59.

- 3.3. A handwritten agent report or,
- 3.4. The confessions and records of interrogations or,
- 3.5. The propaganda materials addressed to the public, created by the secret service, and
- 3.6. The text of operational information intended to mislead the enemy/opposing party.³⁷
4. Due to the complexity of the secret services, the language of military intelligence/counter-intelligence agencies tends to have an affinity for the terminology of the military and contains specific elements of the general secret service language.³⁸

Further research intends to use the methodological considerations mentioned above, in order to examine and present the linguistic changes of the State Security Services of the 20th century's Hungary from the Hungarian Soviet Republic (March-August 1919) through the Horthy period (1919-1945) to the One-Party System (1949-1989).

RÉVÉSZ BÉLA

A TITKOSSZOLGÁLATOK NYELVÉNEK ÉRTHETŐSÉGE

(Összefoglaló)

A modern nyelvfilozófia megalapítója, Ludwig Wittgenstein egyik fiataalkori értekezésében (Notes on Logic, 1913) a nyelv egyetlen, hiánytalanul értelmes használatát a tények hiánytalan leképezésében látta. Mindenféle más jellegű használatára irányuló próbálkozás szükségképpen értelmetlen. Későbbi munkáiban azonban (Blue Book, 1933-1934) a korai gondolatokkal szemben már kételkedik a nyelvnek a világot kizárólagosan leíró feladatában és a nyelvet inkább olyan halmaznak tekinti, amelyben minden tevékenység más és más célt szolgál, amelyek a világ leírásán túl ún. „leképezési” feladatokat töltenek be. Sőt, ez utóbbi funkciónak a Filozófiai vizsgálódásokban (Philosophical Investigations, 1953) már elsőbbséget biztosít: „Mivel minden nyíltan előttünk van, nincs is mit magyarázni...” Az

³⁷ *Активные мероприятия (Meropriyatiya aktivnyue)* – *Active measure*: Operational measures to influence intelligence-relevant aspects of political life in a target country, including addressing foreign policy and internal issues in an intelligence-related manner, misleading, weakening or undermining the opponent positions, and destroying enemy plans, and achieving other goals. MITROKHIN, V.: *KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officer's Handbook*. London, 2004. p. 206.

³⁸ For example, military language speaks of “reconnaissance” rather than “intelligence”, while the use of “psychological operations” is the same in the language of civilian and military intelligence services. OLYSÓI-GABÁNYI JÁNOS: *The military language of Hungary*. Budapest, 1923. p. 55.; MARKÓ, ÁRPÁD: *Additions to the History of the Development of the Hungarian Military Language*. Journal of Military History. Budapest, 1958. 1-2.; 1958. 3-4.; 1959. 1-2; 1960. 1-2.; 1961. 1-2; SEREGY, LAJOS: *Usage of Military Terminology and Soldiers' Language*. Defense Review. 1985. 2. p. 76. passim; TOMOLYA JÁNOS op. cit. passim.

évek során a meghatározó logikai értelmezéstől kissé távolodva nem csak a nyelv mindennapisága, „társadalmisága” került egyre inkább előtérbe, de annak hangsúlyozása is, hogy a nyelvi struktúrában a nyelvi jel és a jelölt csak feltételesen kapcsolódik egymáshoz, amely felismerés már a későbbi nyelvi antropológiai kutatások irányába is mutat. A szociolingvisztika már kifejezetten olyan társadalmi tényezőket vizsgál, amelyek alapján a különböző beszédformák különböző csoportokhoz, társadalmi rétegekhez kapcsolhatók. A nyelv ennek alapján különféle változatok, területi és társadalmi indikátorok mentén kialakult dialektusok, stílusok összessége. A közösség egészére jellemző, a változatok összességéből álló heterogén nyelvi készlet pedig már valóban távol került a nyelvtől a tények kizárólagos leképezését elváró Wittgensteini kiindulóponttól. A nyelvfilozófus gondolatmenetében bekövetkezett változásnak általánosabb következményei majd az XX. század második felétől láthatók igazán, ugyanis ekkortól lesz egyre erőteljesebben jelen a világ nyelvtudományában a nyelvhasználat és a társadalom összefüggéseinek vizsgálatára fókuszáló szociolingvisztika. A tanulmány módszertana ez utóbbi változatot, az érett Wittgenstein gondolatmenetét kívánja alkalmazni a titkosszolgálatok nyelvének történeti vizsgálata során.

EDIT SOÓS*

Better regulation in the European Union**

I. Introduction

The European Union is founded on the rule of law and relies on law to ensure that its policies and priorities are realised in the Member States. The effective application, implementation and enforcement of the law is a responsibility entrusted to the Commission. It has been a political priority of the European Commission and part of the Commission's guide for better law-making since the 1990s.

The uniform application of EU law throughout all Member States is essential for the success of the European Union. Clear legal drafting and accessible texts contribute to legal certainty and better application in the Member States. If legislation is clear and accessible, it can be implemented effectively, citizens and economic actors can more easily understand their rights and obligations and the judiciary can enforce them.¹

However, the European Union has frequently been criticised for producing excessive and badly written regulation and for meddling in the lives of citizens or businesses with too many and too detailed rules. Therefore, for a long time the European Commission, the European Parliament, and the Council have been engaged in improving the quality of law-making, reviewing existing laws, and updating them to meet the citizens' expectations. In the academic debate the process is defined better regulation or better law-making.

Better regulation – as identified in the discourse of the European Union – is a set of activities to promote evidence-based policy, policy-making. Priority of the Better regulation is to assist politicians in making informed decisions. A politics based on evidence is more likely to deliver more effective policies and safeguard the legitimacy of the decisions. Better regulation processes can help to strengthen the citizens' trust and confidence in European institutions, improve transparency, and citizens' participation in EU legislation.

* associate professor, University of Szeged Faculty of Law

** This research was supported by the project nr. EFOP-3.6.2-16-2017-00007, titled *Aspects on the development of intelligent, sustainable and inclusive society: social, technological, innovation networks in employment and digital economy*. The project has been supported by the European Union, co-financed by the European Social Fund and the budget of Hungary.

¹ European Commission: Communication from the Commission: EU law: Better results through better application. OJ C 18, 19. 1. 2017. p. 13.

The political will to improve the quality of law-making, review existing laws and update them where necessary is shared by the European Parliament, the Council and the Commission. The Interinstitutional Agreements on Better Law-Making of 1998, 2003, and 2016 confirm the three institutions' commitment to ensure the quality of regulation and to make sure it responds to the needs of stakeholders. Interinstitutional agreements are special contributions to the Better Legislation Agenda, in its various meanings and appellations (e.g. Better Regulation, Smart Regulation, Better Law-Making).

The objective of this study is to examine the most significant structural changes affecting the regulatory reform of the Union's legislation and to analyse different interpretations of Better regulation. Understanding the quality of legislation different Commissions have different views on some of the concrete requirements that it entails. Each political leadership has its own specific agenda in relation to Better regulation. Over time Better regulation objectives continuously promoted the development of the Better Regulation Agenda, several features have become entrenched in the EU institutional framework. The study provides an evidence-based evaluation of the reform's current situation and reviews the Juncker Commission measures to achieve better law-making, to produce higher quality legislative proposals and to ensure that existing rules deliver the important economic and societal goals more effectively.

In methodological terms, besides the traditional legal-normative approach the empirical work is based on the findings from interviews and meetings with 'better regulation' support staff of the Commission, and targeted consultation meetings with the administrative secretariats of the Committee of the Regions. The research focuses on the collection of information relating to the legal framework and operation of the better regulation system.

II. Historical overview

The notion of 'Better Regulation' within the European Union is about designing EU policies and laws in the most efficient and effective way possible. Regulation is generally crucial for achieving the aims of public policy, while high quality regulation is to appraise new policies where priorities should be given to improving the regulatory framework, simplifying the Community acquis and applying the principles of subsidiarity and proportionality.

The difference between Better regulation and other public policies, like agriculture and energy or consumer protection policy is that better regulation is supposed to be systematic in its goals and activities in the case of each policy sector considered. Better regulation addresses the whole policy cycle and has its own distinctive processes, actors, problems, interinstitutional agreements and policy instruments, like impact assessment, legislative evaluation and consultation.

Better regulation is a complex objective. In the legislative process the European Commission has a key role in better regulation. Better regulation tools assist, first of all, the College of Commissioners in their decision-making by offering fact-based evidence that supports their political decisions on what the most effective and efficient ways of addressing problems are. Proposals rarely emerge from the legislative process unchanged. Commission proposals are for consideration and adoption by the co-legislators: amendments are made by

the European Parliament and the Council. Once agreed, the legal act is transposed nationally or regionally by the Member States.

Since 1985, the European Community and the Member States set a goal to simplify regulation as a precondition for the completion of the European single market.² However, it was not until the mid-1990s that the quest for better regulation and for a series of initiatives to improve regulatory quality was to take a more systematic form at both national and European levels. Coordinated action by the Community and the various countries was necessary to improve the 'regulatory environment', from the point of view of regulation to its actual application.

In 1998, the European Parliament, the Council, and the Commission signed an Interinstitutional Agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community Legislation. The general principles highlighted that 'Community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely'.³ To implement these principles the Member States decided to establish a High Level Advisory Group on regulatory quality, which published the Final Report on 13 November 2001. The Mandelkern Report defined 'better regulation' as the policy of seeking to improve and simplify the regulatory conditions. Regulation should be used only when necessary and be appropriate and proportionate to the task.⁴ The Mandelkern Report states that outside the areas where it has been granted exclusive competencies (e.g. commercial policy, international trade, customs union) regulatory action at European level must comply with the principles of subsidiarity and proportionality (regulation principle) in the EU.

To improve the quality of regulation the Mandelkern Report identified important elements to improve the European regulatory framework. The Report distinguished policy options, impact assessment, consultation, simplification, access to legislation, structures and implementation of EU rules which should be enforceable at European level and should obey the principle of subsidiarity.⁵ In view of experience of various administrations, there are four key elements that seem to be essential for the chosen structure to be effective.

1. Strong political support. Programmes to improve the quality of regulation must be underpinned by strong political support to deliver the desired outcome.
2. Support from the central government. The best results are often achieved with the support and participation of the head of government, at a personal and/or at least institutional level.

² First attention for quality and quantity of EU legislation, and particularly of Commission proposals, was triggered by the Delors' Commission (1985-1994) activism.

³ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on Common Guidelines for the quality of drafting of Community legislation. OJ C 73, 17. 3. 1999. p. 1.

⁴ High Level Advisory Group on regulatory quality, chaired by Dieudonné Mandelkern. Final Report on 13 November 2001. p. 18.

⁵ High Level Advisory Group on regulatory quality, chaired by Dieudonné Mandelkern. Final Report on 13 November 2001. p. 4.

3. A horizontal approach. It is important to involve the whole government in the process; sectoral approaches limited to individual ministers or Directorates-General will not achieve optimum results and a coherent, horizontal approach is needed.
4. A strategic approach. A close link with the strategic planning of the government/administration is of real advantage.⁶

Based on the work of the Mandelkern group several documents have been prepared and significant progress has been made since 2001. The political environment of the EU's Better Regulation Agenda is framed by the White Paper on European Governance from 2001 which addressed how the Union uses the powers given to it by its citizens. It promoted greater openness, accountability and responsibility of all those involved in policy-making. The aim was to bring the Union closer to its citizens in order to make more effective and relevant policies.

Following the White Paper, the Commission published three Communications to promote better law-making. The first launched the impact assessment tool to improve the quality and coherence of the policy-making process.⁷ The second established principles and standards to promote a culture of dialogue and stakeholder participation.⁸ The third presented an action plan to simplify and improve the regulatory environment.⁹ These actions came into force in 2003 and together they form the basis of the better regulation policy in place today.

Under the Prodi Commission (1999-2004) the Better law-making agenda has defined primacy of accountability and accessibility behind legislative action and the need for more transparent, equitable and disputational consultation. The principles of effectiveness and proportionality were put forward as the main elements of better law-making in the 'Communication on European Governance: Better law-making' (2002).¹⁰ The Commission communication emphasized the necessity to concentrate on policy priorities through the application of the principles of subsidiarity and proportionality (legislate less), the need for improved consultations, and a need for clearer, simpler and more accessible legislation (act better).

The European institutions nevertheless restated their commitment to the full application of the 1998 Agreement and concluded that the improvement of the pre-legislative consultation process and more frequent use of impact assessments would help to achieve better quality

⁶ High Level Advisory Group on regulatory quality, chaired by Dieudonné Mandelkern. Final Report on 13 November 2001. p. 57.

⁷ Commission of the European Communities: Communication from the Commission on Impact Assessment, Brussels, COM (2002) 276 final, Brussels, 5. 6. 2002.

⁸ Commission of the European Communities: Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM (2002) 704 final, Brussels, 11. 12. 2002.

⁹ Commission of the European Communities: Communication from the Commission: Action plan. Simplifying and improving the regulatory environment. COM (2002) 278 final, Brussels, 5. 6. 2002.

¹⁰ Commission of the European Communities: Communication from the Commission: European Governance: Better law-making. COM (2002) 275 final, Brussels, 5. 6. 2002. p. 1.

law.¹¹ The Commission adopted a suite of regulatory reform measures in 2002, including impact assessment.¹² The Commission launched integrated method for impact assessment (extended in 2005) as a tool to improve the quality and coherence of the policy development process. Impact assessments are applied to the major initiatives presented by the Commission in its Annual Policy Strategy or its Work Programme, be they either regulatory proposals or legislative and policy initiatives having an economic, social and environmental impact.¹³

Novelty of the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, agreed in December 2003, is the emphasis put on stronger coordination between the three institutions of their legislative activity throughout the entire EU legislative process.¹⁴ The three Institutions emphasise the need for Member States to ensure that Community law is properly transposed into national law within the prescribed deadlines; and they deem such transposition to be essential to the consistent and effective application of that legislation by the courts, the administrations, members of the public and economic and social operators.

The better regulation agenda has led to a significant change in how the Commission makes policy and proposes to regulate. Stakeholder consultations and impact assessments became essential parts of the policy-making process. They have increased transparency and accountability, and promoted evidence-based policy-making. This system is considered to be good practice within the EU and is supporting decision-making within the EU institutions.¹⁵ The Commission has simplified much existing legislation and has made significant progress in reducing administrative burdens e.g. by simplifying statistics form-filling or by modernizing the customs code to facilitate electronic exchange of information.

Despite the results achieved, representatives of the industry, business, and local and regional authorities continued to complain about too many complex, poorly developed, and inconsistent policies. As a result of the criticism, the Barroso Commission (2004-2014) believed that it is the time to improve regulatory framework of the Union. Better regulation must become smart regulation and be further embedded in the Commission's working culture. The Commission Communication on Smart Regulation in October 2010 constitutes the formal passing from the old Better Regulation Agenda to the new Smart Regulation Agenda.¹⁶ The Smart Regulation refers to 3 main themes:

First, smart regulation is about the whole policy cycle – from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision. The smart regulation builds on the strengths of the impact assessment system for new legislation. Second, smart

¹¹ WELCH, JANE: *Better Law-making*. In: Stephen Weatherill (ed.): *Better Regulation*. Hart Publishing, London, 2007. p. 315.

¹² Commission of the European Communities: *Communication from the Commission on Impact Assessment*, Brussels, COM (2002) 276 final, Brussels, 5. 6. 2002. p. 9.

¹³ European Commission: *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2005) 791, 15 June 2005. p. 4.

¹⁴ European Parliament, Council, Commission. *Interinstitutional Agreement on better law-making*. OJ C 321, Brussels, 31. 12. 2003

¹⁵ European Court of Auditors: *Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision-making?* Special report N. 3/2010. p. 48.

¹⁶ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Smart Regulation in the European Union*. COM (2010) 543 final, Brussels, 8. 10. 2010.

regulation remains a shared responsibility of the European institutions and of Member States. These actors have made varied progress, and the Commission will continue to work with them to ensure that the agenda is actively pursued by all. Third, the views of those most affected by regulation have a key role to play in smart regulation. The Commission has made great strides in opening its policy-making to stakeholders.¹⁷

In sum, Better regulation responds to the need to re-establish the credibility and legitimacy of effective regulation in the EU and recognizes the need for sound management of the regulatory state.¹⁸

The interinstitutional agreements (1998, 2003) on better law-making comprise an essential part of better regulation, but the general overview underlines that the set goals and activities completed have not been implemented consistently. Under the previous Commissions the EU has introduced a comprehensive set of better regulation tools and procedures. These important changes are already delivering results, but the Juncker Commission considered that further actions were needed, because the measures taken were not in-depth and satisfactory, and were not able to trigger radical changes. One of the reasons that only rarely do the co-legislators begin their consideration of a proposal with a proper review of the Commission's impact assessment. And particularly in the final stages of negotiations, deals are found without taking full account of the direct and indirect impacts that compromise amendments may trigger. Sometimes there was hesitation to agree on measures that would reduce administrative burdens. (For example, a proposal for a standard VAT declaration has been diluted and blocked by the Member States in the Council, putting at risk € 15 billion in savings.) The Member States also often went beyond what is strictly required by legislation when they implemented EU law at national level ('gold-plating'), causing unnecessary costs for businesses and public authorities.¹⁹

Between 2007 and 2014, the Commission produced over 700 impact assessments, in the same period, the European Parliament assessed the impact of around 20 of its amendments, while the Council assessed none. At the same time the number of proposals for regulations and directives made by the Commission for adoption by the European Parliament and the Council under the ordinary legislative procedure declined from 159 in 2011 to 48 in 2015. Since 2000, the number of directives and regulations adopted by Parliament and the Council under the ordinary legislative procedure has varied annually, with the highest level of legislative output in 2009 (141). In 2015, the first year of the Juncker Commission, 57 pieces of legislation were adopted.²⁰

The overview of the better regulation process also raised criticisms among academics. Some authors considered the interinstitutional agreement as an essential part of better

¹⁷ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Smart Regulation in the European Union. COM (2010) 543 final, Brussels, 8. 10. 2010. p. 3.

¹⁸ WIENER, JONATHAN B.: *Better Regulation in Europe*. Duke Law School Working Paper Series, (65)2002. p. 12.

¹⁹ Member States may pay insufficient attention to the correct interpretation and application of the law, or be late with implementation work and the communication of national transposition measures.

²⁰ EUR-Lex. Legal Acts – Statistics. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2018/commission-proposals-statistics.html>

regulation, but regretted that it remained only partially implemented.²¹ Critical opinions of other scholars claim that impact assessment ought to be a strong tool for decision-making, but in practice it may be used exclusively to support a given policy choice. Impact assessment is not a decisional tool, but its role can be to lay out the evidence-based case for a certain policy preference of the Commission.²² Another weakness of the EU better regulation system is the lack of a real involvement of member states. While some national governments have started to adopt sophisticated better regulation tools (in particular, the United Kingdom), and other have made significant steps in the development of methods for the assessment of regulatory costs (the Netherlands, Germany, Sweden and the Czech Republic), in most member states, despite the official adoption of better regulation tools, implementation remains poor or non-existent.²³ This is not merely a problem for national governments, but also for the EU level.

III. New start in the development of the better regulation agenda. The Juncker Commission (2014–2019)

A better regulation provides a framework to deliver evidence-based policy-making. Since the start of its mandate, the Juncker Commission had made clear to break with the past and change the way the Commission worked and set its policies. The new Commission adopted a more comprehensive approach to policy and law-making in its Better Regulation Agenda on 19 May 2015.

To promote further progress towards the deepening of evidence-based policy-making better regulation was taken at the core of the work of the new Commission. The streamlined annual work programmes reflect the Commissions' priorities for the upcoming year. In 2015 it included the proposal to update and strengthen the common understanding with the European Parliament and the Council in relation to better regulation – the 'Proposal for an inter-institutional agreement on better law-making'.²⁴ The new Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, signed on 13 April 2016,²⁵ reflects the necessity for better coordination and transparency during the whole legislative cycle. Furthermore, in the Communication 'Better Regulation: Delivering better results

²¹ RADAELLI, CLAUDIO M. – SCHREFLER, LORNA S.: *Contribution to the Better Regulation Debate*. European Journal of Risk Regulation. Cambridge University Press, September 2015. pp. 357–358.

²² DUNLOP, CLAIRE A. – RADAELLI, CLAUDIO M.: *Impact Assessment in the European Union: Lessons from a Research Project*. European Journal of Risk Regulation. March 2015. p. 4.

²³ RENDA, ANDREA: *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*. Centre for European Policy Studies, 2015 No. 108 / May 2015. p. 8.

²⁴ Commission Work Programme 2015. A New Start. ANNEX 1. ANNEX to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2014) 910 final, Strasbourg, 16.12.2014

²⁵ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 on Better Law-Making. OJ L 123, 12 May 2016.

for a stronger Union' the Commission underpinned the importance of continuous and open dialogues about application, implementation and enforcement of EU law.²⁶

The reforms were part of the President's political priority for democratic change.²⁷ The Commission renewed the better regulation principles, tools, and procedures. The new integrated Guidelines on Better Regulation (2017)²⁸ and associated Better Regulation Toolbox²⁹ were created with the aim to legislate better and to work together better so that citizens, businesses, public authorities, and society as a whole could see the benefits of the EU legislation.

The Juncker Commission defined the need for simpler and more focused decision-making. The Commission was convinced that opening up policy-making could make the EU more transparent and accountable towards citizens and stakeholders about what worked well and what needed to change and whether the Commission's activity met the scheduled policy objectives. That is why the goal of the Commission was to strengthen the external feedback and external scrutiny at every stage of the policy-making process – from initiating proposals through the adoption of legislation and its implementation. The Commission's annual work programme in 2018 highlighted that *'2018 will be a decisive year for Europe. It must be about delivering concrete results for our citizens. We will make sure that what we deliver is simple, easy to understand and adds value so that citizens can feel the difference in their daily lives'*.³⁰

IV. Better tools for better public policies

Good regulation starts with good planning and preparation, and covers the initial consideration of legislative proposal within the Commission, which institution is responsible for organising the supporting processes. In the European Commission the different policy teams³¹ for individual initiatives are directly tasked with carrying out accompanying assessment.

²⁶ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union. COM (2016) 615 final, Brussels, 14. 9. 2016.

²⁷ *Priority 10: A union of democratic change*. In: Juncker, Jean-Claude: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014. p. 4.

²⁸ European Commission: Commission staff Working Document. Better Regulation Guidelines. Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350.

²⁹ Guidelines set out the mandatory requirements and obligations for each step in the policy cycle, while the Toolbox provides additional guidance and advice which is not binding unless expressly stated to be so.

³⁰ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2018. An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe. COM (2017) 650 final, Strasbourg, 24. 10. 2017. p. 13.

³¹ It is estimated that between 150 and 280 full-time equivalent staffs are deployed on better-regulation-related activities and supported by external contractors providing services amounting to between EUR 10 million to EUR 37 million annually. In: European Commission: Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda. p. 40.

During the Juncker Commission the ‘Better regulation’ was underpinned with three complementary and closely related pillars: the impact assessment, evaluation, and stakeholder consultation. (Table 1) For each phase of the policy cycle, there was a number of better regulation tools and procedures applied, underpinned with better regulation principles.

1. Evaluation

Table 1

Better regulation activities (2015–2018)

Years	2015	2016	2017	2018	Total
Public consultations	105	120	112	80	417
Impact assessments	29	60	53	76	218
Evaluations	53	65	74	67	259

Source: European Commission: Annual work programmes

Since 2003, the Commission has prepared 975 impact assessments in support of its proposals. The Commission has completed 688 evaluations and run 704 open public consultations since 2010. Independent quality control of the Commission's impact assessments has been in place inside of the Commission since the end of 2007.³²

Better Regulation Guidelines highlight that the objective of the preparation process is to improve the quality of the Commission's legislative proposals. The new Commission wanted to complement the evaluation of individual pieces of legislation with more comprehensive policy assessment. Accordingly, the new Better Regulation Guidelines³³ replaced the previous standalone guidelines which had addressed impact assessment, evaluation, and implementation separately, and also included new guidance on planning and stakeholder consultation.

The planning and preparation phase is supported by ex-post evaluation of existing legislation³⁴ and impact assessments of new legislative initiatives, nevertheless there is a

³² European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union. COM (2016) 615 final, Brussels, 14.9.2016. p. 7.

³³ European Commission: Commission staff Working Document. Better Regulation Guidelines. SWD (2017) 350, Brussels, 7 July 2017. p. 5.

³⁴ The EU policies also need to be reviewed. Over time, well designed legislation may become out of date, no longer useful, relevant, or serving its purpose.

close interaction between these two tools.³⁵ Both examine how a problem should be addressed to achieve the objectives taking account of costs and benefits. Both are based on an integrated approach that addresses impacts across the environmental, social and economic pillars of sustainable development.

The Juncker Commission's better regulation agenda is based on the 'evaluate first' principle. In 2015 the better regulation agenda introduced a common approach, under which the Commission first assessed legislation before proposing a revision. Between 2015 and 2018 the Commission carried out 259 evaluations, for today it provides more than 100 evaluations a year.³⁶

A particular category of evaluations is the 'fitness check' tool. Since 2010 it has identified overlaps and inconsistencies, addressed how several related individual legislative acts have jointly contributed to a common set of policy objectives. They assist the European Parliament and the Council during the legislative procedure through examining the Commission's impact assessments at the outset of the legislative procedure.

2. Impact assessment

The Juncker Commission's commitment to a better regulation was built on the progress already made by the previous Commissions' arrangements, notwithstanding the new Commission's intension was to achieve more in the field of strengthening the planning and preparation.

The preliminary assessment gives a brief overview of the initiative. Impact assessment should cover the existence, scale, and consequences of a problem, define the sectors affected, and provide alternative solutions, using both qualitative and quantitative analyses. They also became an important communication tool for the evidence underpinning the choices made.³⁷

With the aim to strengthen internal quality control, on 1 July 2015 the Commission established the Regulatory Scrutiny Board (RSB),³⁸ an independent body with wider autonomy than its predecessor, the Impact Assessment Board. The tasks of the Board were extended, its scrutiny activity covers not just the quality of all impact assessments, but also major evaluations and 'fitness checks' of existing legislation. (Table 2 shows the 2016 activity in comparison with earlier years.)

³⁵ Regulatory Scrutiny Board. Annual Report 2018. Brussels, 2018. p. 39.

³⁶ While in 2016 evaluations were carried out for about half of the impact assessments, in 2017 this figure rose to over 70% and in 2018 reached 78%. In 2016, some 50% of impact assessments respected the 'evaluate first' principle. The level rose to 75% in 2017, and in 2018 it consolidated at 78%.

³⁷ The Commission has no clear guidance on when an impact assessment should be prepared. According to paragraph 13 of the Interinstitutional Agreement on better law-making (2016) the the priority areas are presented in the annual work programmes.

³⁸ The Chair and three regular members come from within the Commission. The three remaining members are recruited from outside the Commission. The Board acts independently and prepares its opinions autonomously. They share collective responsibility for the decisions of the Board.

Table 2

Impact assessment and evaluation review by Regulatory Scrutiny Board

Name of the board	Scrutiny year	Impact assessment	Evaluation
Impact Assessment Board (2006–)	2014	25	n. d.
	2015	29	n. d.
Regulatory Scrutiny Board (2016–)	2016	60	7
	2017	53	17
	2018	76	11

Source: RSB Annual Report 2016. p. 12.; RSB Annual Report 2018. p. 9.

During the Juncker Commission the tendency was that fewer impact assessments got negative opinions. The Board scrutinised 29 cases in 2015, while in 2016 the number of cases increased to 60. The rejection rate of impact assessments declined significantly in 2018. The negative assessments on initial submissions dropped from over 40% to less than 30%, while there is an increase in the number of positive opinions.

Table 3

The number of impact assessments scrutinised

	Positive (%)	Positive with reservation (%)	Negative (%)	Cases
2016	38	22	41	60
2017	23	33	43	53
2018	30	42	28	76

Source: Regulatory Scrutiny Board – Annual Reports

3. Public consultation

A key aim of the Commission was to promote the participation of Europeans and civil society in policy-making activities. The Commission's intension was to develop policies, based on full transparency, taking into account the views of those affected by the legislation. Building on the existing minimum standards for consultations stemming from EU treaties and obligations³⁹, the paragraph 19 of the new interinstitutional agreement

³⁹ According to Article 11(2) of the TEU, all EU institutions are required to maintain an open, transparent, and regular dialogue with stakeholders.

has strengthened since 2016 that the Commission would, before adopting a proposal, conduct public consultation in an open and transparent way.⁴⁰

The Juncker Commission introduced a requirement for public consultations for all impact assessments and evaluations. In order to find the harmonious balance between better regulation and public participation and to improve EU legislation the Commission moved towards widening the stakeholder input. Public consultation not only allows stakeholders – public authorities, enterprises, business organisations, social partners, non-governmental organisations, and individuals – to express their views on the scope, priorities, and added value of new legislative proposals, but also for the evaluation of existing regulation before proposing changes. The Commission to gather evidence to prepare its new initiatives or evaluate existing policies uses a set of new tools from open and targeted public consultations to public internet-based consultations. The number of responses varies markedly depending on the nature of the topic addressed.

- The public consultation on discontinuing seasonal changes of time and repealing Directive 2000/84/EC generated around 4.6 million replies (consultation period: 4 July 2018 – 16 August 2018).
- The European Commission’s public consultation on the ‘fitness check’ for EU Birds and Habitats Directives (EU Nature legislation) closed on 26 of July 2015. The questionnaire was made available online in 23 official languages, starting on 30 April 2015.⁴¹
- The public consultation on modernising and simplifying the Common Agricultural Policy (CAP) was launched on 2 February and closed on the 2 May 2017. It was open to all interested citizens and organised through a questionnaire available on DG AGRI website.

⁴⁰ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 on Better Law-Making. OJ L 123, 12 May 2016. p. 5.

⁴¹ European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council discontinuing seasonal changes of time and repealing Directive 2000/84/EC. COM(2018) 639 final. Brussels, 12. 9. 2018. Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Commission staff working document. Fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Brussels, 16. 12. 2016.

Table 4
Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy, 2017 (CAP)

Type of respondent	Number of replies	Distribution of the replies
an individual in personal capacity	312,880	96.89%
in professional capacity or on behalf of an organisation	10,032	3.11%
Total	322,912	100.00%

Source: Summary of the results of public consultation⁴²

In sum, generally the result is that progress made in consultation during the Juncker Commission and an increasing transparency of policy-making process allows views and opinions to be expressed. However, among stakeholders there is still a relatively low level of knowledge about the opportunities to participate in the consultations which draws attention to the need for developing more systematic engagement with stakeholders in decision-making.

Table 5
Average number of replies to public consultations

2015	461
2016	565
2017	1838
2018	2091

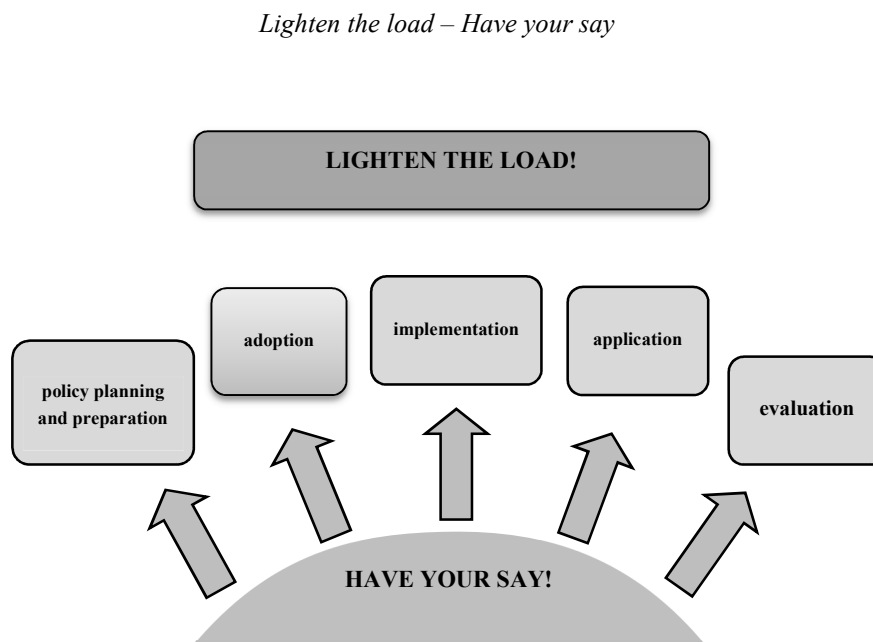
Source: *Taking stock of the Commission's Better Regulation Agenda. European Commission, 2019. p.15.*

4. Public internet-based consultation – 'Lighten the Load - Have Your Say' web portal

In order to deliver better rules for better results the Juncker Commission opened up policy-making, and introduced new feedback tools to interact with those who implement and benefit from EU legislation.

⁴² European Commission - DG AGRI: Modernising and simplifying the CAP Summary of the results of the public consultation. Brussels, 7 July 2017.

Figure 1



Source: made by the author

The Commission introduced new opportunities for public participation at all stages of the policy cycle. Better regulation covers the whole policy cycle: policy design and preparation, adoption, implementation (transposition, complementary non-regulatory actions), application (including monitoring and enforcement) and evaluation. Effectively using existing feedback tools and consultation activities the Juncker Commission set up a new website 'Lighten the Load - Have Your Say', which is a specific tool for reinforcing the external feedback and external verification to consultation. The 'Have Your Say' is a one-stop-shop where citizens and stakeholders can obtain information about new initiatives and express their views at all stages in the entire policy cycle. Stakeholder consultation is an essential element of both policy preparation and review. The web-based portal increased stakeholder engagement throughout the entire policy cycle. The number of visits to the portal is more than 800,000 each year.⁴³ Despite the achievements improvements are still needed in Juncker's toolbox because there is a clear demand for more engagement from EU citizens.

⁴³ Better regulation: taking stock and sustaining our commitment. 15 April 2019. European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. p. 8.

V. Simplification measures

1. REFIT Platform

The ‘Have Your Say’ web portal also provides suggestions to the REFIT Platform, based on the proposals received and reviewed, on how to simplify specific legislation and reduce unnecessary regulatory costs.

The REFIT Platform was an innovative initiative set up by the Juncker Commission for the duration of its term. The Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) is the Commission's programme for better regulation and it was established as early as 2012.⁴⁴ The Juncker Commission relaunched the REFIT in 2015⁴⁵, building on the experience of the previous Commissions in evaluating and reducing administrative burden.

The Platform issues recommendations to the Commission how to reduce the regulatory and administrative burdens of EU laws. The key purpose of the expert group is to provide the REFIT process with bottom-up input by collecting and considering stakeholders’ views on possible improvements to legislation. The Platform comprises two groups: Government Group – representatives from each EU member states – and Stakeholder Group – with 18 members from businesses including SMEs, civil society organisations and social partners – and two representatives from the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. By 31st December 2018 the Platform had processed 684 submissions from stakeholders,⁴⁶ The Platform responded to all of these proposals and adopted 89 opinions covering 129 of the submissions.⁴⁷

The Juncker Commission proposed more than 150 REFIT initiatives to simplify Union legislation between 2015 and 2018. The REFIT initiatives reflect the strengthened approach of the Commission for a common framework for conducting assessments.

Good examples of Commission proposals to reduce regulatory burdens and red tape:

- An ambitious simplification agenda is underway for the Common Agricultural Policy, where over 20 simplification actions have already been finalised to the direct benefit of farmers and also national administrations. Further proposals are ongoing on greening in the context of REFIT. In addition, an action plan for the rules on

⁴⁴ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness. COM (2012) 746 final, Strasbourg, 12. 12. 2012.

⁴⁵ The Platform was set up by May 2015 Better Regulation Communication.

⁴⁶ European Commission: Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda. SWD (2019) 156 final, Brussels, 15.4.2019. p. 33. 1. *Number of submissions by type of organisations (684)*: EU citizen (39%), Business association (35%), company (5%), public authority (3%), NGO (2%), Regional authority (2%), Government group (1%), Non-EU-citizen (2%), stakeholder group (3%), other (7%). 2. *Policy areas covered by the submissions to the REFIT Platform*: Employment (1) Agriculture (30) Financial services (13) Education (13) Internal Market (12) Justice (10) Mobility (10) Regional policy (8) Environment (6) Migration and Asylum (4) Communication networks (4) Competition (4) Energy (3) Taxation (3) Statistics (2) Chemicals (2) Maritime affairs and Fisheries (1) Health and Food Safety (1) Consumer policy (1) Horizontal (1).

⁴⁷ The mandate of the platform ended on 31st October 2019, and a new ‘Fit for Future Platform’ is planned to be established.

agricultural markets is underway, aiming for a substantial reduction of the initial 250 Commission Regulations to around 20 delegated and 20 implementing acts.

- A new data protection regulation has established a single, pan-European law replacing the 28 different laws of the Member States. This will reduce administrative burdens and make it easier for many companies to access new markets. The new rules will bring benefits of an estimated €2.3 billion per year.⁴⁸

Summing it up, in its better law-making strategy, the Commission significantly upgrades the role of public and stakeholder consultation. Opening up policy-making is based on transparency and engagement, involving the views of those affected by legislation so that it is easy to implement. Consultation with public and stakeholders can provide an important input into the content of legislation, and can have a legitimising effect. The EU online public consultation is an instrument for participatory democracy in the EU, under which stakeholders at all levels – local, regional, national, and EU – affected by legislation have the best understanding of the impact of legislation and can provide evidence to improve it.

2. Reduced output of legislative proposals

Every year, the European Commission adopts a Work Programme which sets out its key legislative initiatives for the year ahead. According to Better regulation for better results – An EU agenda (2015) since the start of the Juncker Commission, the annual Work Programmes had been focused on a limited number of legislative proposals, compared to previous Commission.

Table 6

Commission proposals (2015–2018)

Type of legislation		2014	2015	2016	2017	2018
Regulation	basic act	58	28	38	24	65
	amending act	30	9	45	31	41
Directive	basic act	37	9	7	6	11
	amending act	10	2	18	14	10
Decision	basic act	12	1	8	3	3
	amending act	0	0	3	3	2

Source: EUR-Lex. Legal Acts – Statistics

⁴⁸ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union. COM (2016) 615 final, Brussels, 14. 9. 2016. p. 6.

From 2015 the Juncker Commission broke with the past and changed the way the Commission worked in order to deliver European policies with better results for citizens, businesses and public authorities. The Commission made progress in delivering results. The figures in the table indicate that the Juncker Commission reduced the amount of legislative output by around a quarter compared to the second Barroso Commission (2010–2014).

Table 7

Adopted acts (2015–2018)

Type of legislation		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Regulation	basic act	17	23	29	56	58	16	21	19	21
	amending act	17	25	17	25	30	27	30	33	28
Directive	basic act	13	15	9	12	37	7	13	3	5
	amending act	2	8	8	9	10	7	5	11	13
Decision	basic act	4	6	3	9	12	2	3	5	3
	amending act	4	0	3	3	0	1	0	2	3

Source: EUR-Lex. *Legal Acts – Statistics*

VI. Conclusions

Since the release of the Final Report by the Mandelkern Group on Better Regulation (2001), subsidiarity has become a key element of better regulation policy in the European Union, ensuring the balance between the democratic legitimacy and the efficiency of European law-making. Better regulation calls on Member States to raise their efforts to simplify national legislation and to adopt legal acts properly and swiftly.

The Juncker Commission's stronger commitment to evidence-based policy-making, and the guidance it provided in the better regulation guidelines and toolbox show results. Through assessments, the Commission constantly collects and analyses information on how European legislation is delivered as intended and remained relevant and fit for purpose. Impact assessments, evaluations, and the REFIT Platform stimulate EU lawmakers to simplify and reduce regulatory burdens. Experience thus far demonstrates that simpler and less burdensome legislation improves implementation and enforcement in the Member States, eventually leading to better results.

Better regulation assists politicians in making informed decisions. Internal quality control provided by the REFIT Platform and the expertise undertaken by Regulatory

Scrutiny Board are key tools to use evidence- and stakeholder-input in political decision-making. Legislative proposals based on evidence are more likely to deliver more effective policies.

The benefits of better regulation are that the Commission delivers high quality and effective legislation through informed decision-making. However, the Commission cannot deliver Better Regulation on its own. This requires a shared commitment by all EU institutions, Member States and stakeholders.

Good policy development is built on external feedback and external scrutiny. The feedback mechanism on proposals allows the public to provide its view to the content of legislative proposals. Stakeholder consultation is an essential contribution to transparency, to ensure that EU law is correctly transposed, applied, and implemented. The Juncker Commission's initiative, the 'Have Your Say' portal for communicating with and consulting citizens deserves recognition, therefore calls for a strengthening of measures to inform about and promote such consultations.

Better regulation must be a shared effort among all levels of governance. There is still much unexploited potential to improve the application of better regulation on the ground, because local and regional authorities implement and apply approximately 70 % of EU legislation, while also having the closest links to citizens. Member State expertise and experience at regional and local levels should be involved in the better regulation communication process already at early stage in the preparation of legislation. The role of the Committee of the Regions entails a bridge between the EU institutions and local and regional authorities.

Looking forward, the need for evidence-based policy-making supporting EU political priorities is growing stronger. Better regulation is increasingly an integral part of the EU's institutional culture. The work of the Commission is widely supported by stakeholders who want to be involved even more in the policy-making process and in a more meaningful way. However, there is a scope for further improvements in how better regulation processes are organised.

SOÓS EDIT

MINŐSÉGI JOGALKOTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

(Összefoglalás)

Jean-Claude Juncker elnök (2014–2019) az irányítása alatt álló Európai Bizottság feladatául tűzte ki, hogy javítsa az uniós jogalkotás és szakpolitikai döntéshozatal minőségét annak érdekében, hogy az uniós szakpolitikák eredményesebben szolgálják az állampolgárokat, a vállalkozásokat és a közigazgatási hatóságokat. A korszerű, arányos és a céloknak megfelelő jogszabályok nemcsak a jogállamiság és a közös európai értékek megőrzése, hanem a tagállami közigazgatások és vállalkozások hatékonysága szempontjából is alapvető fontosságúak.

Az Európai Uniót gyakran érte – nem ritkán jogos – kritika a túlszabályozás és a gyenge minőségben megírt jogszabályok miatt. A felesleges terhek és a bürokrácia elkerülése azt is megköveteli, hogy a jogszabályokat a várható hatások teljes körű ismeretében dolgozzák ki. Ugyanakkor a jogszabályok egyszerűsítése és a terhek csökkentése révén a végrehajtás és az alkalmazás is javul.

Az EU-jogszabályoknak a célnak megfelelőeknek kell maradniuk, és biztosítaniuk kell az uniós jogalkotók által tervezett és a nyilvánosság által elvárt eredményeket. A szakpolitikai döntéshozatal megnyitása, a szakpolitikák javítását szolgáló hatásvizsgálatok, értékelések, támogató eszközök (ideértve a minőségi jogalkotási iránymutatásokat és eszköztárat), valamint a Szabályozói Ellenőrzési Testület (2015) által biztosított független minőségellenőrzés olyan kulcsfontosságú eszközök, amelyek becsatornázzák a tényeket és az érdekelt felek hozzájárulását a szakpolitikai döntéshozatalt alátámasztó objektív elemzésbe.

A tanulmány tényeken alapuló értékelést nyújt a minőségi jogalkotás jelenlegi helyzetéről, áttekinti a Juncker-Bizottságnak a minőségi jogalkotás, a jobb minőségű jogszabálytervezetek előállítására terén elért eredményeit. A tanulmány azokra az eredményekre épül, amelyeket a Bizottság a minőségi jogalkotás és a szabályozási rendszer működésével kapcsolatban elért.

TÓTH ATTILA TAS – SZOMORA ZSOLT*

A hűtlen kezelés minősítési kérdései a bűncselekmény polgári jogi háttérének fényében**

Tanulmányunk a hűtlen kezelés megállapíthatóságának feltételeivel foglalkozik, különös tekintettel a kerettényállás polgári jogi háttérének jelentőségére. A hűtlen kezelés esetében a felmentő ítéletek száma arányaiban átlagon felüli.¹ Ez a tény önmagában is érdekessé teszi a tényállás szövegének, büntetőjog-dogmatikai és magánjogi háttérének az áttekintését, hiszen az átlagosnál nagyobb felmentési arány az ügyészség és a bíróság közötti jogértelmezési különbségekre utalhat. De lege lata a hűtlen kezelés bűncselekményének tényállásszövege (Btk. 376. §) megegyezik ugyan az 1978. évi IV. törvényben írt tényállással (régii Btk. 319.), a kerettényállást részben kitöltő Polgári Törvénykönyv azonban változott: a magánjogi kódexbe bekerült a hűtlen kezelés szempontjából releváns gazdasági társaságokról szóló fejezet, amelyet korábban 2006. évi IV. törvény (előtte pedig 1997. évi CXIV. törvény) szabályozott.² További új, a büntetőjogi felelősség szempontjából tisztázásra szoruló magánjogi jogintézmény a bizalmi vagyonkezelési szerződés (Ptk. 6:310. §). A folyamatosan változó gazdasági és jogi környezetben a vagyonkezelői kötelezettségek keretei is mozgásban vannak. Emellett a hűtlen kezelés vonatkozásában előtérbe kerülő megengedett kockázatvállalás fogalma azért is kitartóan a jogirodalmi elemzések felszínén tartja a bűncselekmény értékelését, mivel maga a kockázat nem jogi fogalom, azt a jogtudomány a közgazdaságtantól „kölcsonözte”.³

* Tóth Attila Tas ügyvédjelölt, Szomora Zsolt egyetemi tanár SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta.

¹ 2016-ban: 33 vádlottból 14 felmentett; 2017-ben: 58 vádlottból 10 felmentett; 2018-ban: 63 vádlottból 9 felmentett; 2019 első felében: 108 vádlottból 20 felmentett (forrás: Országos Bírósági Hivatal egyedi adatközlése). A felmentett vádlottak aránya 2016-ban 40 % volt, utána 14 % és 20 % között szóródik, ami az átlagosan 96-98%-os általános váderedményességi mutató mellett kiugró aránynak tűnik e bűncselekmény vonatkozásában. További érdekes tendencia, hogy az elmúlt években a hűtlen kezeléssel megvádolt személyek száma meredeken növekszik. E növekedés okának kimutatásához aktakutatásra volna szükség, e tanulmány célja elsődlegesen nem ez.

² TÖRÖK GÁBOR: *A gazdasági társaságok közös szabályai* <http://ptk2013.hu/szakcikkek/torok-gabor-a-gazdasagi-tarsasagok-kozos-szabalyai-gj-20137-8-3-9-o/2455> (2020. 06. 29.)

³ ERDŐSY EMIL: *A megengedett kockázat a büntetőjogban*. Akadémia Kiadó. Budapest, 1988. 29. p.

A tanulmány mindezekre figyelemmel tárgyalja, hogy kik a vagyonkezelésre jogosultak, és mely vagyonkezelői kötelezettségek megszegése vezethet hűtlen kezelés megállapításához. Utóbbi keretében részletesen elemezzük a vagyonkezelői kötelezettségek háttérét adó, vonatkozó polgári jogi rendelkezéseket, elsősorban a megbízási szerződésből adódó jogosultságokat és kötelezettségeket, valamint a gazdasági társaság vezető tisztségviselőire vonatkozó szabályokat. Szó esik még az újonnan bevezetett bizalmi vagyonkezelési szerződésről is.

Kitérünk arra is, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítása során mennyiben használható kisegítő jelleggel, vagy mennyiben okoz adott esetben zavart a polgári jogi felelősségi rendszer. A kérdéskör felütéseként *Tóth Mihály* gondolatait hívjuk segítségül, aki szerint a különböző jogágak felelősségi formái szorosan kapcsolódnak, kiegészíthetik egymást.⁴ *A tanulmány elsődlegesen a hűtlen kezelés – tisztán – magánjogi háttérével foglalkozik.* Tehát nem foglalkozik a törvényen alapuló vagyonkezelői kötelezettség megszegéséből eredő hűtlen kezeléssel, hanem a bűncselekménynek azzal a változatával, amely polgári jogi aspektusból vizsgálva gyakorlatilag egy szerződésszegésen alapuló szándékos károkozás.

I. A hűtlen kezelés jogi és elkövetési tárgya

A hűtlen kezelés jogi tárgya a tág értelemben vett vagyoni jogosultságok (és azok egy részeként a tulajdonjog). A bűncselekmény lényege a vagyonkezelői megbízással, jogosultságokkal való visszaélés, amellyel összefüggésben hátrány következik be az idegen vagyonban.⁵

A bűncselekmény elkövetési tárgya az idegen vagyon. Az idegen vagyon elkövető felügyeletére, gondozására van bízva, tehát ő gyakorolja a tulajdonosi jogosítványokat, ideértve a rendelkezési jogot is; a rendelkezési jog kereteinek túllépése jelenti a jogi tárgy sérelmét. A gazdálkodás körében elkövetett hűtlen kezelés esetére leszűkítve, az idegen vagyon a gazdasági társaság tulajdonában van, a birtokviszonyokat tekintve pedig mind a gazdasági társaság, mind általában a vagyonkezelésre jogosult személy birtokában is van a vagyon. A birtokviszonnnyal kapcsolatban elmondható, hogy – feltételezve egy tipikusan működő gazdasági társaságot, ahol a vagyonkezelő széles vagyonkezelői jogosítványokkal rendelkezik, és nem került sor a vagyonkezelés ilyen irányú korlátozására – a vagyon a rendelkezési jogból is kiindulva a vagyonkezelő hatalmában van, ami – a vagyon részét képező *dolgok* vonatkozásában, dologi jogi szempontból – birtoklásnak minősül. Álláspontunk szerint – a Ptk. 5:1. § (2) bekezdéséből levezetve – a gazdasági társaság a főbirtokos, akitől a tényleges hatalmat gyakorló a birtokát származtatja, az albirtokos pedig a vagyonkezelő, aki a dolog feletti tényleges hatalmat időlegesen a birtoklásra jogosító jogviszony alapján gyakorolja.

A dolgokon túl a vagyon részét képező *vagyoni jogok és kötelezettségek* vonatkozásában pedig a vagyonkezelő bír rendelkezési jogosultsággal.

⁴ TÓTH MIHÁLY: *Gazdasági bűncselekmény az alakuló gyakorlatban.* ELTE Jogi Továbbképző Intézet. Budapest, 1996. 48. p.

⁵ SZOMORA ZSOLT: *Vagyon elleni bűncselekmények.* In: Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz.* Wolters Kluwer Hungary. Budapest, 2019. 879. p.

II. A hűtlen kezelés tettese

A hűtlen kezelés delictum proprium, azaz különös bűncselekmény, amelyet csak az a személyes kvalifikáltsággal rendelkező személy követhet el,⁶ akit vagyongazdálkodói kötelezettség terhel. Ez a magánszférában társasági jogi jogviszonyon alapul, amely jogviszonyt általában megbízási szerződés vagy munkaszerződés keletkeztet. Utóbbival kapcsolatban fontos megállapítás viszont, hogy a vezető tisztségviselő is a polgári jog szabályai szerint felel akkor is, ha tevékenységét munkaszerződés alapján látja el.⁷

1. A testületi döntések és a hűtlen kezelés

Érdekes és nem egyértelmű kérdés a gazdasági társaságok vonatkozásában, hogy a hűtlen kezelést a vezető tisztségviselő mellett elkövetheti-e a legfőbb szerv tagja, vagy akár összességében is. A BH 2005. 43. sz. alatt közzétett eseti döntés kimondja, hogy az igazgatóság tagjai a szavazatukért felelőséggel tartoznak, és a testületi döntés meghozatala során tanúsított magatartásukkal megvalósíthatnak büntetőjogi tényállást.⁸ Bár a Bírósági Határozatokban publikált eseti döntések nem kötelezőn alkalmazandók a bíróságok számára, szerepük kétségtelenül a jogértelmezés elősegítése és a jogegységesítésre való törekvés.⁹ E célra is figyelemmel a fenti, hűtlen kezelés tárgyában tett megállapítást árnyalni tartjuk szükségesnek, attól függően, hogy magánszférában szereplő gazdasági társaságról van szó, vagy közvagyonnal gazdálkodó gazdasági társaságról, és szintén külön kategóriába tartozhat az önkormányzati vagyonnal gazdálkodó képviselő-testület. A szóban forgó BH állami vagyonnal gazdálkodó jogi személy igazgatósági tagjai által elkövetett hűtlen kezelés kapcsán született. A szükséges elhatárolásokat az alábbiakban tesszük meg.

Nem kérdéses, hogy az állami vagyon idegen vagyonnak számít akkor is, ha egy kifejezetten vagyongazdálkodás céljára létrehozott önálló jogképeséggel bíró jogi személy rendelkezésére bízják a vagyont, így kvázi a jogi személy a tulajdonosa. Az állami vagyon vonatkozásában tehát a vagyon kezelésére létrehozott gazdasági társaság legfőbb szerve tekinthető vagyongazdálkodónak, akikre a vagyongazdálkodásra vonatkozó kötelezettségek szavazatuk leadása során akkor is vonatkoznak, ha egyébként a társaság napi működését külön vezető tisztségviselőre bízták. Ebben a kontextusban tehát nem kérdéses, hogy a legfőbb szerv tagjai szavazatukért felelőséggel tartoznak és megvalósíthatják a hűtlen kezelés tényállását, tekintettel arra, hogy saját vagyonuk még közvetve sem jelenik meg a gazdasági társaság vagyonában.

⁶ NAGY FERENC: *Anyagi büntetőjog, Általános rész I.* Iurisperitus Bt. Szeged, 2014, 177. p.

⁷ KEMENES ISTVÁN: *A kontraktuális kártérítés egyes kérdései.* 2017/1. 8. p.

⁸ Ismerteti BÉRES ISTVÁN: *A gazdasági társaságok vezető tisztségviselői által elkövetett hűtlen kezelés.* Gazdaság és jog, 2011/11. 3. p.

⁹ BALOGH ZSOLT GYÖRGY: *A bírósági határozatok közzétételének szabályozása Magyarországon, Infokommunikáció és jog.* 2013/2. 87. p. A Kúria eseti döntéseinek jogértelmezési szerepét lényegesen átpozicionálja ugyanakkor a 2020. április 1-jei hatállyal bevezetett jogegységi panasz intézménye (lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLIX. törvény 41/A. és köv. §-ait). E tanulmányban e változással ugyanakkor nem szükséges foglalkoznunk.

Önkormányzati vagyon tekintetében szintén hasonló az analógia, azzal az eltéréssel, hogy az önkormányzat az önkormányzati tulajdonnal önállóan rendelkezik, az önkormányzati feladatokat pedig a képviselő-testület gyakorolja. Így felvetődhet az az álláspont, miszerint az önkormányzat, és annak vagyonát kezelő képviselő-testület nem idegen vagyont kezel, de ez szintén nem helytálló: az önkormányzat jogi személy, működésének kereteit törvény határozza meg, és a képviselő-testület – illetve annak tagjai – felelős vagyonkezelők.¹⁰

Álláspontunk szerint a tisztán magánszférában szereplő gazdasági társaságok esetében eltérő a helyzet, és árnyaltabb a kép. A jogi személy jogképes, jogai és kötelezettségei lehetnek, amelybe beletartozik az is, hogy a tagjaitól elkülönített vagyonnal rendelkezik. A jogi személy tehát önálló jogalany, amelynek vagyona és a tagok (illetve alapítók) által rendelkezésre bocsátott vagyon közé nem tehető egyenlőség jel.¹¹ A tag elveszti a tulajdonjogát a rendelkezésre bocsátott vagyon gazdasági társaságra történő átruházásakor. A hűtlen kezelés szempontjából tehát a gazdasági társaság vagyona kétséget kizáró módon idegen vagyonnak minősül, hiszen a gazdasági társaság a tagok vagyonától elkülönített vagyonnal rendelkezik. Ez egyrészt a rendelkezésre bocsátott vagyonból, valamint gazdasági társaság működése során keletkezett vagyonból áll.¹² A döntéshozás a tagok összességéből áll legfőbb szerv hatáskörébe tartozik, amelyre természetesen kiterjed a vagyonkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatala is, így vezető tisztségviselő megbízása mellett is a legfőbb szerv az elsődleges vagyonkezelő.

Ennek ellenére úgy gondoljuk, a tisztán magánszférában működő gazdasági társaságok esetén két okból kifolyólag sem beszélhetünk büntetőjogi felelősségről a tag leadott szavazatának vonatkozásában, és a legfőbb szerv kollektívája vonatkozásában sem: egyrészt a *tagot és a legfőbb szervet nem terheli sem létesítő okiraton, sem megbízási szerződésen alapuló vagyonkezelői megbízás*, a szavazat bármilyen belső motiváció szerint leadható; másrészt a gazdasági társaság olyan jogi személlyel rendelkező entitás, amelyben a tagok a nyereségből közösen részesednek és a veszteséget is közösen viselik [Ptk. 3:88. § (1) bek.]. Így például leginkább a kft. vonatkozásában – ahol az üzlet rész maga vagyoni értékű jogot testesít meg¹³ – lehet maga a tag is tág értelemben vett sértett, akinek jogos érdekét a bűncselekmény sérti. Az osztalék elmaradása az elmaradt vagyoni előny kategóriájába sorolható. Tény, hogy a gazdasági társaság és a tag érdeke különbözhet egymástól,¹⁴ de a tag az üzlet részéhez kapcsolódó szavazati joga gyakorlásának erejéig nem idegen vagyont kezel. Ami büntetőjog szempontjából még lényegesebb, hogy a döntéshozói pozíció – álláspontunk szerint – önmagában nem tekinthető vagyonkezelői megbízásnak. A tag és a legfőbb szerv kollektívája is saját belátása szerint él szavazati jogával. A magánszférában lévő gazdasági társaság tagjának szavazata utáni büntetőjogi felelősségre vonás sértené a büntetőjog ultima ratio jellegét is. Amennyiben a tag a létesítő okirat vagy a szervezeti és működési szabályzat

¹⁰ IBOLYA TIBOR: *A hűtlen kezelés bizonyítása*. <http://ibolyatibor.atw.hu/Sajat/6.pdf> (2020. 06. 29.).

¹¹ SÁRKÖZY TAMÁS: *Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében*. <http://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/sarkozy-tamas-jogkepesség-szemelyiség-jogalanyiség-az-embertöbbségek-csoportok-szervezetek-körében-pjk-20004-3-9-o/832> (2020.06. 29.).

¹² BÉRES 2011, 4. p.

¹³ MOHAI MÁTÉ: *A jogi személy vezető tisztségviselője által elkövetett hűtlen kezelés kérdései az új polgári törvénykönyvre is figyelemmel*. In: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2014*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr, 2014. 150. p.

¹⁴ BÉRES 2011, 3. p.

rendelkezésével szemben tevékenykedik, esetleges károkozása a magánjog eszközszerendszerével (tagkizárás, kártérítés) orvosolható.¹⁵

2. A bizalmi vagyonkezelő mint a hűtlen kezelés tettese?

A hűtlen kezelés bűncselekményének hátterét adó polgári jogi rendelkezések elemzésének körében ki kell térni az új Polgári Törvénykönyvben megjelölt bizalmi vagyonkezelésre (Ptk. 6:13. és köv. §§). Tekintettel arra, hogy külön tanulmány témáját adhatná a bizalmi vagyonkezelés és a büntetőjogi felelősség kapcsolata, itt most csak néhány gondolat erejéig térünk ki a bizalmi vagyonkezelő büntetőjogi felelősségének problematikájára. Megjegyzendő, hogy bírósági joggyakorlata a jogintézménynek sem a büntetőjogban, sem a polgári jogban nincsen.¹⁶

A Ptk. szabályai szerint a bizalmi vagyonkezelés olyan szerződéses konstrukció, amelyben a vagyonrendelő által a vagyonkezelő tulajdonába adott, ún. kezelt vagyont (a tulajdonába adott dolgokat, továbbá a ráruházott jogokat és követeléseket) a vagyonrendelő a saját nevében, de a kedvezményezett javára kezeli.¹⁷ A jogintézmény legfőbb jellemzője a vagyonkezelőre való tulajdonjog-átruházás, amelynek során a vagyonkezelő korlátlan dologi, de – a vagyonkezelési szerződésben – korlátozott kötelmi jogi jogosítványokkal bír.¹⁸ A bizalmi vagyonkezelés az angolszász *trust* és a német *Treuhand* jogintézményéből eredeztethető, és az utóbbiak alapulvételével, a magyar sajátosságoknak megfelelően lett kodifikálva a Polgári Törvénykönyvben. A tulajdonjog aspektusából vizsgálva a jogintézmény inkább az angolszász mintával hasonlatos a tekintetben, hogy a vagyonkezelőre a szerződés alapján átszáll a vagyon tulajdonjoga is. Az angolszász országokban meglévő kettős tulajdonjog-felfogás azonban idegen a magyar tulajdonjog-felfogástól: az egy dologon fennálló egyetlen tulajdonjog elvétől.¹⁹

Büntetőjogilag a vagyonkezelő tulajdonosi pozíciója (és általában a kettős tulajdonjogi konstrukció) nehezen értelmezhető. Kérdés, hogy *a bizalmi vagyonkezelő a kezelése alatt álló vagyon tekintetében elkövetheti-e a hűtlen kezelést, vagy ellenkezőleg, a kezelt vagyon idegen volta hiányzik a tényállásszerűséghez. A tulajdonjog-átszállás mint elhatárolási ismérv áll a BH 2013. 86. szám alatt közzétett kúriai határozat középpontjában. A határozat ratio decidendije az, hogy ha meghatározott pénzösszeget ingatlan vásárlására adnak át, de annak átvevője nem a célnak megfelelően használja fel, csak abban az esetben állapítható meg sikkasztás, ha nem kölcsönszerződés, hanem megbízási szerződés alapján került sor az*

¹⁵ Álláspontunk szerint abban az esetben, ha a szavazati jog ésszerű gazdálkodással szemben történő gyakorlására fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet esetén kerül sor, szóba kerülhet csődbűncselekmény megállapítása, ugyanis csődbűncselekmény esetén a tényállásszöveg nem követeli meg vagyonkezelői kötelezettséget (Btk. 404. §). A csődbűncselekmény esetén tehát a tag is felelőséggel tartozik a szavazata iránt.

¹⁶ A jogintézmény részletes elemzéséhez lásd B. SZABÓ GÁBOR et al.: *A bizalmi vagyonkezelés*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2014.

¹⁷ Ptk. 6:310. § (1) bek.: Bizalmi vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő a vagyonrendelő által tulajdonába adott dolgok, ráruházott jogok és követelések (a továbbiakban: kezelt vagyon) saját nevében a kedvezményezett javára történő kezelésére, a vagyonrendelő díj fizetésére köteles.

¹⁸ B. SZABÓ et al. 2014, 30. p.

¹⁹ Uo. 234. p.

ügyletre. A Kúria a döntését arra alapozta, hogy megbízási szerződés alapján nincs tulajdonjog-átszállás, míg kölcsönszerződés esetén van, tehát utóbbinál az átadott pénz idegen volta már nem állapítható meg, ezért a sikkasztás (Btk. 372. §) nem követhető el.

A hűtlen kezelés és a bizalmi vagyonkezelés relációja némiképp eltérő. A Ptk. fejezeti besorolása szerint megbízási típusú szerződés áll fenn a felek között (Ptk. 6. könyv XIV. Cím), amelynek tárgya a kedvezményezett érdekében történő vagyonkezelés. E megbízási típusú szerződés – kötelmi jogi alapú – korlátokat támaszt a vagyonkezelő ügyellására vonatkozóan, de dologi jogilag az elkövető mégsem idegen vagyont kezel, mert tulajdonjog-átszállás, illetve a vagyoni jogok és kötelezettsége átruházása történik. A vagyonkezelőt ugyanakkor terheli annak a kötelezettsége, hogy a kezelt vagyont a saját vagyonától elkülönülten kezelje (Ptk. 6: 312. §), ettől azonban még büntetőjogi szempontból idegen vagyonná nem válik. *Molnár Erzsébet* továbbá arra is felhívja a figyelmet, hogy a megbízási szerződés mint vagyonkezelésre irányuló kontraktus vonatkozásában kidolgozott, és a vagyonkezelési kötelezettség büntetőjogi tartalmára kialakított tételek (lásd alább III.) változatlan formában nem alkalmazhatók a bizalmi vagyonkezelési szerződés esetén.²⁰

A polgári jogi szakirodalomban ismert álláspont szerint nem jelenthető ki kategorikusan az, hogy a bizalmi vagyonkezelő – idegen vagyon hiányában – nem követhet el hűtlen kezelést.²¹ Ezzel szemben a büntetőjogi szakirodalmi álláspontok kizárják a hűtlen kezelés elkövetettségét.²² Mi is a büntetőjogi felelősséget kizáró álláspontokhoz csatlakozunk. Azt elismerjük, hogy a büntetőjogi védelmi igény felmerülhet, hiszen a kötelmi jogi úton korlátozott dologi jogi konstrukció értelmében a vagyonkezelő a vagyont más személy (a vagyonrendelő) javára kezeli. Mégis, a Btk. vagyon elleni bűncselekményei – jogtárgyi szempontból – következetesen más tulajdonjogát és más vagyonát védik. *A Btk. ismeri a saját vagyonhoz és a saját tulajdonhoz kapcsolódó más jogágbeli korlátozások kriminalizálását, ami az eltérő jogi tárgy okán a Btk. más fejezeteiben található, sui generis bűncselekmények képeiben történhet* [ilyen pl. a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmény között a csődbűncselekmény (Btk. 403. §) vagy a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények körébe sorolt műemlék vagy védett kulturális javak megrongálása (Btk. 357. §)]. Ezért, amennyiben a jogalkotó a bizalmi vagyonkezelés során a vagyonrendelő érdekeit büntetőjogi védelemben kívánja részesíteni, ahhoz kifejezett jogalkotói rendelkezésre lesz szükség. De lege lata, jogértelmezéssel e büntetőjogi védelem nem biztosítható, a hűtlen kezelés nem követhető el.

III. A vagyonkezelői kötelezettség tartalma

A hűtlen kezelés elkövetési magatartása a vagyonkezelői kötelezettség megszegése. A vagyonkezelői kötelezettség tartalmát a magánszférában a Polgári Törvénykönyv határozza

²⁰ MOLNÁR ERZSÉBET: *A bizalmi vagyonkezelési titok büntetőjogi védelméről*. FORVM Acta Jur. et. Pol. 2018/2. 213–214. pp. 4. lj.

²¹ Így B. SZABÓ et al. 2014. 234. p.

²² Így HORVÁTH VERA JUDIT: *Bizalmi vagyonkezelés a büntetőjog tükrében. Bizalom vagy visszaélés?* Szombathely, 2016. Jogi Fórum Publikáció (www.jogiforum.hu) 11. p. Nem kategorikusan ugyan, de a vagyon idegen voltát lényegében szintén kizárja DEÁK MILÁN: *A mögöttes tartalom jelentősége a hűtlen kezelés egyes elméleti és gyakorlati kérdéseiben*. Kriminológiai Közlemények (79)2019. 140. p.

meg.²³ A vagyonkezelői kötelezettségek Ptk.-án belüli forrásai két részre oszthatók: egyrészt a megbízási szerződésre vonatkozó rendelkezések tartalmazzák a kerettényállást kitöltő szabályokat (Ptk. 6:272. és köv. §); másrészt a jogi személyekre és a gazdasági társaságokra vonatkozó rész az irányadó (Ptk. III. könyv). A megbízási szerződés, a megbízó egyedi utasításai vagy egy gazdasági társasági szabályzata a Ptk. keretei között fejthetik ki hatásukat.

1. A vagyonkezelés magánjogi háttere

A hűtlen kezelés elkövetési magatartása a megbízási szerződés viszonylatából tekintve nem más, mint a megbízás kereteinek túllépése, a megbízással és a rendes gazdálkodás követelményeivel ellentétes ügyvitel tanúsítása.²⁴ A *megbízási szerződés* legfontosabb elvi tétele, hogy a megbízó az ügy ura, a szerződéses főkötelezettség a megbízó érdekeit szem előtt tartó gondos eljárás tanúsítása, ami a megbízó által meghatározott cél elérése irányul. A megbízási szerződés alapján a megbízót utasításadási jog illeti meg, ami a megbízott oldalát tekintve utasításkérési kötelezettségben jelenik meg. Amennyiben a megbízó célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítást ad, a megbízott köteles erre őt figyelmeztetni. A megbízott abban az esetben térhet el a megbízó utasításaitól, ha jogainak megóvása érdekében szükséges [Ptk. 6:273. § (2) bek.],²⁵ ezen eltérés lehetősége ugyanakkor nem teremti meg a büntetőjogi felelősséget arra az esetre, ha a megbízott végrehajtja a megbízó szakszerűtlen utasítását.²⁶ Ez esetben az utasítás végrehajtása a megbízó kockázatára történik [Ptk. 6:273. § (3) bek.].

A *gazdasági társaság* vezető tisztségviselője megbízásának jellege annyiban mutat eltérést az egyéb megbízások jellegétől, hogy a vezető tisztségviselő tevékenységét nagyfokú önállósággal végzi. A gazdasági társaság tagjai általában azért alkalmaznak vezető tisztségviselőt, mert ők maguk nem kívánják belefolyani a gazdasági társaság operatív működésébe, célszerűbbnek látják azt szakemberre bízni.²⁷ Ennek ellenére a megbízás szabályai alkalmazhatók a vezető tisztségviselő megbízására is: a nagyobb fokú önállóság mellett is a gazdasági társaság legfőbb szervének utasításait kell követnie a vagyonkezelőnek. Az utasítások megnyilvánulhatnak a gazdasági társaság létesítő okiratában vagy legfőbb szervei határozatában, amely utóbbi magában foglalhat egyszerű utasítást, hosszabb távú üzleti tervet vagy finanszírozási stratégiát is.²⁸

A megbízási szerződés főkötelezettsége és a Polgári Törvénykönyv vezető tisztségviselőkre vonatkozó rendelkezései megfeleltethetők egymásnak. Utóbbira a Ptk.-ban két rendelkezés vonatkozik, amelyek szerint „a vezető tisztségviselő ügyvezetési tevékenységét a jogi személy érdekeinek megfelelően köteles ellátni” [Ptk. 3:21. § (2) bek.], valamint „a vezető tisztségviselő a társaság ügyvezetését a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján önállóan látja el” [Ptk. 3:112. § (2) bek.]. Az előbbi passzus a jogi

²³ KARSAI–SZOMORA–VIDA: *Anyagi Büntetőjog. Különös Rész II.* Iurisperitus Bt. Szeged, 2013, 197. p.

²⁴ Uo.

²⁵ Ehhez részletesen BÍRÓ GYÖRGY: *A megbízási szerződés.* KJK-KERSZÖV. Budapest, 2001. 35–67. pp.

²⁶ Így nem követi el a hűtlen kezelést az egyszemélyes kft. ügyvezetője, amikor a tulajdonos képviselőjének utasítására cselekszik (EBH2007. 1684.).

²⁷ NAGY GÁBOR BÁLINT: *Gondolatok a gazdasági társaságok sérelmére elkövetett hűtlen kezelésről.* Magyar Jog, 2016/4. 205. p.

²⁸ Uo. 209. p.

személy általános szabályai között, míg utóbbi a gazdasági társaság általános szabályai között szerepel. A vezető tisztségviselő tehát a megbízó, a gazdasági társaság érdekeit előmozdító ügyellátásra köteles. A vagyongazdálkodó egyes konkrét kötelezettségeinek a megsértése így kizárólag a vezető tisztségviselőkre vonatkozó generálklauzulák szemszögéből vizsgálható. Az elemzett joggyakorlat azt mutatja, hogy a büntetőeljárás megindulása mögött rendszerint meghúzódik valamely vezető tisztségviselőt terhelő kötelezettség megszegése, de amennyiben az a gazdasági társaság érdekének előmozdítása céljából történt, a szerződéses főkötelezettség megsértésére nem kerül sor.²⁹

2. A vagyongazdálkodói kötelezettség a büntetőjogban

Ha a hűtlen kezelés tényállását a polgári jogi terminológia szerint közelítjük meg, akkor látható, hogy a Btk. 376. §-a gyakorlatilag egy szándékos kárfelelősségi tényállást szabályoz. Ebből adódóan a bíróságokra az a feladat hárul, hogy – a büntetőjog ultima ratio jellegét is szem előtt tartva – meghúzzák a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség határvonalát. A büntető jogértelmezés a saját eszköztárát felhasználva töltötte meg tartalommal a vezető tisztségviselőkre vonatkozó generálklauzulát, tehát azt, hogy mi is szolgálja a gazdasági társaság érdekeit. A vagyongazdálkodói kötelezettség a vagyon megóvásának, gyarapításának a kötelezettsége, amely mellett megjelennek olyan részkötelezettségek is, mint a tulajdonos rendszeres tájékoztatásának, a beosztottak irányításának és kártérítési igény érvényesítésének a kötelezettsége.³⁰

Ezek közül kettőt tartunk kiemelendőnek: a *vagyon megóvásának* és a *vagyon gyarapításának* kötelezettségét. Gyakorlatilag a gazdasági társaság érdeke ezek mentén realizálódik, és a büntetőbírók is igyekeznek a vizsgálat tárgyát e kötelezettségre szűkíteni. Álláspontunk szerint ezek „abszolút” – közvetlenül a tényállásszerű elkövetési magatartás körébe vonható – kötelezettségek, amíg a többi „relatív”, azaz a főkötelezettséghez képest, az ahhoz való viszonyukban értelmezhetők és vizsgálandók. A vagyonmegóvási és vagyongyarapítási kötelezettség megsértése tehát önmagában kimeríti az elkövetési magatartást, az egyéb felsorolt kötelezettségek pedig legfeljebb ennek indíciumaként szolgálhatnak az eljárásban. A tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése lehet mulasztás, de egyébként gondos ügyvitel esetén nem tekinthető elkövetési magatartásnak. A kártérítési igény érvényesítésének a hiánya pedig lehet a gazdasági társaság érdekeit szem előtt tartó döntés is, amikor például stratégiai vagy hosszú távon együttműködő partner elvesztésének a megakadályozását célozza.³¹

A hűtlen kezelés megállapításakor az egyes tettesi részcselekmények alapos összevetése szükséges annak eldöntéséhez, hogy a vagyongazdálkodó eljárása gondos volt vagy nem. Bizonyos konkrét kötelezettségsegszegéseket pont az összevetés szükségességére tekintettel kétséges eleve, elvi éllel a hűtlen kezelés elkövetési magatartásának körébe vonni. A Legfelsőbb Bíróság azon döntése, hogy hűtlen vagy hanyag kezelést valósít meg az a vezető

²⁹ Fővárosi Törvényszék 23.B.845/2012/129. sz.; Budapest Körmeyi Törvényszék B.24/2014/57. sz.; Miskolci Törvényszék 11.B.1637/2011/167. sz.; Kaposvári Törvényszék 15.B.299/2014/131/I. sz.; Székesfehérvári Törvényszék B.80/2017/129. sz.

³⁰ KERESZTY BÉLA: *A vagyongazdálkodó büntetőjogi felelőssége*. Magyar Jog 2002/5. 278. p.

³¹ NAGY 2016, 208. p.

tiszttségviselő, aki olyan munkával bíz meg külső személyt, amelyet saját munkaszervezete is el tud látni,³² álláspontunk szerint csak bizonyos egyéb körülmények fennállása esetén vezethet bűncselekmény megállapításához. A külső személy megbízásának számos oka lehet – akár költségmegtakarítás is –, amely indokolttá teheti a jogügyletet.³³

Ezek alapján nem értünk egyet azzal a szakirodalmi állásponttal, amely szerint a hűtlen kezelésért való felelősséget könnyebb eldönteni akkor, ha a vagyongazdálkodói kötelezettség tartalma és mértéke pontosan meg van jelölve, akár legfőbb szervi utasításban, akár üzleti terv keretében stb.³⁴ Ezek megsértése – akár polgári, akár büntetőeljárásban – ugyan könnyebben megállapítható, konkretizálható, kvázi indíciumként (bizonyítékul) szolgálhatnak, de a szerződéses főkötelezettség és egyben az elkövetési magatartás – összességében – a gondos ügyvitel megsértése, amelyet önállóan kell vizsgálni és megállapítani. A konkrét kötelezettségek részletesebb háttérszabályozása ezt az értékelő egybevetést önmagában nem feltétlenül teszi könnyebbé.

A vagyongazdálkodói kötelezettségek forrásai ugyanakkor nemcsak normatív szabályokban találhatóak meg: az üzleti gyakorlat szintén lehet olyan, a gondos eljárásnak megfelelő ügyvitel, amely a vagyongazdálkodói kötelezettségszegést kizárhatja.³⁵ Az üzleti gyakorlat két aspektusból értelmezhető: egyrészt jelenti az üzleti életben kialakult szokásos gyakorlatot, valamint a gazdasági társaság szokásos gyakorlatát is. Ebbe a körbe tartozik az is, ha a szerződő partner kiválasztása egy korábbi üzleti kapcsolaton alapul. Így a büntető judikatúra elkövetési magatartás hiányában kizárta a vagyongazdálkodó felelősségét akkor, amikor a vezető tiszttségviselő azért nem folytatott le versenyeztetési eljárást – amely egyébként nem volt törvényen alapuló kötelezettsége – mert a szerződő fél korábbi üzleti partner volt.³⁶

Az új Ptk. átstrukturálta a felelősségi rendszert, amikor a kontraktuális felelősséget objektív alapokra helyezte.³⁷ Ez a gondossági kötelezettségnél általában véve nem jelent nagy változást, mivel az e típusú szerződéseknél az objektív és a szubjektív elem egybeesik: a megbízótól nem az eredmény elérése a szerződés szerű teljesítés, hanem az ügyben való gondos eljárás.³⁸ Eljárásjogi következménye azonban van a változásnak: a polgári eljárásban a gazdasági társaság feladata bizonyítani a szerződés szerű teljesítést, tehát azt, hogy a vezető tiszttségviselő nem úgy járt el, ahogy általában – fokozott gondossággal – elvárható. A régi Ptk. szerint – amely a deliktuális felelősség szabályait rendelte alkalmazni a szerződés szerű teljesítésen alapuló károkozásra is – a kimentési kötelezettség a vezető tiszttségviselőt terhelte, amíg a gazdasági társaság bizonyítási kötelezettsége a kár bekövetkeztére terjedt ki. Álláspontunk szerint e változás büntetőjogi következménye abban rejlik, hogy a gazdasági társaságnak a polgári eljárásbeli bizonyítás helyett egyszerűbb feljelentéssel élni a hatóságok előtt. Ebben az esetben ugyanis – tekintettel arra, hogy az elkövetési magatart-

³² Ismerteti NAGY uo.

³³ Az outsourcing típusú álatipikus szerződés pont a költségmegtakarító vagy hatékonyabb feladatellátást biztosító kiszervezésre jelent meg a jogirodalomban [PAPP TEKLA (szerk.): *Atipikus szerződések*. Opten. Budapest, 2015. 59. p.].

³⁴ Így NAGY 2016, 208. p.

³⁵ KADLÓT ERZSÉBET: *Hűtlen kezelés vagy ésszerű kockázatvállalás*. Cégvezetés 2003/4. 30. p.

³⁶ Miskolci Törvényszék 11.B.1637/2011/167 sz.

³⁷ KEMENES 2017, 1. p.

³⁸ Uo. 8. p.

tás alapja a szerződészegés – már a vádhatóságra hárul annak a bizonyítása, hogy a vezető tisztségviselő megszegte-e a gazdasági társaság érdekeit szem előtt tartó gondos eljárás követelményét.

A fentebb kifejtettek mind a büntetőjogi tényállás elkövetési magatartása megvalósulásának alapjait képezik (objektív tényállási elem). A hűtlen kezelés megállapításának azonban további feltétele, hogy mind a kötelezettségszegés, mind a vagyoni hátrány okozására irányuló szándék fennálljon (szubjektív tényállás). Amennyiben az elkövetési magatartás meg is valósul, a kötelezettségszegés és a vagyoni hátrány okozására irányuló szándék megállapítása – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – további bonyolult jogkérdést jelent (lásd alább V.).

4. A megengedett kockázatvállalás túllépése mint elkövetési magatartás – az objektív és szubjektív felelősségi elemek keveredése³⁹

A jogirodalomban ma is vitatott kérdés, hogy az ésszerű gazdálkodásnak és a megengedett kockázatvállalásnak hol vannak a határai, amely kérdés mind a hűtlen kezelés mind az egyébként szintén vagyonkezelői kötelezettség megsértésén alapuló csődbűncselekmény megállapításánál releváns.⁴⁰ Bár jogirodalomban a megengedett kockázatvállalás mértékének túllépése visszatérő és gyakori téma, a bírósági ítéletek mégsem ebben tárgykörben születnek leginkább: a bűnösséget megállapító ítéletek alapja nem a kockázat szándékos túllépése, hanem a más érdekében kifejtett kötelezettségszegő magatartás.

A vezető tisztségviselő megbízásának specialitása az általános megbízáshoz képest a nagyfokú önállóságban rejlik. A vezető tisztségviselő így kockázatvállalásra is jogosult.⁴¹ A Polgári Törvénykönyv alapján a legfőbb szerv hatáskörébe tartozik az alapvető üzleti döntések meghozatala, és a szabály diszpozitivitása miatt lehetőség van a legfőbb szervnek akár a létesítő okiratban, akár legfőbb szervi határozat keretében a hatáskörét és döntési jogkörét növelni.⁴² A legfőbb szervnek joga van arra is, hogy a kockázatvállalás mértékét kijelölje.⁴³ A vállalati gazdálkodás azonban a Polgári Törvénykönyvben deklarált jogosultságokhoz képest is inkább szűkíti saját, és tágítja a vezető tisztségviselő hatáskörét.⁴⁴ Ennek oka a gazdasági racionalitás: a gazdasági társaság hatékony működése a vezető tisztségviselő széleskörű jogosítványain alapszik.⁴⁵

³⁹ Hangsúlyozandó, hogy az indokolt/megengedett kockázatvállalást a hűtlen kezelés esetében nem a büntetőjog általános részéből ismert, szokásjogi jogellenességet kizáró okként kell azonosítani (ezen okokhoz lásd NAGY 2014, 208. és 238-240. p.), hanem a gazdasági értelemben vett kockázat megengedhetősége már a tényállásszerűség szintjén kizárja a hűtlen kezelés elkövetési magatartásának megvalósulását.

⁴⁰ TÓTH Mihály: *Gazdasági bűncselekmények az alakuló gyakorlatban*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet. Budapest, 1996. 20. p.

⁴¹ KISS SZABOLCS: *A hűtlen kezelés szabályozása a német Btk.-ban*. Belügyi Szemle 2013/5. 129. p.

⁴² NAGY 2016, 204. p.

⁴³ KERESZTY 2002, 280. p. Például úgy, hogy 100 millió forint feletti kötelezettségvállalás esetén a legfőbb szerv engedélye kell.

⁴⁴ A vezető tisztségviselő döntései jogkörének korlátozása, annak mértékének kijelölése rendszerint közpénzzel gazdálkodó gazdasági társaság esetén előforduló gyakorlat.

⁴⁵ NAGY 2016, 204. p.

A megengedett kockázatvállalás az ésszerű gazdálkodás követelményéből vezethető le. Az előbbiek ellenpólusa a pazarló gazdálkodás. A vezető tisztségviselő tehát döntésével kockázatot vállalhat, amennyiben a kockázatvállalás ésszerű.⁴⁶ A kockázat alapvetően nem jogi fogalom, és a sikertelen kockázat sem a büntetőjogra tartozik, hanem a polgári jogra. Eörsi Gyula is határozottan tiltakozott a sikertelen kockázatvállalás szankcionálása ellen, ugyanis álláspontja szerint a gazdasági életben az nagymértékben gátolja a kezdeményezőkészséget.⁴⁷ A kockázat büntetőjogi „határa” az ésszerűség. A kockáztatás szándékos és céltudatos magatartás, és a kockázat fogalma önmagában hordozza a veszély lehetőségét. Az ésszerűtlen kockázatvállalás mint elkövetési magatartás viszonylatában nehezen képzelhető el az, hogy a vagyongazdálkodó az egyenes szándéka kiterjedne a vagyoni hátrány okozására is, hiszen az elkövetési magatartás (a kockáztatás) szándéka azt foglalja magában, hogy az ügylet nyereséges vagy veszteséges egyaránt lehet. Az igazi kérdést a tudatos gondatlanság és az eshetőleges szándék megállapításában és elhatárolásában lehetne keresni.⁴⁸ Azaz az elkövetőnek volt-e bizakodási alapja a vagyoni hátrány bekövetkezésének elmaradására vagy a belenyugodott abba, hogy a kockázatos ügylet vagyoni hátránnyal is járhat.

Az ésszerűség mint a kockázatvállalás zsinórmértéke kapcsán ismét a polgári jogi általános elveihez kell visszakanyarodni. A polgári jogi jogviszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben általában elvárható [Ptk. 1:4. § (4) bek.]. A vezető tisztségviselőtől a hivatásából adódóan fokozott gondosság várható el, szakszerű és gondos eljárás.⁴⁹ A fokozott gondosság kockázatvállalás esetén abban nyilvánul meg, hogy a vezető tisztségviselő a döntését megalapozó üzleti információkat beszerezi. A szakirodalom szerint a kockázatvállalást nem annak mértéke minősíti büntetőjogilag releváns köteleltségességé, hanem a kockázatvállalás mértékéhez szükséges információk beszerzésének az elmulasztása.⁵⁰ Álláspontunk szerint ugyanakkor a szükséges információk beszerzésének a hiánya nem minősül önmagában elkövetési magatartásnak, csupán részleges indíciúmként szolgálhat annak vizsgálatára. A korábban kifejtettek szerint az elkövetési magatartás – összhatásában véve – a vagyongazdálkodási kötelezettség nem teljesítése. A vagyongazdálkodási kötelezettség pedig számos részelemből tevődik össze, így a más köteleltségek vonatkozásában egyébként gondos ügyvitel mellett nehéz bizonyítani azt is, hogy az elkövető tudata – az elkövetési magatartáson túlmenően – a szándék szintjén kiterjedt a vagyoni hátrány mint eredmény okozására is (a szubjektív oldalt lásd még alább V.).

Kockázatvállalás esetén a vagyongazdálkodó természetesen belenyugszik abba, hogy az ügylet vagyoni hátránnyal is végződhet. A szükséges dokumentáció megléte bizonyítja a gondos eljárást, azonban annak hiánya nem értékelhető a terhelt terhére (önmagában nem bizonyítja a gondossági követelmény megsértését). A vádhatóság feladata bizonyítani azt – kiváltképp, ha a terhelt vallomása szerint elkészítette a szükséges kalkulációt, de az már nincs meg –, hogy a vádlottnak legalább az eshetőleges szándéka kiterjedt a vagyoni hátrány okozására.

⁴⁶ Uo. 206. p.

⁴⁷ Eörsi álláspontját ismerteti MOLNÁR GÁBOR: *Gazdasági bűncselekmények*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009. 29. p.

⁴⁸ NAGY 2016, 201. p.

⁴⁹ KEMENES 2017, 8. p.

⁵⁰ NAGY 2016, 206. p.

IV. A vagyoni hátrány mint a hűtlen kezelés eredménye

A hűtlen kezelés eredménybűncselekmény: a gazdasági társaságnak okozott vagyoni hátrány magában foglalja a vagyonban okozott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt egyaránt [Btk. 459. § (1) bek. 17. pont]: így az aktív vagyon csökkenését, a passzív vagyon növekedését, és a sértett vagyongyarapodásának elmaradását is.⁵¹

A gyakorlatban nehézséget okoz annak eldöntése is, hogy keletkezett-e tényleges értékcsökkenés, az elmaradt vagyoni előny megállapításának esete pedig még komplikáltabb, bírói mérlegelést és szakértő közreműködését egyaránt megkívánja. Annak a megállapításához, hogy a gazdasági társaságot érte-e egyáltalán vagyoni hátrány, szintén szükséges megvizsgálni a megbízó, azaz a legfőbb szerv döntéséből adódó mozgásteret. Ez olyan – szakértő igénybevételét szükségessé tevő – közgazdaságtani kérdések vizsgálatát jelenti, mint például, hogy az adott gazdasági társaság az adott időszakban milyen megtérüléssel számolt. Agresszív finanszírozási stratégia esetén, amennyiben a gazdasági társaság több év múlva megtérülő kötelezettségvállalások mentén képzeletben el a gazdaságpolitikáját,⁵² a tényállás megdőlhét a vagyoni hátrány időleges bekövetkezése ellenére, hiszen az aktív vagyon közvetlen csökkenése mellett is az ügylet minőségét csak hosszabb távon lehet kalkulálni és megítélni. Egy esetleges konzervatív finanszírozási stratégia esetén felmerülhet a vagyoni hátrány okozásának bekövetkezése akár egyetlen kötelezettségvállalás esetén is, hiszen ilyenkor a vezető tisztségviselő mozgásteret eleve szűkebb.

A hűtlen kezelés elkövetése tehát a gazdasági folyamat összességében vizsgálendő, de a Legfelsőbb Bíróság az EBH 2004. 1109. határozatában azt is kimondta, hogy a vezető tisztségviselő a törvényi tényállási elemek megvalósulása esetén elköveti a bűncselekményt akkor is, ha egyébként a gazdasági társaság nyereségesen működik. A vagyoni hátrány megítélését az teszi komplikálttá, hogy a vezető tisztségviselő kötelezettségvállalását az egész gazdasági folyamat tükrében kell megítélni. Annak ellenére, hogy – Legfelsőbb Bíróság döntésének értelmében – megvalósulhat a hűtlen kezelés egy kötelezettségvállalás esetén is, a szerződés megkötése, teljesedése és annak hatása hosszabb folyamatot feltételez. A vezető tisztségviselő által tett kötelezettségvállalás – a vagyonkezelő rendelkezési jogából adódóan – mindig az aktív vagyon csökkenésével jár, azonban az ügylet ésszerűsége több értékelési szempontot kíván meg. A bíróságok számára gyakran – a vagyonkezelő nézőpontjából – egy jövőben realizálódó gazdasági döntésről kell utólag eldönteniük azt, hogy az a gazdálkodás érdekeinek megfelelően történt-e: vagyoni előnnyel vagy hátránnyal járt.

V. A hűtlen kezelés szubjektív oldala

A hűtlen kezelés kizárólag szándékosan követhető el, amely magában foglalja az eshetőséges és egyenes szándékot egyaránt. Az elkövető tudatának így át kell fognia a vagyonkezelői kötelezettség tartalmát és azt, hogy ennek megsértésével járt el az ügyletkötés során. Ezen felül az elkövető tudatának ki kell terjednie arra is, hogy a kötelezettségének

⁵¹ KARSAI – SZOMORA – VIDA 2013, 188. és 197. p.

⁵² NAGY 2016, 210. p.

megsértése vagyoni hátránnyal járhat.⁵³ A tudattartalom vizsgálatához az elkövetési magatartás sajátos minősége adhat támpontot: a vezető tisztségviselőnek a gazdasági társaság érdekeinek megfelelően kell végeznie ügyvitelét, így ha ezzel szemben vállal kötelezettséget, következtetnie lehet a szándék meglétére is. Ugyanakkor, amennyiben a konkrét kötelezettségzegés az elkövető célja szerint a gazdasági társaság érdekeinek előmozdítására irányult, de utóbb megállapítható, hogy az mégsem szolgálta a gazdasági társaság érdekét, a szándék megléte kétséggé válik. A tudattartalom vizsgálatánál így szintén az mondható el, hogy a jogalkalmazónak a gazdasági ügyletet a gazdasági folyamatok egészében, egységben kell vizsgálnia (hasonlóan a vagyoni hátrány objektív vizsgálatánál írtakhoz).

A hűtlen kezelés nem célzatos bűncselekmény, azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy az elkövetési magatartás kifejtése *in concreto* általában arra irányul, hogy az elkövető maga vagy harmadik személy számára jogtalan haszonszerzésre törekedjen.⁵⁴ Ez következik az elkövetési magatartás jellegéből is: ha az elkövető nem a gazdasági társaság érdekében cselekedett, akkor feltételezni lehet, hogy valaki más érdekében. Tekintettel arra, hogy a kötelezettségzegés általában szerződés megkötésével valósul meg, a jogtalan haszonszerzés iránya vagy a szerződő partner, vagy az elkövető saját vagyoni érdekeke.

A tényállás gondatlansággal történő kimerítése hanyag kezelést valósíthat meg, azonban hangsúlyozandó, hogy a hanyag kezelés nem a hűtlen kezelés gondatlan változata. A hanyag kezelés esetében a vagyongazdálkodási kötelezettségnek konkrét törvényi rendelkezéssel kell alapulnia (4/2003. BJE). A vezető tisztségviselőre vonatkozó elvi jellegű, generális szabályozás nem tekinthető ilyennek. A hűtlen kezelés és a hanyag kezelés elhatárolásának tárgyában a Kúria 2016-ban adott ki tájékoztatót a Kúria Bfv.346/2016. számú határozatához. Ebben helytelenül állapítja meg azt, hogy a törvényi tényállás szerint a kötelezettségzegés szándékos, az eredmény tekintetében pedig az elkövető gondatlansága áll fenn.⁵⁵ A kötelezettségzegés ugyanis lehet szándékos vagy gondatlan is, és a vagyoni hátrány okozására vonatkozó tudattartalomnak kell mindenképpen gondatlannak lennie.⁵⁶ A Kúria által tett megállapítás, miszerint a hanyag kezelés vegyes bűnösséggel követhető el, csak az egyik eshetőség, ráadásul a kevésbé gyakorlati jelentőségű.

Álláspontunk szerint az elkövetési magatartás sajátos volta mellett nehezen elképzelhető a vegyes bűnösségi konstrukció megvalósulása, jellemzően tisztán negligens bűnelkövetés a lehet releváns. Tekintettel arra, hogy az elkövető vagyongazdálkodási kötelezettsége a gazdasági társaság érdekeinek előmozdításában valósul meg, az ezzel ellentétes magatartás esetén az elkövetőnek szándékának ki kell terjednie legalább eshetőlegesen arra, hogy ez vagyoni hátránnyal járhat, hiszen a gazdasági érdek a vagyongazdálkodás és gyarapodás. Szándékos kötelezettségzegés esetén így jellemzően szándékos bűncselekmény valósulhat meg, legalább eshetőlegesen szándékkal elkövetve. Amennyiben az elkövető bármely rá vonatkozó kötelezettség megsértése esetén is a gazdasági társaság érdekeit szem előtt tartva cselekedett, a tényállás elkövetési magatartás hiányában – azaz már objektív oldalon – megoldól.

Úgy gondoljuk, hanyag kezelés – az egyéb feltételek fennállása esetén – akkor valósulhat meg, ha az elkövető már a vagyongazdálkodási kötelezettség megszegésénél is hanyag

⁵³ KARSAI – SZOMORA – VIDA 2013, 199. p.

⁵⁴ MOHAI 2014, 152. p.

⁵⁵ <http://www.lb.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-bfvi3462016-szamu-hutlen-kezes-es-hanyag-kezes-elhatarolasa-targyaban> (2020.06.29.)

⁵⁶ KARSAI – SZOMORA – VIDA 2013, 199. p.

volt, így szükségképpen a vagyoni hátrány is a kellő körütekintésének hiányában keletkezik be. A vagyoni hátrány tekintetében a tudatos gondatlanság fennállását szintén az elkövetési magatartás hiánya miatt tartjuk szinte kizártnak: amennyiben az elkövetőnek volt bizakodási alapja a kötelezettségvállalásra, azt éppen arra alapozta, hogy kellő körütekintést tanúsított az ügyletkötés (például kellő információ összegyűjtésével), így gondosan járt el. A bizakodási alap rendszerint egybeesik a vagyongazdálkodói kötelezettség teljesítésével, így a bűncselekmény már objektív oldalon sem valósul meg. Ismét a Szegedi Ítélotábla Polgári Kollégiumának véleményére hivatkozhatunk, amely szerint a gondos eljárás tanúsítása nem jelent szerződésszegést.⁵⁷

VI. Összegzés

A hűtlen kezelés tényállásának elemzése jól mutatja, hogy az alapjaiban magánjogi háttérű tényállási elemek értelmezése a büntetőjogi dogmatika hagyományos keretein túlmutat, az objektív és a szubjektív tényállási elemek más bűncselekményeknél kivitelezhető élesebb elhatárolására e tényállásnál kevésbé lehetséges. Amikor *a törvényi tényállásban meghatározott elkövetési magatartás mögött gondossági elemet magában rejtő polgári jogi felelősségi alakat húzódik meg*, akkor sok esetben *valamennyi további tényállási elem* (objektív oldalon a vagyoni hátrány mint eredmény, szubjektív oldalon pedig a szándékosság vagy a gondatlanság) *már magában az elkövetési magatartásban is benne rejlik*, vagy ha úgy tetszik, abból folyik.

Ezt támasztja alá a felmentéssel záruló büntetőügyek tapasztalata is, amelyekben az látszik, hogy az egyik tényállási elem bizonyíthatóságának hiányában dominószzerűen omlik össze az egész tényállás, és végső soron az elkövetési magatartás, a vagyongazdálkodói kötelezettség hiánya lesz megállapítható.⁵⁸ Amennyiben a gazdasági folyamat egészét vizsgálva nem beszélhetünk vagyoni hátrányról, mert például az aktív vagyon csökkenése költségmegtakarítást, vagyonmegóvást/kárelhárítást, vagy akár vagyoni előnyt eredményez, elkövetési magatartásról sem beszélhetünk, hiszen az elkövető a gazdasági társaság érdekében fejtette ki a magatartását.

Olyan felmentő ítélettel is találkozni, amelyben a bíróság az „egybefolyó” tényállási elemek halmazában a szándékosság vizsgálatát gyakorlatilag a célzatosság, így az egyenes szándék vizsgálatára szorította, holott büntetőjog-dogmatikailag ez a tényállásból nem következik.⁵⁹ Bekövetkezett vagyoni hátrány esetén is, amennyiben az elkövető bármely vagyongazdálkodási kötelezettségét teljesíti, vagy a tudati oldal hosszútávon az ügylet nyereségességét fogta át – egyéb polgári jogi mellékkötelezettség, például a tájékoztatási kötelezettség megsértése mellett is –, az a vagyoni hátrány okozására irányuló szándékot kétségessé teszi.

⁵⁷ Szegedi Ítélotábla 3/2016. (XI. 24.) polgári kollégiumi vélemény (https://szegediitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/kollegiumi_velemeny.pdf) (2020.06.29.)

⁵⁸ Pl. Fővárosi Törvényszék 23.B.845/2012/129. sz.

⁵⁹ Azt vizsgálta, hogy a kötelezettség megsértése a társaság érdekében vagy a szerződő partner érdekében került-e sor, avagy a vádlott a szerződő fél számára kívánt-e jogtalan előnyt biztosítani. Szegedi Ítélotábla Bf. 315/2016/41. sz. A felmentő rendelkezést megváltoztatta a Kúria Bhar. 612/2017/15. sz. ítélete.

ATTILA TAS TÓTH – ZSOLT SZOMORA

AUSLEGUNGSFRAGEN DER UNTREUE IM LICHT DES
PRIVATRECHTLICHEN HINTERGRUNDS DER STRAFTAT

(Zusammenfassung)

Der Beitrag befasst sich mit bestimmten Auslegungsfragen der Untreue (§ 376 uStGB) im Lichte des privatrechtlichen Hintergrunds. Die Bedeutung dieser Auslegungsfragen zeigt sich auch dadurch, dass das Verhältnis der Freisprüche im Fall der Untreue wesentlich über den Durchschnittsanteil von Freispruchurteilen liegt, was auf Auslegungsunterschiede zwischen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten hinweist. Die Aktualität der Untersuchung besteht auch darin, dass im Jahre 2014 das neue Bürgerlich Gesetzbuch Ungarns in Kraft getreten ist. In privatrechtlichen wirtschaftlichen Verhältnissen enthält das unGB die wichtigsten Hintergrundnormen des strafrechtlichen Blankettbestandes der Untreue: die Regelung über den Auftragsvertrag sowie das III. Buch über die Wirtschaftsgesellschaften, das – durch das Aufgeben der langen Tradition der sondergesetzlichen Regelung – nun in das unGB inkorporiert worden ist.

Im Hinblick auf den zivilrechtlichen Hintergrund werden die Fragen der Täterqualifikation erörtert, mit besonderer Rücksicht auf den Treuhandvertrag, der als ein neues Rechtsinstitut in das neue unGB aufgenommen worden ist. Unserer Analyse nach erfüllt der Treuhänder die Täterqualifikation nicht, so kann er die Straftat der Untreue nicht begehen. Darüber hinaus wird sowohl auf den zivilrechtlichen als auch auf den strafrechtlichen Inhalt der Vermögensverwaltungspflichten eingegangen. Zweck des Beitrags ist nachzuweisen, dass die Verletzung der Vermögensverwaltungspflichten nach dem Zivilrecht nicht zwingend eine strafrechtsrelevante Tathandlung darstellt.

Als Fazit des Beitrags wird dargelegt, dass die dogmatischen Verschiedenheiten zwischen den als Auslegungsbasis dienenden privatrechtlichen Normen und dem Strafrecht dazu führen, dass die klare Trennung der Tatbestandselemente im Strafrecht nicht mehr möglich ist. Eine Besonderheit des Untreuetatbestands ist es, dass die Verletzung der Vermögensverwaltungspflicht als Tathandlung in vielen Fällen auch den Vermögensverlust als Taterfolg und den subjektiven Tatbestand in sich birgt.

VÁRADI SZILVIA*

Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Unió Bíróságának adatvédelmi esetjoga tükrében**

I. Bevezetés

Az uniós polgársághoz tapadó egyik fontos jogosultság az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga, amelyet az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 15. cikk (3) bekezdése mellett az Alapjogi Charta 42. cikke is tartalmaz: „*Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.*”¹

Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdés második fordulatában szereplő felhatalmazás alapján, az uniós intézmények közül az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés részletes szabályait az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete szabályozza.² A szabályozás kiindulópontja az átláthatóság elvének érvényre juttatása, amelynek értelmében az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. Emellett nemcsak az intézmények saját dokumentumaihoz kell a hozzáférést biztosítani, hanem a hozzájuk érkezett dokumentumokhoz is.³

A szóban forgó rendelet (11) preambulumbekkezdésében található adatvédelmi vonatkozású rendelkezés szerint „bizonyos köz- és magánérdekeket” védelemben kell részesíteni. A védelmet a jogszabály a hozzáférhetővé tétel főszabálya alóli egyik kivételként rendezi a 4. cikk (1) bekezdés b) pontjában, amelynek megfogalmazásából látható, hogy a hozzáférés megtagadása nem csak lehetőség az intézmény számára: „*Az intézmények megtagadják a*

* adjunktus, SZTE-ÁJTK, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

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

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202. 2016.6.7., 389-405. pp.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről. HL L 145. 2001.5.31. 43-48. pp.

³ 1049/2001/EK rendelet (1)-(3), (10) preambulumbekkezdés.

*dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét: (...) a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően.*⁴

A megfogalmazásból kitűnik, hogy amennyiben az adott dokumentumhoz való hozzáférés biztosítása valamely természetes személy személyes adatának jogosulatlan megismerését eredményezné, akkor ebben az esetben kifejezetten a hozzáférés megtagadása a megfelelő reakció. Emellett ugyanezen rendelkezés utolsó mondata előírja, hogy a kivételek értékelése során az intézményeknek az EU valamennyi tevékenységi területén figyelembe kell venniük a személyes adatok védelmével kapcsolatos uniós joganyagban szereplő elveket.⁵

Amennyiben a nagy múltú, hagyományos alapjogokkal hasonlítjuk össze a személyes adatok védelmének alapjogát, valamint az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, megállapítható, hogy a közösségi, majd uniós jog szintjén mindkét jog a 20. század második felében jelent meg. A *személyes adatok védelmét* célzó nemzeti jogszabályokat Európában éppen a számítógépek 1960-as évekre való elterjedése hívta életre.⁶ Az uniós tagállamok nemzeti szabályainak harmonizációja érdekében az első uniós szabályozás ebben a témában az 1995-ben elfogadott 95/46/EK irányelv volt,⁷ majd az Alapjogi Charta 8. cikkében is rögzítésre került a személyes adatok védelmének alapjoga.⁸ A Liszszaboni Szerződés által beiktatott EUSZ 16. cikk (1) bekezdése tartalmazza azt az elvet, amely szerint mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. Az uniós intézmények és szervek vonatkozásában pedig külön másodlagos jogforrás, a 45/2001/EK rendelet szövege a személyes adatok feldolgozásának szabályairól.⁹

A *dokumentumokhoz való hozzáférés joga* először a 17. számú nyilatkozatban jelent meg az Európai Közösség jogában, amellyel az uniós intézmények és azok döntéshozatali eljárásainak átláthatóságát és a demokratikus működést hivatottak biztosítani. Az 1992-ben Birmingham-ban, majd Edinburgh-ban rendezett Európai Tanács megerősítette a nyíltabb Közösségek iránti igényt, az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén pedig felhívta a Bizottságot és a Tanácsot, hogy folytassák a munkát annak érdekében, hogy az uniós polgárok a lehető legteljesebb mértékben hozzáférhessenek az uniós információkhoz. Ennek eredménye lett a magatartási kódex,¹⁰ majd az azt kiegészítő 93/731/EK határozat.¹¹ A hozzáférés jogának szabályozása ezt követően került alapítószerződéses szintre az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével, amely a 191. cikkel (jelenleg EUMSZ 15. cikk)

⁴ 1049/2001/EK rendelet, 4. cikk (1) b).

⁵ 1049/2001/EK rendelet (11) preambulumbekkezdés.

⁶ VÁRADI SZILVIA: *Az információs társadalom iránti bizalom erősítését célzó szabályozási módszerek az uniós adatvédelem területén*. In: Strihó Krisztina – Szegedi László (szerk.): *Európai szabályozáspolitikai kihívások*. Nemzeti Közszerzői Egyetem. 2020 (megjelenés alatt).

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 281, 1995.11.23. 31-50. pp.

⁸ Alapjogi Charta 8. cikk.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 8, 2001.1.12., 1-22. pp. A rendelet 2008.12.10. napjától nincs hatályban.

¹⁰ L. Léger főtanácsnok indítvány: C-353/99 P Európai Unió Tanácsa v Heidi Hautala. [2001] EBHT 2001 I-09565. 47-50. pont.

¹¹ A határozat 2001.12.02-től hatályon kívül helyezve.

vezette be ezt a jogot az uniós polgárok alapvető jogai közé. Az alapjogot ezt követően az Alapjogi Chartában is rögzítették,¹² majd a szabályozás a tanulmány idején is hatályos másodlagos jogforrással, a fent említett 1049/2001/EK rendelettel lett teljes.

Az Európai Unió Bíróságának esetjogát tekintve az adatvédelmi tárgyú ügyek körében egy jól elkülöníthető csoportot alkotnak az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés jogával foglalkozó ítéletek. Az uniós dokumentumok ugyanis sok esetben tartalmaznak személyes adatot, így az ezen dokumentumok tartalmának megismerése számos kérdést vet fel a gyakorlatban. Jelen tanulmány célja ezen jól lehatárolható esetjog elemzése.

II. Az Európai Bíróság releváns esetjoga

1. A Bavarian Lager-ügy

Az első jelentős ügy ebben a témakörben a *Bavarian Lager-ügy volt*.¹³ Itt a jogvita alapját az Egyesült Királyság által alkalmazott nemzeti jogszabály ún. „Guest Beer Provision” rendelkezése képezte, amely alapján a pubok üzemeltetői a sörfőzdektől csak 1,2% (V/V)-ot meghaladó alkoholtartalmú, hordóban kondicionált sört vásárolhattak. Azonban az Egyesült Királyságon kívül előállított sörök többsége nem felelt meg ennek a kritériumnak, így nem tartoztak e rendelkezés alkalmazási körébe. A Bavarian Lager az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező, német sör exportjával foglalkozó jogi személy, amely a fenti rendelkezés alapján nem tudta értékesíteni a terméket az Egyesült Királyságban, így álláspontja szerint a nemzeti rendelkezés behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősült és panaszt nyújtott be 1993. április 3-án az Európai Bizottsághoz (továbbiakban Bizottság). A Bizottság a szükséges vizsgálatot követően 1995. áprilisában megindította a kötelezettségszegési eljárás informális szakaszát az Egyesült Királysággal szemben. Ezt követően 1996. október 11-én találkozót rendeztek, amelyen részt vettek a Bizottság Belső Piaci és Pénzügyi Szolgáltatási Főigazgatóságának, az Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériumának, valamint az ún. közös piaci sörfőzők szövetségének képviselői. A Bavarian Lager 1996. augusztusi levelében lehetőséget kért a találkozón való részvételre, azonban kérelmét a Bizottság elutasította. A találkozó eredményeként az Egyesült Királyság módosítási javaslatot tett közzé a GBP-re vonatkozóan, és immáron engedte a más sörfőzdekből származó palackos sör értékesítését is. A Bavarian Lager-t értesítették ennek tényéről, és arról, hogy amint a módosítás hatályba lép, az eljárást megszüntetik. A módosított GBP 1997. augusztus 22-én lépett hatályba, erre tekintettel a Bizottság az indokolással ellátott véleményét végül nem küldte meg az Egyesült Királyság kormányának, és 1997. december 10-én megszüntette a kötelezettségszegési eljárást.¹⁴

¹² Alapjogi Charta 42. cikk.

¹³ T-194/04 *Bavarian Lager v Bizottság* [2007] EBHT 2007 II-04523.

¹⁴ T-194/04 *Bavarian Lager v Bizottság* ítélet 15-27. pont.

A Bavarian Lager még 1997. márciusában kérte a Belső Piaci és Pénzügyi Szolgáltatási Főigazgatóságtól, hogy küldje meg számára az indokolással ellátott vélemény másolatát. Ezt és az újból benyújtott kérelmét is elutasították.¹⁵

A Főtitkárság határozatával szemben a Bavarian Lager keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz,¹⁶ azonban az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet,¹⁷ mivel megvalósult a célkitűzés, hogy lehetőséget adjanak a tagállamnak az EK-Szerződés követelményeinek való önkéntes megfelelésre, illetve álláspontjának indoklására, ezért a közérdek védelme céljából megtagadható egy olyan előkészítő dokumentumhoz való hozzáférés, amely az eljárás vizsgálati szakaszára vonatkozik.

A Bavarian Lager 1998. májusában hozzáférést kért a Bizottságtól tizenegy vállalkozás és szervezet, valamint három személy- vagy vállalkozáskategória által, a Bizottság kötelezettségzegési eljárást előkészítő iratához benyújtott észrevételeihez. A Bizottság elutasította a kérelmet azzal az indokkal, hogy a hozzáférés joga ezen dokumentumokhoz nem gyakorolható, mivel azok szerzője nem a Bizottság. 1998. júliusában a Bavarian Lager panaszt nyújtott be az Európai ombudsmanhoz, amelyben előadta, hogy azon képviselők, illetve vállalkozások és személyek nevét kívánja megtudni, akik az 1996. október 11-i találkozón részt vettek és észrevételt terjesztettek elő a kötelezettségzegési eljárás során keletkezett Bizottsági előkészítő irathoz. A Bizottság írásbeli hozzájárulást kért a szóban forgó személyektől, beleegyeznek-e kilitük Bavarian Lagerrel történő közlésébe, és csak azok nevét továbbította, akik ezt a hozzájárulást megadták.

Az Európai ombudsman ezzel szemben azt javasolta a Bizottságnak, hogy az összes érintett személy nevét közölje a felperes társasággal. Álláspontja szerint az ügyben nem áll fenn olyan alapvető jog, amely ellentétes lenne valamely közigazgatási hatósággal titokban közölt információk hozzáférhetővé tételével, és az ügy idején hatályos 95/46/EK adatvédelmi irányelv nem írta elő, hogy a Bizottság titokban tartsa azon személyek nevét, akik hatáskörük ellátása keretében véleményt vagy információkat közöltek a Bizottsággal.¹⁸ Véleménye szerint helytelenül értelmezték az adatvédelem szabályait, mégpedig úgy, hogy azok magukban foglalják a közfeladatokban való anonim részvétel általános jogának fennállását. Ez azonban téves értelmezés, amely sértheti az átláthatóság elvét és a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogát.¹⁹ Az Európai ombudsman véleményén alapuló határozatában az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy közölje a felperessel a kért információkat.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az alapjogi kollízió kapcsán, amely a jelen ügyben a személyes adatok védelme alapjogának az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés alapjogával és azon keresztül az információszabadsággal és az átláthatóság elvének ütközéséből állt elő, az Európai ombudsman az utóbbinak adott elsőbbséget.

A Bizottság 2004. januárjában akként teljesítette a Bavarian Lager kérését, hogy az 1996. október 11-i találkozó jegyzőkönyvében kitarthata öt személy nevét, akik közül kettő kifejezetten tiltakozott személyazonosságának hozzáférhetővé tétele ellen, a további hárommal pedig a Bizottság nem tudta felvenni a kapcsolatot. A felperes 2004. februári

¹⁵ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 23-24. pont.

¹⁶ Az Elsőfokú Bíróság hivatalos neve a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta Törvényszék.

¹⁷ T-309/97 Bavarian Lager v Bizottság [1999] EBHT 1999 II-3217.

¹⁸ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 31. pont.

¹⁹ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 32. pont.

levelében kérte ezen döntés felülvizsgálatát az 1049/2001 rendelet 7. cikk (2) bekezdésére alapozva és egyben az 1996. október 11-i találkozó valamennyi résztvevőjének nevét tartalmazó teljes jegyzőkönyv rendelkezésére bocsátását. Ezt a kérelmet 2004. márciusában a Bizottság elutasította, álláspontja alapján az ügyre az uniós intézmények és szervek általi személyes adatok feldolgozásáról szóló 45/2001/EK rendelet vonatkozik, amelynek értelmében nincs lehetőség a személyek nevének kiadására.²⁰ Azonban, ha a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok nem is lennének alkalmazandók, az 1049/2001 rendelet 4. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése alapján elutasíthatja a többi név hozzáférhetővé tételét annak érdekében, hogy el tudja végezni a vizsgálatokat.²¹

A Bavarian Lager végül 2004. májusában ismét az Elsőfokú Bírósághoz fordult annak megállapítását kérve, hogy a Bizottság nem fogadhatta volna el az Egyesült Királyság GBP módosítását az EK-Szerződés 28. cikke (jelenleg EUMSZ 34. cikk) alapján, valamint kérte a találkozón résztvevők nevének közlését. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja az volt, hogy nincs hatásköre meghagyásban kötelezni az uniós intézményeket, ezért elfogadhatatlan a felperes arra vonatkozó kérelme, hogy az Elsőfokú Bíróság kötelezze a Bizottságot az 1996. október 11-i találkozón részt vett valamennyi személy nevének fellelővel való közlésére.²²

Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés kapcsán az Európai Adatvédelmi Biztos (továbbiakban EAB) a felperes oldalán beavatkozóként hangsúlyozta, optimális egyensúlyt kell teremteni a személyes adatok védelme és a dokumentumokhoz való hozzáférés alapjoga között. Kiemelte – az Európai ombudsman véleményével egybehangzóan –, hogy az adatvédelmi szabályokból nem vonható le a közfeladatokban való anonim részvétel általános joga, továbbá a *személyes adatok védelme sokkal szélesebb fogalom, mint a magánélet*. A találkozó jegyzőkönyvében szereplő valamely résztvevő neve a személyes adatok védelmének hatálya alá kerül, mivel az adott személy azonosságát felfedik, és a személyes adatok védelmének fogalma attól függetlenül alkalmazandó ezekre az adatokra, hogy azok a magánélet hatálya alá tartoznak e vagy sem. A „személyes adat” fogalmát vizsgálva megállapítható, hogy a vezeték- és keresztnévvel személyes adatoknak minősülhetnek. Azonban *álláspontja szerint a szakmai tevékenységek keretében valamely név hozzáférhetővé tétele általában nem kapcsolódik a magánélethez*. A hozzáférhetővé tétel elutasításának joga nem abszolút jog, de a magánéletbe történő jelentős vagy súlyos beavatkozással jár, amit értékelni kell a személyes adatok védelmének szabályai és alapelvei tekintetében.²³

Az Elsőfokú Bíróság kiemelte: *az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés minősül főszabálynak*, a hozzáférést megtagadó határozat kizárólag az 1049/2001 rendelet 4. cikkében foglalt kivételek valamelyikére alapítható.²⁴ Emellett az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint *a hozzáférést kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmét*, tehát általában semmiféle érdekeltséget nem kell bizonyítani ahhoz, hogy hozzáférjen a kért dokumentumokhoz.²⁵

²⁰ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 37. pont.

²¹ 1049/2001 rendelet 4. cikk (2): „Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét.”

²² T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 47-48. pont.

²³ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 66-68. pont.

²⁴ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 92-93. pont.

²⁵ T-391/03 és T-70/04 Franchet és Byk v Bizottság egyesített ügyek [2006] EBHT 2006 II-2023. 82. pont.

Az Elsőfokú Bíróság számára jelen ügyben adódott lehetőség arra, hogy az 1049/2001/EK és a 45/2001/EK rendelet közötti viszonyra vonatkozóan megállapításokat tegyen. Álláspontja szerint az első jogszabály a hatóságok döntéshozatali eljárásának és azon információk lehető legnagyobb átláthatóságának a biztosítását célozza, amelyeken határozataik alapulnak. Tehát célja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának a lehető legnagyobb mértékben történő megkönnyítése, valamint a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlat elősegítése. A második célja a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak – különösen a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak – a személyes adatok feldolgozásával összefüggő védelme.²⁶ A személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés azonban az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozik, amelynek értelmében elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára, bizonyos köz- és magánérdekeknek pedig kivételek útján kell védelmet biztosítani.²⁷

A dokumentumokhoz való hozzáférésre – beleértve a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz történő hozzáférést is – alapítószerződéses szabályozás szintjén az EUMSZ 15. cikke vonatkozik, az 1049/2001 rendelet (11) preambulumbekzdése pedig bevonja a kivételek alkalmazásának értékelésébe az uniós joganyagban szereplő, személyes adatok védelmével kapcsolatos elveket, így a 45/2001 rendeletben szereplőket is.

A „személyes adat” és a „személyes adatok feldolgozása” a 45/2001 rendelet 2. cikke a) és b) pontjában szereplő meghatározására hivatkozva az Elsőfokú Bíróság arra következtetésre jutott, hogy az adatok közlése továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén feldolgozásnak minősül, tehát – függetlenül az 1049/2001 rendeletről – a 45/2001 rendelet maga is rendelkezik bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalának lehetőségéről.²⁸ A 45/2001 rendelet 5. cikk a) és b) pontja alapján a feldolgozásnak közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőt terhelő jogi kötelezettségek teljesítéséhez kell szükségesnek lennie. Így az Elsőfokú Bíróság szerint az a tény, hogy az 1049/2001 rendelet 2. cikke szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni, a 45/2001 rendelet 5. cikke b) pontjának értelmében vett *jogszerű kötelezettséget teremt*. Így, ha az 1049/2001 rendelet az adatok közléséről rendelkezik, amely a 45/2001 rendelet 2. cikkének b) pontja értelmében „feldolgozásnak” minősül, ugyanezen rendelet 5. cikke *a közlést e tekintetben jogszerűvé teszi*.²⁹

Emellett az alapvető jogok fényében kell értelmezni a 45/2001 rendeletnek a személyes adat feldolgozást szabályozó rendelkezéseit, amelyek az általános jogelvek szerves részét képezik.³⁰ Az Elsőfokú Bíróság utalt arra, hogy az EU az uniós jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban EJEE) biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából erednek.³¹ Az EJEE 8. cikke rögzíti a magán- és családi élet

²⁶ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 98. pont.

²⁷ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 100. pont.

²⁸ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 105. pont.

²⁹ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 106. pont.

³⁰ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 111. pont.

³¹ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 112-113. pont.

tiszteletben tartásához való jogot, a (2) bekezdés értelmében ezen „jog gyakorlásába a 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.”³² Az EJEE 8. cikke magában foglalja az önazonossághoz és a személyiségfejlődéshez való jog védelmét, valamint az egyének ahhoz való jogát, hogy embertársaikhoz és a külvilághoz fűződő kapcsolataikat megtagadják, vagy ilyen kapcsolatokat alakítsanak ki.³³

Kiemelendő, hogy az EJEB ítélkezési gyakorlata alapján semmiféle elv nem teszi lehetővé a szakmai vagy kereskedelmi tevékenységek „magánélet” fogalmából való kizárását.³⁴ Létezik egy kölcsönhatás az egyén és harmadik személyek között, amely – még ha a közszférával összefüggésben is –, a „magánélet” fogalmába tartozik.³⁵ Az ítélkezési gyakorlat alapján az EJEE 8. cikk sérelmének vizsgálata a következő lépcsőkben történik, ahol a következőket kell meghatározni: 1. történik-e beavatkozás az érintett személy magánéletébe; 2. beavatkozásnak minősül-e a helyzet, ha ez a beavatkozás indokolt. Akkor tekinthető indokoltnak, ha az törvényben meghatározott, törvényes célt követ és egy demokratikus társadalomban szükséges. 3. Ez utóbbi kapcsán vizsgálandó, hogy a felhozott indokok „relevánsak és kielégítőek”, és 4. az elfogadott intézkedések arányosak-e a kitűzött törvényes célokkal.³⁶ A személyes adatok hozzáférhetővé tételével kapcsolatos ügyekben az EJEB elismerte, hogy a hatóságoknak bizonyos mérlegelési jogkört kell biztosítani, hogy pontos egyensúlyt tudjanak teremteni a közérdek és a magánérdek között. Azonban ez a jogkör bírósági felülvizsgálat tárgya, amelynek mértéke olyan tényezőktől függ, mint a szóban forgó érdekek jellege és jelentősége, valamint a beavatkozás súlyossága.³⁷

Az Elsőfokú Bíróság kiemelte, az 1049/2001 rendelet körében hozott valamennyi határozatnak az EU 6. cikke alapján tiszteletben kell tartania az EJEE 8. cikkét, a dokumentumokhoz való hozzáférés elve alóli kivételeket pedig megszorítóan kell értelmezni. Az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontja szerinti kivétel csak azokra a személyes adatokra vonatkozik, amelyek a magánélet tiszteletben tartásához való jogot és a magán-személy becsületének védelmét konkrétan és ténylegesen sérthetik.³⁸

A magánélet az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint széles fogalom. A személyes adatok védelméhez való jog a magánélet tiszteletben tartásához való jog egyik aspektusát alkothatja, azonban ez nem jelenti azt, hogy minden személyes adat szükségszerűen a „magánélet” fogalmába tartozik, vagyis jellegénél fogva nem minden személyes adat sértheti az érintett személy magánéletének tiszteletben tartásához való jogot. Az Elsőfokú Bíróság a különleges adatok kategóriáján keresztül utalt arra, hogy nem minden személyes adat azonos jellegű. Ezért jelen ügy egyik alapvető kérdése az volt, hogy az 1996.

³² 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (továbbiakban EJEE).

³³ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 114. pont.

³⁴ Niemietz v Germany (Application no. 13710/88) Judgment of 16 December 1992, ECtHR Ser. A. No. 251-B. 29. §; Amann v Switzerland (Application no. 27798/95) Judgment of 16 February 2000, ECHR 2000-II. 43. §.

³⁵ Peck v United Kingdom (Application no. 44647/98) Judgment of 28 January 2003. ECHR 2003-I. 57. §.

³⁶ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 115. pont.

³⁷ Peck v United Kingdom i.m. 76-77. §§; C-317/04. és C-318/04. Parlament v Tanács és Bizottság egyesített ügyek. Léger főtanácsnok indítványa. [2005] 2006 I-04721. 226-228. pont.

³⁸ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 116-117. pont.

október 11-i találkozó résztvevőinek *nevéhez történő nyilvános hozzáférés az érintett személyek magánéletének és becsületének védelmét konkrétan és ténylegesen sértheti-e.*³⁹

A találkozóról készült jegyzőkönyvben a találkozón résztvevő szervezetek⁴⁰ részéről megjelent képviselők beosztása, keresztnévük kezdőbetűi és vezetéknevük szerepelt a képviselt szolgálat, szervezet vagy szövetség megjelölésével. A jegyzőkönyv tehát személyes adatokat tartalmazott, mivel azonosíthatók azok a személyek, akik a találkozón részt vettek. Azonban az, hogy egy dokumentum személyes adatokat tartalmaz, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az érintett személyek magánélete és becsülete megkérdőjeleződik, *jóllehet az EJEE 8. cikke értelmében a szakmai tevékenységek lényegében beletartoznak a „magánélet” fogalmába.*

Az Elsőfokú Bíróság szerint az a tény, hogy a jegyzőkönyv tartalmazza a képviselők nevét, nem kockáztatja a szóban forgó személyek magánéletét, *mivel a találkozón a szervezetek képviselőiként vettek részt.* Ezenkívül a jegyzőkönyv nem e személyeknek tulajdonítható egyéni véleményt, hanem az e személyek által képviselt szervezetek által alkotott véleményt tartalmazott. *Ezért az Elsőfokú Bíróság álláspontja az volt, hogy a sörfőzdek szövetségét képviselő személyek nevének hozzáférhetővé tétele nem sértheti konkrétan és ténylegesen az érintett személyek magánéletének és becsületének védelmét.* Mivel azt a körülményt, hogy valamely természetes személy egy kollektív szervezet képviselőjeként az uniós intézményekkel tartott találkozón való részvételét hozzáférhetővé teszik, és az ezen személy által kifejezett személyes vélemény nem azonosítható, *nem lehet a magánéletébe való beavatkozásnak tekinteni, nem sérti a magánéletük és becsületük védelmét.*⁴¹

Ezt az álláspontot erősítette, hogy a Bizottság Egyesült Királysággal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárása során nem kellett titokban tartania a találkozón résztvevők nevét, mivel nem kérték azt a résztvevők. Bár a panaszos egy ilyen eljárás keretében a Bizottság belső szabályai alapján választhat bizalmas eljárást, a vizsgálatban részt vevő további személyek nem. Ezenkívül, mivel a Bizottság a jegyzőkönyvet a nevek kitakarása mellett hozzáférhetővé tette, nyilvánvaló, hogy nem volt szó szakmai titok körébe tartozó információkról.⁴² Az Elsőfokú Bíróság azon az alapon is kizárta a 1049/2001 rendelet 4. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése szerinti kivétel alkalmazását, hogy az ügy alapját képező kötelezettségszegési eljárás keretében végzett vizsgálatot több mint hat éve befejezték.⁴³ Összességében tehát a fenti gondolatmenet alapján az Elsőfokú Bíróság nem látott olyan körülményt, amely a személyes adatok védelmét indokolta volna, és egyben nem látta akadályát a személyes adatokat tartalmazó jegyzőkönyv Bavarian Lager számára történő hozzáférhetővé tételében, ezért ítéletében helyt adott a Bavarian Lager keresetének.

³⁹ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 118-120. pont.

⁴⁰ A Bizottság Belső Piaci és Pénzügyi Szolgáltatási Főigazgatósága, az Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériuma és a sörfőzők szövetsége.

⁴¹ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 121-127., 132. pont.

⁴² T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 135-137. pont.

⁴³ T-194/04 Bavarian Lager v Bizottság ítélet 145-146. pont.

Az Elsőfokú Bíróság ítéletét többen is kritizálták, leginkább azon az alapon, hogy nem tett megfelelően különbséget a személyes adatok védelmének joga és a magánélet védelme között.⁴⁴

2. A Bavarian Lager-ügy az Európai Bíróság előtt

A Bizottság fellebbezésének köszönhetően az ügy az Európai Bíróság elé került.⁴⁵ A Bíróság kiemelte, a 45/2001 és az 1049/2001 rendeletet egymáshoz igen közeli időpontokban fogadták el és nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten az egyik rendelet elsőbbségét állapítanák meg.

Sharpston főtanácsnok az ügyben készített *indítványában* a két rendelet közötti viszonyt elemezve kiemelte, hogy a két rendelet két, azonos értékű alapjogot véd. Meglátása szerint azt nem lehet gondolni, hogy az uniós jogalkotó az 1049/2001 rendelet elfogadásakor nem lett volna tudatában a fél évvel korábban elfogadott, 45/2001 rendeletben foglalt részletes szabályozásnak. A személyes adatok védelméről szóló 45/2001 rendelet (15) preambulumbekzdése és az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdés b) pontja alapján nem kétséges, hogy a jogalkotó megfelelő védelemben kívánta részesíteni a magánélethez fűződő jogot, és ez utóbbi jogszabályhellyel az adatvédelemről szóló közösségi szabályozás elveit beemelte az uniós dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó rendelkezések közé. A főtanácsnok szerint elképzelhetetlen, hogy a jogalkotó a személyes adatok védelméről szólót rendelettel az uniós dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló jogszabályt kívánta volna aláásni és érvényesülésétől megfosztani. A 45/2001 rendelet (15) preambulumbekzdése kifejezetten utal a dokumentumokhoz való hozzáféréshez való jogra, amelyre az EK-Szerződés 255. cikke alapján elfogadott szabályok vonatkoznak, beleértve a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz történő hozzáférés feltételeit is. A 45/2001/EK rendelet hatálybalépésekor az 1049/2001 rendeletet hivatalosan még nem fogadták el, azonban az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés elveit magatartási kódexben rögzítették, emellett a rendelet szövegének Bizottsági javaslata ekkor már nyilvános volt. Hangsúlyozta: a két alapjog azonos értékű, nem lehet egyiknek sem abszolút elsőbbséget adni a másik figyelmen kívül hagyása mellett, mert az igazságtalan választás lenne.⁴⁶

A főtanácsnok egyértelmű véleménye az volt, hogy a név azonosítja a személyeket, ezért annak közlése még a szakmai kapcsolatok területén is a magánéletbe való beavatkozásnak tekintendő. A beavatkozás indokoltságának megállapításához a magánéletbe történő beavatkozás EJEE 8. cikk (2) bekezdésén alapuló „szokásos tesztjét” javasolta alkalmazni – az Elsőfokú Bíróság álláspontjával egybehangzóan: vizsgálandó az intézkedés jogszerűsége, a demokratikus társadalomban fennálló szükségessége és az elérni ki-

⁴⁴ HJIMANS, HIELKE: *The European Union as Guardian of Internet Privacy: The Story of Art 16 TFEU*. Springer, Switzerland. 2016. 65. p.

⁴⁵ C-28/08. P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. [2010] EBHT 2010 I-06055.

⁴⁶ C-28/08 P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. [2010] EBHT 2010 I-06055. főtanácsnoki indítvány 2009. október 8. 93-95. pont.

vánt célokkal való arányossága. Kiemelte, hogy ezzel az Európai Unió Bíróságainak ítélkezési gyakorlata összhangba kerülne az EJEB ítélkezési gyakorlatával és módszertanával, ami a *Bosphorus-ügy*⁴⁷ alapján alapvető jelentőségű.⁴⁸

Elemzésében az uniós dokumentumok lehetséges típusait is megvizsgálta és két alkategóriát különböztetett meg. Az egyik alkategória azon közönséges dokumentumokat foglalja magában, amelyek véletlenszerűen említenek személyes adatokat, összeállításuk során önmagukban a személyes adatok nem bírnak jelentőséggel, fő céljuk információk tárolása. A főtanácsnok ide sorolta a találkozók jegyzőkönyvét is. A másik alkategóriában a dokumentumok alapvetően nagy mennyiségű személyes adatot tartalmaznak (például a személyeket és az azok jellemzőit tartalmazó listák), amelyek létrehozásának célja éppen ezeknek a személyes adatoknak az összegyűjtése és rögzítése. A főtanácsnok összességében az Elsőfokú Bíróság álláspontját ismételte meg, miszerint a találkozón részt vett személyek végeredményben tisztán szakmai minőségükben jártak el, amely körülmény az EJEE 8. cikkének (2) bekezdése alapján az átláthatóság elvével együtt teljes mértékben indokolja a magánéletbe történő beavatkozást. Az indítványban foglaltak alapján a Bizottságnak a találkozói jegyzőkönyvének teljes változatát hozzáférhetővé kellett volna tennie.⁴⁹

A Bíróság ítéletében a főtanácsnoki indítvány alapján maga is kimondta, hogy *főszabályként mindkét rendelet teljes körű érvényesülését kell biztosítani*. Megerősítette, hogy a két rendelet közötti egyetlen kifejezett kapcsolatot az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) b) pontja képezi. Azonban az Elsőfokú Bíróság ezen kivétel alkalmazhatóságát csak arra a helyzetekre korlátozta, amikor a magánélet vagy a magánszemély becsülete az EJEE 8. cikke és az EJEB ítélkezési gyakorlatának értelmében sérül, és figyelmen kívül hagyta a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogszabályokat, többek között a 45/2001 rendeletet.⁵⁰ Az Elsőfokú Bíróság lényegében két csoportra bontotta a személyes adatok feldolgozása eseteit, ahol az első csoportban a feldolgozást kizárólag az EJEE 8. cikke és az EJEB e cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alapján vizsgálta, míg a másik csoportban a feldolgozás a 45/2001 rendelet rendelkezéseinek van alávetve. A Bíróság – cáfolva egyben a főtanácsnok véleményét is – hangsúlyozta, hogy a 45/2001 rendelet 1. cikk (1) bekezdése⁵¹ nem teszi lehetővé az ilyen jellegű értelmezést.

A Bíróság álláspontja szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) b) pont szövegét, amely – amely a főtanácsnoki indítványban foglaltakkal ellentétben – *egy oszthatatlan rendelkezés, amely megköveteli, hogy a magánélet és a magánszemély becsülete esetleges sérelmét mindig a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogszabályokkal, különösen a 45/2001 rendelettel összhangban vizsgálják és értékeljék*. Ezen rendelkezés egyedi és megerősített védelmi rendszert hoz létre azon személyek vonatkozásában, akiknek a személyes adatai adott esetben nyilvánosan

⁴⁷ Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v Ireland (Application no. 45036/98) Judgment of 20 June 2005. ECHR 2005-VI. 159-165. pont.

⁴⁸ C-28/08 P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. Sharpston főtanácsnok indítványa 153-154. pont.

⁴⁹ C-28/08 P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. Sharpston főtanácsnok indítványa 192-193. pont.

⁵⁰ C-28/08. P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. ítélet 56-58. pont.

⁵¹ 45/2001 rendelet 1. cikk (1): A (...) közösségi intézmények és szervek gondoskodnak a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak – különösen a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak – a személyes adatok feldolgozásával összefüggő védelméről (...)

hozzáférhetővé tehetők. Amennyiben az 1049/2001 rendeleten alapuló kérelem célja személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezése, a 45/2001 rendelet rendelkezései, beleértve annak 8. és 18. cikkét, teljes mértékben alkalmazandóvá válnak. Azonban ezen cikkek alkalmazását az Elsőfokú Bíróság elutasította, és az általa alkalmazott megszorító értelmezés nem felel meg a jogalkotó által a két szóban forgó rendelet között létrehozni kívánt egyensúlynak.⁵²

A Bizottság helyesen vizsgálta meg, hogy az érintettek hozzájárulásukat adták-e a rájuk vonatkozó személyes adatok közléséhez. Az 1996. október 11-i találkozó jegyzőkönyvének részleges közlésével és az érintettek nevének kitakarásával a Bizottság nem sértette meg az 1049/2001 rendelet rendelkezéseit, és *kellőképp eleget tett* az őt terhelő átláthatósági követelménynek.⁵³

A továbbiakban a Bavarian Lager előterjesztését vizsgálták, amely nem tartalmazott semmilyen meggyőző érvet a személyes adatok továbbításának szükségességét alátámasztandó, ezért a Bizottság nem tudta az érintett felek különböző érdekeit mérlegelni. Emellett azt sem, hogy van-e indok annak feltételezésére, hogy a továbbítás sértené az érintettek jogos érdekeit, amint azt a 45/2001 rendelet 8. cikk b) pontja előírja. Ezért a Bíróság végső megállapítása az volt, hogy míg az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, addig a Bizottság helyesen járt el, amikor elutasította a találkozó teljes jegyzőkönyvéhez való hozzáférés iránti kérelmet.⁵⁴

Jelen ügy fontos mérföldkönek tekinthető a Bíróságok esetjogát tekintve. A két bíróság álláspontjában egyértelműen látható az alapjogok kollíziójának feloldása kapcsán elfoglalt két különböző álláspont. Az Elsőfokú Bíróság a demokratikus átláthatóság és az intézményi dokumentumokhoz való hozzáférés jogának adott elsőbbséget, amely meglátása szerint fontosabb érdek. A szakmai tevékenység körében eljáró személyek személyes adatait – elsősorban nevét – nem illeti olyan szintű védelem, amely a hozzáférés akadálya lehet. Emellett a jegyzőkönyvben foglalt véleményt nem tekintette személyes adatnak, mivel az a képviselt szervezet álláspontját tükrözte. Ítéletében az EJEB gyakorlatára hivatkozva nem minősítette az érintett személyek magánéletébe történő beavatkozásnak adataik lehetséges továbbítását.

Az Európai Bíróság előtti fellebbezés során a főtanácsnok indítványában az Elsőfokú Bíróság álláspontját foglalta el, de más érvek alapján. Láthatóan az érintett dokumentumok típusait is figyelembe vette részletes elemzésében, és nem tekintette a személyes adatokat hangsúlyosnak jelen ügyben.

A fentiekkel ellentétben a Bíróság nem követte a főtanácsnok érvelésében végigvitt gondolatmenetet, és a személyes adatok védelmének alapjogát tekintette védendő érdeknek. Nem tett különbséget a dokumentumok típusai között sem, ahogyan azt a főtanácsnok javasolta. Ehelyett kimondta, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) b) pontja egy osztatlan rendelkezés, mint ahogyan a dokumentumok esetében nem tett különbséget, úgy ezen rendelkezés kapcsán sem látott erre lehetőséget. Ítéletében egyértelműen kimondta: ha az 1049/2001 rendeleten alapuló kérelem célja személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezése, a 45/2001 rendelet rendelkezései teljes

⁵² C-28/08. P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. ítélet 59-65. pont.

⁵³ C-28/08. P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. ítélet 75-76. pont.

⁵⁴ C-28/08. P. Európai Bizottság v The Bavarian Lager Co. Ltd. ítélet 76-80. pont.

mértékben alkalmazandóvá válnak. Emellett, mivel a felperes a személyes adatok továbbításának szükségességét nem támasztotta alá, ezért nem is volt megfelelő indok a találkozó jegyzőkönyvében foglalt nevek közlésére, így a Bizottság a megfelelő eljárást választotta a részleges hozzáférhetővé tétel formájában.

3. Az *Internationaler Hilfsfonds*-ügy

Az ezt követő *Internationaler Hilfsfonds* kontra Bizottság ügyben⁵⁵ a Törvényszék (korábban Elsőfokú Bíróság) következetesen alkalmazta a *Bavarian Lager* ügyben a Bíróság által kimondottakat. A felperes *Internationaler Hilfsfonds* a humanitárius segítségnyújtás területén működő nem kormányzati szervezet, amely 1998. április 28-án kötött szerződést az általa Kazahsztánban szervezett orvosi segítségnyújtási program társfinanszírozására a Bizottsággal. 2002. március 9-én a felperes kérte a Bizottságtól, hogy a 1049/2001/EK rendelet alapján biztosítson számára hozzáférést a szerződés aktájának dokumentumaihoz. A Bizottság listát küldött a felperesnek a dokumentumokról, a továbbiakban azonban részben elutasította a felperes kérését, mivel azok egyrészt személyes adatokat tartalmaztak, személyek nevét és a jóhírnevüket érintő információkat, valamint olyan információkat, amelyek nem szükségszerűen a Bizottság álláspontját tükrözik, ám nyilvánossá tételük káros hatással lehet az említett személyek jóhírnevére, és így sérthetné a magánéletük és a becsületük védelmét.⁵⁶ A felperes a Törvényszék előtt kérte a Bizottság elutasító határozatának megsemmisítését.⁵⁷

A Törvényszék az *Internationaler Hilfsfonds* ügyben hozott ítéletében már a *Bavarian Lager* ügyben foglaltakat alkalmazta, amikor abból indult ki, hogy a 45/2001 rendelet rendelkezései teljes mértékben alkalmazandóvá válnak a személyes adatokat tartalmazó uniós dokumentumokhoz való hozzáférés kapcsán. Itt már hangsúlyosabban került elő a rendelet 8. cikke, amely a személyes adatok továbbításának címzettjét kötelezi arra, hogy igazolja a személyes adatok hozzáférhetővé tételének szükségességét.⁵⁸

Az ügy egyik érdekessége, hogy a Bizottság a személyes adatok védelme tekintetében a „ló másik oldalára átesve” olyan dokumentumhoz való hozzáférést is megtagadott a felperestől, amely *a felperesre vonatkozó információkat és személyes adatokat tartalmazott*.⁵⁹ Természetesen kizárólag az érintett hozzáférést kérelmezőre vonatkozó személyes adatok hozzáférhetővé tétele nem tagadható meg amiatt, hogy sértené az egyén magánéletének és becsületének védelmét.

A védelmet azonban *harmadik személyekkel szemben* a 45/2001 rendeletnek megfelelően *garantálni kell*. Ezért noha az 1049/2001 rendelet célja, hogy általános jogot biztosítson az uniós intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésre, ha az adott dokumentumok a hozzáférést kérőre vonatkozó személyes adatokat is tartalmaznak, a hozzáférés terjedelmét vizsgálni kell és megfelelően pontosítani. A Törvényszék kimondta: *az érintett hozzáférési joga az intézmények dokumentumaihoz nem járhat azzal*

⁵⁵ T-300/10 *Internationaler Hilfsfonds* eV v Európai Bizottság [2012] ECLI:EU:T:2012:247.

⁵⁶ T-300/10 *Internationaler Hilfsfonds* ítélet 118. pont.

⁵⁷ T-300/10 *Internationaler Hilfsfonds* ítélet 1-16. pont.

⁵⁸ T-300/10 *Internationaler Hilfsfonds* ítélet 104. pont.

⁵⁹ T-300/10 *Internationaler Hilfsfonds* ítélet 106-107. pont.

a következménnyel, hogy az említett dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó általános jog nyíljon meg.⁶⁰

A Bavarian Lager ügygel éles ellentétben, ahol a szakmai tevékenység ellátására tekintettel nem minősítette védendőnek a szervezetek képviselőinek személyes adatait, a Törvényszék jelen ügyben már azon az állásponton volt, hogy nem lehet különbséget tenni a személyes adatok érintettjei között abban a tekintetben, miszerint lenne olyan személy, aki a személyes adatai kapcsán nem méltó az említett védelemre.⁶¹

Az ügy idején hatályos 95/46/EK adatvédelmi irányelv 2. cikk a) pontja szerint bármely információ személyes adat lehet, „különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén.” Az irányelv fogalommeghatározása még nem tartalmazta egyértelműen a személy nevét, azonban a Bíróság ítélezési gyakorlatában megerősítette, az érintett személy vezeték- és keresztnéve személyes adat.⁶² A 45/2001 rendelet 2. cikkének a) pontja szó szerint megismételte az irányelv „személyes adat” fogalmát.⁶³

Annak eldöntése során, hogy egy adat személyes adatnak minősül-e, kulcsfontosságú annak megítélése, hogy ezen adat alapján az érintett személy közvetlen vagy közvetett módon azonosítható-e. Ezen logika alapján a névre vonatkozó adatokon kívül a Törvényszék – ismételten a Bavarian Lager ítéletében általa mondottakkal ellentétben – *valamely személy szakmai tevékenységére vonatkozó információkat is személyes adatnak minősített*. Mivel az adott személyek munkafeltételeire vonatkozó információkról volt szó, amelyek konkrét dátumhoz vagy naptári időtartamhoz köthetők, ezért ezek alapján közvetett módon azonosíthatók⁶⁴ a természetes személyek.

A Törvényszék a személyes adatok kezelésének minősülő tevékenységek és a személyes adatok fogalmi körébe tartozó adatok értékelésével is foglalkozott.⁶⁵ Megerősítette, hogy az *olyan művelet*, amely abból áll, hogy valamely kommunikációs adathordozón különböző személyekre történik utalás, és azok nevük alapján vagy más módon, például a telefonszámuk, illetve a munkafeltételeikre vagy a szabadidejükre vonatkozó információk felhasználásával azonosíthatók, az ügy idején hatályos 95/46/EK adatvédelmi irányelv értelmében *adatkezelést* valósít meg.⁶⁶

A Törvényszék megerősítette a Bíróság által a Bavarian Lager ügyben mondottakat, amely értelmében az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) b) pontban szabályozott kivétel alkalmazása keretében a személyes adatok *védelme speciális és fokozott*, és ezen rendelkezés alkalmazását a 45/2001 rendelet szigorú tiszteletben tartásával kell biztosítani.⁶⁷

Ahogy az korábban említettük, az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga a főszabály, a hozzáférés megtagadása csak kivételesen történhet. A kivételek között szerepel az 1049/2001 rendelet 4. cikk (3) bekezdés második albekezdése alapján a dokumentum közzétételének megtagadása, ha a közzététel az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan

⁶⁰ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 109. pont.

⁶¹ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 112. pont.

⁶² T-194/04. sz. ügyben hozott ítélet 104. pont.

⁶³ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 114. pont.

⁶⁴ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 117. pont.

⁶⁵ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds 116. pont.

⁶⁶ C-101/01 Lindqvist [2003] 2003 I-12971. 27. pont.

⁶⁷ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 124. pont.

veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik. Ezen alkivételnek köszönhetően a kérelmező személy a hozzáféréshez való jogát gyakorolhatja.

Jelen ügyben a két kivétel közötti kapcsolat is tisztázásra került. Ugyanis a hozzáférésnek az ugyanezen rendelet 4. cikk (1) b) pontjában szabályozott, a személyiség és a magánszemély becsületének védelmének, illetve a 45/2001 rendeleten alapuló megtagadása nem írható felül a *nyomós közérdek fennállására* hivatkozásával. Tehát ez utóbbi esetben a két érdek ütközése esetén a személyiség és a magánszemély becsületének védelme az erősebb. Az Internationaler Hilfsfonds ugyan e-körben kifejezetten nem hivatkozott a nyomós közérdekre, annyit adott elő keresetében, hogy az érintett dokumentumok különösen fontosak a Bizottsággal szemben fennálló jogvitában.⁶⁸ Azonban a fentiek alapján ez a hivatkozás „hatástalannak” bizonyult.

További követelményként fogalmazta meg a Törvényszék, hogy a hozzáférést megtagadó határozatát az adott intézmény *megfelelően indokolja és abban bizonyítsa* a 1049/2001 rendelet szerinti kivételek fennállását.⁶⁹ Az indokolási kötelezettség lényeges formái⁷⁰ és eljárási követelmény a jogi aktusok minden formájánál, így az egyedi igazgatási jellegű aktusoknál is. A kötelezettséget azonban külön kell választani az indokolás megalapozottságától, amely a vitatott jogi aktus tartalmi jogszerűségére vonatkozik. Az indokolási kötelezettség terjedelme a kérdéses uniós aktus jellegétől függ és az aktus megalkotásának körülményeitől.⁷¹ A Törvényszék ítélkezési gyakorlata alapján *olyan indokolást köteles adni a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézmény*, amely alapján ellenőrizhető, hogy a kért dokumentum ténylegesen kapcsolódik-e a hivatkozott kivétellel érintett területhez, és az adott kivétellel kapcsolatos védelmi szükséglet valós-e.⁷² Az indokolási kötelezettséget az eset összes körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára, a felhívott indokok jellegére és a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem követelmény, hogy az indokolás az összes releváns ténybeli és jogi elemet tartalmazza.⁷³

A hozzáféréshez való jog gyakorlásához szorosan kapcsolódik a *gondos ügyintézés elve*, amely a hatályos uniós szabályokban az uniós polgársághoz kapcsolódó egyik jogsultságként jelenik meg.⁷⁴ A hozzáférés jogának gyakorlása során a gondos ügyintézés elvét az 1049/2001 rendelet 6. cikk (2) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében, amennyiben a kérelem nem elég pontos, fel kell hívni a kérelmező figyelmét, hogy pontosítsa a kérelmet, amely során az érintett intézmény a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról.⁷⁵ A jelen ügyben a Bizottság nem tett eleget ezen jogszabályi kötelezettségének.

⁶⁸ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 124. pont.

⁶⁹ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 182. pont.

⁷⁰ T-112/05 Akzo Nobel és társai v Bizottság [2007] EBHT 2007 II-5049. 94. pont,

⁷¹ Lásd erről: BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban-a Brexit után*. HVG-Orac, Budapest, 2020. 216.

⁷² T-110/03., T-150/03. és T-405/03 Sison v Tanács egyesített ügyek [2005] EBHT 2005 II-1429. 60-61. pont.

⁷³ T-300/10 Internationaler Hilfsfonds ítélet 181. pont.

⁷⁴ A gondos ügyintézéshez való jogról I. SCHIFFNER IMOLA: *A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában*. In: Papp, Tekla (szerk.) *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. 47-57. pp.

⁷⁵ 1049/2001 rendelet 6. cikk (2).

Összességében megállapítható, hogy a Hilfsfonds ügyben a Törvényszék következetesen alkalmazta a Bavarian Lager ítéletben foglaltakat. Újdonságként merült fel az érintett személy saját magára vonatkozó személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés kérdése. Ekkor a hozzáférés terjedelme vizsgálendő, továbbá a harmadik személyek védelmét garantálni kell, általános hozzáférési jogot nem eredményezhet ez az eset. Mondhatni éles ellentétben a Bavarian ügyben elsőfokon kifejtett álláspontjával, a Törvényszék a szakmai tevékenységre vonatkozó egyes információkat is a személyes adatok körébe vont. Végezetül előrelépés az ügy abban a tekintetben is, hogy tisztázta, a nyomós közérdekre hivatkozással nem írható felül a személyes adatok védelmének érdeke.

4. A Strack-ügy

A Strack ügyben⁷⁶ a felperes 2007. júniusában kért a Bizottságtól hozzáférést az 1049/2001 rendelet alapján három dokumentumcsoporthoz, ahol az első két csoportba Bizottsági dokumentumok, míg a harmadik csoportba a T-110/04. számú ügy⁷⁷ alapjául szolgáló valamennyi dokumentum szerepelt. A Bizottság a kérelmet elutasította, ezért 2007. augusztusában a felperes ún. megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz az 1049/2001 rendelet 7. cikke alapján, amelyben az intézményt álláspontjának felülvizsgálatára kérte. A 8. cikk értelmében az intézménynek haladéktalanul, de legkésőbb 15 napon belül kell ezen kérelmekről döntenie, amely egyszer további 15 nappal meghosszabbítható. Az intézmény hallgatása a kérelem elutasításának minősül, ebben az esetben megnyílik a kérelmező perlési joga, illetve ombudsmanhoz fordulhat. Jelen ügyben a Bizottság ezen határidőket követően fogadta el a hozzáférést érintő határozatait, amelyekkel számos olyan kért dokumentumhoz biztosított hozzáférést, amelyek tartalmát – személyes adatok vagy kereskedelmi érdekek védelme céljából – részben kitakarta.⁷⁸ Az ügy a Törvényszék elé került, ahol a Törvényszék a személyes adatok tárgyában kimondta, hogy a Bizottság nem takarhatja ki a kérelmező személyes adatait, amennyiben az illető egyértelműen egyetért ezek közzétételével. Azt is tisztázta, hogy *az intézménynek nem kell mérlegelnie az érintett törvényes érdekei sérelmének hiányát, amennyiben a kérelmező nem terjesztett elő semmilyen kifejezett és törvényes célt, illetve meggyőző érvet e személyes adatok továbbításának szükségességét alátámasztandó.*⁷⁹

A felperes fellebbezése folytán került az ügy a Bíróság elé, ahol a felperes által felhozott jogalapok közül az ötödik volt adatvédelmi tárgyú. Ebben a felperes kifogásolta, hogy a Bizottság nem jogszerű módon járt el, amikor egyes dokumentumokban, amelyekhez hozzáférést engedett, kitakarta a személyes adatokat. A Bíróság a Bavarian Lager ügyben kimondott azon megállapítást hozta fel, amelynek értelmében a 45/2001 rendelet rendelkezései alapvető rendelkezések, és amennyiben az 1049/2001 rendeleten alapuló valamely kérelem személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezésére irányul, abban az esetben teljes mértékben alkalmazandóvá válnak. Mivel pedig az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontjára való hivatkozás szükségszerűen maga

⁷⁶ C-127/13 P Guido Strack v Európai Bizottság [2014] ECLI:EU:C:2014:2250.

⁷⁷ T-110/04 Sequeira Wandschneider v Bizottság [2007] 2007 FP-I-A-2-00073; FP-II-A-2-00533.

⁷⁸ C-127/13 P Guido Strack ítélet 3-9. pont.

⁷⁹ L. T-221/08 Strack v Bizottság [2016] ECLI:EU:T:2016:242.

után vonja a 45/2001 rendelet alkalmazását, ezért az adott intézménynek a hozzáférés kérdésében hozott határozata indokolásában nem is kell kitérnie ez utóbbi rendeletre.⁸⁰

Megállapítható továbbá, hogy ekkorra már megszilárdulni látszik az ítélkezési gyakorlat atekintetben, miszerint a hozzáférést kérelmezőnek kell bizonyítania a személyes adatok továbbításának szükségességét. A felperes a 45/2001 rendelet 8. cikk a) pontja alapján arra hivatkozott, hogy a Bizottság köteles a személyes adatokat is továbbítani részére, mivel az 1049/2001 rendelet szerinti, az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés mindig közérdeknek minősül. Azonban a főtanácsnok és a Bíróság egyetértett abban, hogy egy ehhez hasonló érv ellentétes lenne a hozzáférést kérelmezőre háruló – az előző pontban felidézett – azon kötelezettséggel, hogy bizonyítsa a személyes adatok továbbításának szükségességét.⁸¹ Ez utóbbit azonban a felperes semmilyen indokkal nem támasztotta alá. A T-110/04. sz. ügy dokumentumaiban szereplő tisztviselők neveihez való hozzáférés kapcsán a Bíróság kimondta, a tisztviselők neve az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontja alapján védett adat. Ennek pedig nem mond ellent, hogy a Törvényszék előtt az ezen ügyben megtartott tárgyaláson bizonyos neveket nyilvánosságra hoztak, mivel ez nem mentesítheti a többi intézményt kötelezettségeik alól.⁸²

A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy *a nevek kódolása különösen nehéz és felesleges munkateher*, ezért nem lehet kötelezettségként egy adott intézmény számára előírni. Ehelyett a gondos és megfelelő ügyintézéshez fűződő érdeket érvényesítheti az adott intézmény, miután összevetette a dokumentumokhoz való hozzáférést kérelmező érdekét és a kérelmének feldolgozásából eredő munkateheret. A fentiek alapján a Bíróság a felperes fellebbezését elutasította.

A Strack ügyben a Bíróság ítéletéből kitűnik, hogy a Bavarian Lager ügy emblematiszus ítélete kvázi precedensként szolgál. Az ügy annyit adott hozzá a Bavarian ítéletben foglaltakhoz, hogy tisztázta: a közérdek egyértelműen nem áll meg hatásos hivatkozásként az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontja alkalmazása esetén. Továbbá egyértelmű bizonyítási kötelezettsége áll fenn a hozzáférést kérelmezőnek a személyes adatok továbbításához a szükségesség igazolása tekintetében – amely egybecseng az EJEB ítélkezési gyakorlatával. Emellett azt is kimondták: a Bizottság nem takarhatja ki a kérelmező személyes adatait, amennyiben az illető egyértelműen egyetért ezek közzétételével.

5. *A ClientEarth és PAN Europe kontra EFSA ügy*

A ClientEarth ügy⁸³ a Törvényszéktől fellebbezés útján került a Bírósághoz. A növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 2009-es rendelet⁸⁴ előírta, hogy a növényvédő szerek forgalombahozatali engedélyének kérelmezője mellékeljen a dokumentációhoz a

⁸⁰ C-127/13 P Guido Strack ítélet 115. pont.

⁸¹ C-127/13 P Guido Strack ítélet 101-108. pont.

⁸² C-127/13 P Guido Strack ítélet 111. pont.

⁸³ C-615/13 P ClientEarth és PAN Europe v Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság [2015] ECLI:EU:C:2015:489.

⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről HL L 309, 24.11.2009, 1–50. pp.

szakértők által értékelt, nyilvános szakirodalmat a hatóanyagról, illetve annak többek között az egészségre, környezetre gyakorolt mellékhatásairól. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (továbbiakban EFSA)⁸⁵ a növényvédő szerek forgalombahozatali engedélyének kérelmezője 2009. szeptemberében felkérte az értékelést végző egységét, dolgozzon ki útmutatót a fenti rendelkezés végrehajtása módjáról. Az egység által erre a célra létrehozott külön munkacsoport elkészítette az útmutató tervezetét, amelyet megküldtek észrevételezésre az EFSA tudományos testületeinek. Ezen testületek egyes tagjai külső tudományos szakértők voltak, akik egyéni észrevételeket tettek az útmutató-tervezet vonatkozásában. 2010. július folyamán nyilvános konzultációt tartottak, amelyen több személy és egyesület, így a PAN Europe is további észrevételeket nyújtott be a tervezettel kapcsolatban. Ezt követően 2010. novemberében a ClientEarth és a PAN Europe dokumentumokhoz való hozzáférés iránti együttes kérelmet nyújtott be az EFSA-hoz, többek között az 1049/2001 rendelet alapján.

A kérelem az útmutató-tervezet elkészítésével kapcsolatos több dokumentumra vonatkozott, beleértve a tudományos testületekben részt vevő szakértők észrevételeit is. 2010. decemberében az EFSA engedélyezte a két szervezet számára a dokumentumok egy részéhez való hozzáférést. Azonban 1049/2001 rendelet 4. cikk (3) bekezdés második albekezdésében szereplő, az intézmények döntéshozatali eljárásának védelmével kapcsolatos kivétel alapján azonban megtagadta két dokumentumcsoport, azaz egyrészt az útmutató-tervezet egymást követő változatainak, másrészt a tudományos testületek külső szakértői tervezetre vonatkozó észrevételeinek hozzáférhetővé tételét.⁸⁶

2011. februárjában a ClientEarth és a PAN Europe a Törvényszék előtt kérte a hozzáférést, keresetüket azonban a Törvényszék elutasította. 2011. decemberében az EFSA mégis engedélyezte a ClientEarth és a PAN Europe számára a hozzáférést a tudományos testületek külső szakértőinek az útmutató-tervezetre vonatkozó egyéni észrevételeihez. Azonban a szóban forgó *szakértők nevét* az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) b) pont, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogszabályok, különösen a 45/2001 rendelet alapján *elfedték*. Álláspontja szerint a szakértők nevének hozzáférhetővé tételével a 45/2001 rendelet 8. cikke szerint személyes adatok továbbítása történik, azonban az ilyen továbbításnak az előírt feltételei a jelen ügyben nem teljesülnek.⁸⁷ 2013-ban a Bírósághoz fordult a két szervezet a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezése érdekében. A ClientEarth és a PAN Europe azt kívánta megtudni, hogy a külső szakértők által tett egyes észrevételek közül melyiknek ki a szerzője.⁸⁸

A Bíróság ítéletében megerősítette, hogy *az az információ, amely lehetővé teszi, hogy egy adott észrevételt egyik vagy másik meghatározott szakértőhöz kapcsoljanak, azonosított természetes személyekre vonatkozik, ezért a 45/2001 rendelet 2. cikk a) pontja értelmében vett személyes adatoknak minősül*. Önmagában az, hogy a szakértői vélemény mint információ a *szakmai tevékenység körébe tartozik*, „nem fosztja meg azt a személyes

⁸⁵ Az EFSA 2002-ben létrehozott uniós ügynökség, amelynek feladata független tudományos szakvélemény nyújtása az élelmiszerekkel kapcsolatos kockázatokról. Székhelye: Parma (Olaszország). Hivatalos honlapja: <http://www.efsa.europa.eu/> (utolsó letöltés: 2020.9.27.)

⁸⁶ C-615/13 P ClientEarth ítélet 6-11. pontja.

⁸⁷ C-615/13 P ClientEarth ítélet 15. pont.

⁸⁸ C-615/13 P ClientEarth ítélet 28. pont.

adatok összességéként való minősítésétől”.⁸⁹ Emellett az érintett szakértők személyazonosságát és az útmutató-tervezetre vonatkozóan tett észrevételeket az EFSA internetes oldalán nyilvánosan hozzáférhetővé tették, ez azonban nem jelenti azt, hogy a szóban forgó információ elvesztette volna ezt a minősítést.⁹⁰ A ClientEarth és a PAN Europe arra hivatkozott, hogy a szakértői észrevétel nem tartozik az érintett szakértők magánéletének körébe, azonban a 45/2001 rendelet 2. cikk a) pontja értelmében vett „személyes adat” és a magánéletre vonatkozó adatok fogalma nem esik egybe, ezért ezt az érvet a Bíróság elutasította.⁹¹ Mindezekon túlmenően az érintett személynek nem kell fellépnie az információ nyilvánosságra hozatalával szemben ahhoz, hogy az személyes adatnak minősüljön, tehát a minősítés nem függhet semmilyen érintetti (aktív) fellépéstől.⁹²

A Hilfsfond esetben is látható volt, majd a Strack ügyben kristályosodott ki, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést kérelmezőnek kell bizonyítania a 45/2001 rendelet 8. cikk b) pont értelmében az adattovábbítás szükségességét.⁹³ Jelen ügyben a két szervezet a hozzáférés szükségességének alátámasztásaként az átláthatóság elvére hivatkozott, az EUSZ 1. cikkét, az EUSZ 11. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 15. cikkét megjelölve. A Bíróság kimondta, hogy az átláthatóságra vonatkozó cél semmiképpen nem élvezhet automatikusan elsőbbséget a személyes adatok védelméhez való joggal szemben.⁹⁴ Ugyanakkor a ClientEarth és a PAN Europe szerint a kért információ annak ellenőrzése érdekében szükséges, hogy a szakértők mindegyike az EFSA szolgálatában eljárva *pártatlan volt-e tudományos feladatának ellátása során*. Jelen ügyben a szóban forgó szakértők magánéletének és becsületének sérelmét nem támasztotta alá semmilyen körülmény. Éppen ellenkezőleg, a hozzáférhetővé tétel önmagában a részrehajlás gyanújának eloszlatását szolgálja; az esetlegesen érintett szakértők a rendelkezésre álló jogorvoslatok útján vitathatják a részrehajlási kifogások megalapozottságát.⁹⁵ A Bíróság mindezen indokok alapján végül helyt adott a fellebbezésnek és a Törvényszék hozzáférést elutasító ítéletét hatályon kívül helyezte.

Jelen ügyben látható első alkalommal, hogy a felperes sikeresen igazolta a személyes adat továbbításának szükségességét az érintett szakértők elfogulatlanságának feltárása mint érdek formájában.

6. A Dennekamp-ügy

A Dennekamp-ügyben⁹⁶ egy újságíró kért hozzáférést az Európai Parlamenttől a képviselők kiegészítő nyugdíjrendszerhez történő csatlakozására vonatkozó összes dokumentumhoz. Ennek során hozzáférést kapott a Parlament főtitkárának egyik feljegyzéséhez, több évre vonatkozó éve jelentésekhez és beszámolókhöz, valamint a hivatal egyik megbeszélésének jegyzőkönyvéhez, míg a nyugdíjrendszerben részt vevő parlamenti tagok

⁸⁹ C-465/00, C-138/01 és C-139/01 Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyek [2003] EBHT2003 I-04989. 64. pont; C-28/08 P Bizottság kontra Bavarian Lager i.m. 66–70. pont; C-342/12 Worten EU:C:2013:355. 19. és 22. pont.

⁹⁰ C-73/07 Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia EBHT 2008 I-09831, 49. pont.

⁹¹ C-615/13 P ClientEarth ítélet 29-32. pont.

⁹² C-615/13 P ClientEarth ítélet 33. pont.

⁹³ C-615/13 P ClientEarth ítélet 45. pont.

⁹⁴ C-615/13 P ClientEarth ítélet 51. pont.

⁹⁵ C-615/13 P ClientEarth ítélet 55-58. és 69. pont.

⁹⁶ T-115/13. Gert-Jan Dennekamp v Európai Parlament [2015] ECLI:EU:T:2015:497.

listájához való hozzáférést nem biztosították számára. Igazolnia kellett a felperesnek a személyes adatokhoz való hozzáférés szükségességét a 45/2001 rendelet 8. cikk b) pontjának megfelelően, amely az ítélkezési gyakorlat alapján immáron egyértelműen a *szükségességi és arányossági teszt* alkalmazását jelenti ezen a téren is. A hozzáférést kérelmezőnek tehát azt kell bizonyítania, hogy *a személyes adatok továbbítása a legmegfelelőbb intézkedés a kérelmező által kitűzött cél eléréséhez elképzelhető más intézkedések közül, és egyben arányos ezzel a céllal.*⁹⁷ Ennek kapcsán először mondta ki a Törvényszék, hogy a 45/2001 rendelet 8. cikk b) pontja szerinti feltételek szigorú értelmezése semmiképpen nem vezet olyan kivétel előírásához, amely általánosságban megakadályozza a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való bármely hozzáférést.⁹⁸

A felperes újságíró célja az volt, hogy a nyugdíjrendszerről újságcikkekben és televíziós riportokban közöljön információkat, bevonva a nyilvánosságot is az ezen rendszerrel kapcsolatos vitába.⁹⁹ A felperes a tájékoztatáshoz való jog kapcsán kiemelte, hogy ezen információk nyilvánosságra hozásával egyrészt nyilvánosan ellenőrizhetővé válna a közpénzek felhasználásának módja, másrészt feltárható a tagoknál fennálló esetleges összeférhetlenség is.¹⁰⁰

Ebben az ügyben ismét két, illetve három alapjog kollíziójának lehetünk tanúi: egyrészt a személyes adatok védelméhez való jog, míg a másik oldalon a tájékoztatáshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadságához való jog ütközésének. A Törvényszék a szükségesség és arányosság tesztjén átszűrve a személyes adatok védelmének adott elsőbbséget, önmagában a két másik alapjogot nem találta elegendőnek a közlés szükségességének alátámasztásához. Az első érv kapcsán, miszerint a közpénzek felhasználásának módja nyilvánosan ellenőrizhetővé válna a tájékoztatás révén, a szükségességet a fentiek alapján nem látta bizonyítottnak, ezért nem volt megállapítható az Alapjogi Charta 11. cikkének (a véleménynyilvánítás szabadsága) és a 42. cikkének (a dokumentumokhoz való hozzáférés joga) sérelme.¹⁰¹

A Törvényszék részletesen vizsgálta a felperes azon másik érvét, miszerint a nyugdíjrendszerben résztvevők neve szükséges az esetleges összeférhetlenség ezáltal történő felfedésének lehetősége miatt, mivel az befolyásolhatja feladataik ellátását, a szavazáskor tanúsított magatartásukat. Ezen hivatkozás már átment a szükségesség és arányossági teszten, ezért immáron vizsgálni kellett az érintett tagok magánéletének, törvényes érdekeinek esetleges sérelmét a hozzáférés következtében. A Törvényszék elfogadta azt a felperesi érvelést, amely azon alapult, hogy *a tagok közéleti személyiségek tisztségükből fakadó feladataik és jogállásuk közhatalmi jellege miatt, ezért nem jogosultak olyan fokú védelemre, mint azon a személyeké, akik nem közéleti személyiségek.* Az érvelést azzal pontosította, hogy a tagok érdekei között külön kell választani a közszférába tartozókat – ezek alacsonyabb szintű védelemben részesülnek – a magánszférába tartozó és így védelemben részesítendő érdekektől.¹⁰²

⁹⁷ C-615/13 P ClientEarth ítélet 77. pont.

⁹⁸ C-615/13 P ClientEarth ítélet 60. pont.

⁹⁹ C-615/13 P ClientEarth ítélet 79. pont.

¹⁰⁰ C-615/13 P ClientEarth ítélet 78. pont.

¹⁰¹ C-615/13 P ClientEarth ítélet 81. pont.

¹⁰² C-615/13 P ClientEarth ítélet 118. pont.

A közéleti személyiség a megbízása révén harmadik személyek, különösen a média vizsgálatának teszi ki magát, és a médián keresztül a nyilvánosságnak. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy úgy kellene tekinteni, hogy ezen személy törvényes érdekeit soha nem sérti a rá vonatkozó adatok továbbítására vonatkozó döntés. Így a közéleti személyiségek általában már elfogadták, hogy egyes személyes adataik nyilvánosságra kerüljenek, sőt akár ösztönözték azok közzétételét, vagy maguk tették közzé azokat. E körben tehát azt a *kapcsolatot* kell vizsgálni, amely a tagok személyes adatai – a rendszerben részt vevő azon tagok neve, akik részt vettek az ezen rendszerre vonatkozó szavazásokon – és a tagok megbízása között fennáll. Mivel az Európai Parlament nyugdíjrendszerében való részvétel feltétele a parlamenti képviselői megbízás fennállása, ezért *a kért személyes adatok a tagok közzétételébe tartoznak*. Önmagában az a körülmény, hogy a tagság önkéntes, illetve a tagságon alapuló öregségi nyugdíjat a megbízás lejárta után nyújtják, nem helyezi át a magánszféra körébe ezen személyes adatokat.¹⁰³ A Parlament nyugdíjrendszerében részt vevő tagok nevének alacsonyabb fokú védelme következtében jelentősebb súllyal bírnak a továbbítás célkitűzése által képviselt érdekek: lehetővé tenni a tagok eljárásának és az uniós polgárokat képviselő uniós intézmény működésének jobb ellenőrzését, valamint ezen intézmény tevékenysége átláthatóságának javítását. Ezért összességében nem sérti a rendszerben részt vevő tagok korlátozott törvényes érdekeit a nevüket tartalmazó dokumentum hozzáférhetővé tétele a felperes újságíró számára.

Ezen ügyben tehát a személyes adatok értékelése során elhatárolták a közzétételbe és a magánszférába tartozó adatok körét, és megerősítésre került, hogy ez utóbbiak részeseülhetnek védelemben. Míg a közzétételbe tartozó személyes adatok alacsonyabb szintű védelme miatt az érintett személyek közéleti tevékenysége következtében az összeférhetlenségének feltárása és így az őket foglalkoztató uniós intézmény átlátható működésének biztosítása olyan szintű érdek, amely alapján biztosítani kell a hozzáférést a tájékoztatáshoz való jog alapján. Ekkor vitte először végig a Törvényszék a szükségesség és arányosság tesztjét a maga egészében, amely keretében a személyes adat és az érintett személy megbízása közötti kapcsolatot is részletesen vizsgálta.

A Bavarian ügyben a találkozó résztvevői közül annak a nevét, aki kifejezetten tiltakozott ez ellen, nem tette közzé a Bizottság, tehát ezen személyek éltek az információs önrendelkezési jogukkal, hatásosan. Érdekes lett volna látni jelen ügy kapcsán, változott volna-e a Bíróság álláspontja, ha lett volna olyan képviselő, aki kifejezetten tiltakozik a közzététellel szemben.

7. A Secolux-ügy

A Secolux-ügyben¹⁰⁴ az Európai Bizottság 2013. augusztusában indított közbeszerzési eljárást, amelynek tárgya különböző luxemburgi épületek biztonsági ellenőrzése volt, és amelyben két tétel szerepelt. A Secolux (építésbiztonsági ellenőrző egyesület) is benyújtotta ajánlatait. A Bizottság 2013. decemberében tájékoztatta a Secolux-t ajánlatainak el-

¹⁰³ C-615/13 P ClientEarth ítélet 119-121. pont.

¹⁰⁴ T-363/14 Secolux v Európai Bizottság [2016] ECLI:EU:T:2016:521.

utasításáról, azzal az indokkal, hogy nem azok voltak a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatok, és arról, hogy a közbeszerzési szerződéseket más ajánlattevőnek ítélték oda. Emellett a Bizottság felhívta a figyelmét, hogy írásbeli kérelemre mindkét tétel esetében közölheti a nyertes ajánlat jellemzőit és előnyeit, valamint a nyertes ajánlattevő nevét. A Secolux a tájékoztatás másnapján terjesztette elő ennek megfelelően kérelmét, amelyre a Bizottság közölte a kért információkat, emellett közzétette a Hivatalos Lapban az eljárás eredményéről szóló tájékoztatóját. A Secolux a nyertes ajánlattevők ajánlataiban említett árakat kirívóan alacsonynak vélte, ezért 2014. januárjában az 1049/2001/EK rendelet alapján kérte a Bizottságtól az 1. tétellel kapcsolatos közbeszerzési eljárásra vonatkozó dokumentumokhoz, köztük egyrészt az értékelő jelentéshez, másrészt a nyertes ajánlattevő ajánlatához, vagy annak ártáblájához való hozzáférést. A Bizottság válaszában a felperes, illetve a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő árak között mutatkozó különbségről nyújtott tájékoztatást, valamint arról, hogy a közbeszerzés tárgyában aláírta a szerződéseket a nyertesekkel. Az ügy megsemmisítési per formájában került a Törvényszék elé, első alkalommal 2014. februárjában, amikor a Secolux keresetében az ajánlatát elutasító bizottsági határozat megsemmisítését, és az ezen határozatból fakadóan őt ért kár megtérítését kérte.¹⁰⁵ E kereset alapján született a 2015. október 8-i Secolux kontra Bizottság ítélet,¹⁰⁶ amelyet nem tettek közzé.

A Bizottság végül részleges hozzáférést biztosított az 1. tételhez, az abban szereplő személyes adatok, illetve e dokumentum azon részeinek kivételével, amelyek a 2. tételre vonatkoztak és ily módon nem képezték a hozzáférés iránti kérelem tárgyát. Azonban nem jelölte meg pontosan azokat a részeket, ahol megtagadta a hozzáférést a kivételre hivatkozással, illetve amelyek egyszerűen nem képezték a hozzáférés iránti kérelem tárgyát. Emellett érzékeny üzleti információkra hivatkozva megtagadta a nyertes ajánlattevő ajánlatához, illetve az annak ártáblájához való hozzáférést. A megkötött szerződéshez szintén csak részleges hozzáférést biztosított ugyanezen indokból.¹⁰⁷

A Bizottság 2014. április 1-jén a Secolux megerősítő kérelmére vonatkozóan hozott határozatában a hozzáférés megtagadását a személyes adatok védelmére (az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pont), a kereskedelmi érdekek védelmére (a rendelet 4. cikk (2) bekezdés első albekezdés) és a döntéshozatali eljárás védelmére (a rendelet 4. cikkének (3) bekezdés) alapította. Az értékelő jelentés tekintetében a Bizottság továbbra sem jelölte meg pontosan azokat a részeket, amelyek a személyes adatokkal kapcsolatos kivétel hatálya alá tartoztak, illetve amelyek – mivel a 2. tételre vonatkoztak – nem képezték a hozzáférés iránti kérelem tárgyát.¹⁰⁸ 2014. április 14-i határozatában a Bizottság megtagadta a szerződés egészéhez való hozzáférést a már biztosított hozzáféréseken túl.

A 2014. június 2-án benyújtott újabb keresetében a Secolux kérte a Törvényszéktől a fenti két határozat megsemmisítését.¹⁰⁹ Ebben a felperes hivatkozásának alapja az 1049/2001 rendelet 4. cikkében foglalt érdekek sérelmének hiánya, amelyek közül az első jogszerűség a személyes adatokkal kapcsolatos kivétel megsértésének hiányán alapult.

¹⁰⁵ T-363/14 Secolux ítélet 1-10. pont.

¹⁰⁶ T-90/14. Secolux v Bizottság 2015 EU:T:2015:772.

¹⁰⁷ T-363/14 Secolux ítélet 11-13. pont.

¹⁰⁸ Uo. 14. pont.

¹⁰⁹ Uo. 17. pont.

Jelen ügyben a Törvényszék ismét a korábbi ítélezési gyakorlatra hivatkozott, amelyek körében kiemelte a Bavarian Lager ügyben a Bíróság megállapításait. A Bizottság a személyes adatok védelmére hivatkozva tagadta meg a hozzáférést bizonyos olyan részekhez, amelyek az ajánlattevők munkavállalóinak nevét, valamint a kiválasztó bizottság tagjait, az aláírásukat és az általuk betöltött pozíciót tartalmazták. A Bizottság ezért helyesen állapította meg, hogy ezek az elemek személyes adatoknak minősülnek.¹¹⁰

A felperes azonban nem terjesztett elő semmilyen kifejezett és törvényes indokot, vagy olyan meggyőző érvet, amely alátámasztaná a személyes adatok továbbításának szükségességét. Ezért jelen ügyben további vizsgálatra nem volt szükség, a Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság jogosan tagadta meg a szóban forgó személyes adatokhoz való hozzáférést.¹¹¹

Az ügy érdekessége azonban, hogy a felperes a korábbi ítélezési gyakorlatból a *Brink's Security* ügyre hivatkozott, ahol az ítélet 216. pontjában a Törvényszék a következőt mondta ki: „Az összetétel nyilvánosságra hozatala semmilyen körülmények között nem alkalmas arra, hogy konkrétan és ténylegesen sértse az érintett személyek magánéletét és személyiségük integritását. Pusztán az a tény, hogy az érintett személyek az általuk képviselt intézmény megbízásából a bizottság tagjai, nem valósítja meg az érintett személyek magánéletének és személyiségük integritásának ilyen sérelmét.”¹¹² Ez alapján a Bizottságnak hozzáférést kellett volna biztosítania az értékelő jelentés azon részéhez is, amely az értékelő bizottság tagjainak személyes adatait tartalmazza. A Törvényszék kiemelte, hogy a felperes által hivatkozott ítélet 2009. szeptember 9-i, amely a Bavarian Lager-ügyben hozott 2010. június 29-i ítéletet megelőzően született. A Bavarian Lager ügyben azonban a Bíróság részletesen foglalkozott azokkal a szabályokkal, amelyek alapján az uniós intézményeknek a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket vizsgálniuk kell, és azok pontosítását is elvégezte.¹¹³ Ezért a felperes által hivatkozott ügyben hozott ítélet már meghaladottá vált.

Egyértelműen láthatjuk azt a jelenséget, amely szerint a Bírósági ítéletek ugyan nem képeznek hivatalosan precedensjogot, azonban a Bíróság a később hozott ítéleteiben pontosíthatja a korábbiakat a jogszabályváltozásokra, az élethelyzetek változására is tekintettel és maga is hivatkozási alapként tekint saját esetjogára.

Összességében a felperes nem bizonyította megfelelően a szükségesség kritériumának fennállását,¹¹⁴ ezért nem férhetett hozzá az értékelő jelentésnek a kiválasztó bizottság tagjai személyazonosságára vonatkozó személyes adatokat tartalmazó részeihez. Önmagában pedig azzal, hogy nem jelölte meg pontosan a Bizottság az értékelő jelentésnek a személyes adatok védelme alá tartozó, illetve a 2. tétellel kapcsolatos részeit, nem sértett meg semmilyen jogi kötelezettséget.¹¹⁵

A Törvényszék ebben az ügyben tovább bővítette a dokumentumokhoz való hozzáférés körében tett fontos megállapítások körét. A korábbi ügyekben is hangsúlyozták a hozzáféréssel érintett intézmény azon kötelezettségét, miszerint amennyiben megtagadja a

¹¹⁰ T-363/14 Secolux ítélet 24-31. pont.

¹¹¹ Uo. 32-33. pont.

¹¹² T-437/05 *Brink's Security Luxembourg v Bizottság* [2009] ECLI:EU:T:2009:318.

¹¹³ T-363/14 Secolux ítélet 34-35. pont.

¹¹⁴ T-363/14 Secolux ítélet 36. pont.

¹¹⁵ Uo. 38. pont.

hozzáférést az igényelt dokumentumhoz, akkor *magyarázatot kell adnia* arról, hogy az ezen dokumentumhoz való hozzáférés *konkrétan és ténylegesen miként sérthetné* az 1049/2001 rendelet 4. cikkében a kivételekkel védett érdekeket. Az ilyen sérelem veszélyének észszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.¹¹⁶ Emellett azt is tisztázta, hogy ugyanazon dokumentum az 1049/2001 rendeletben szereplő egy vagy több kivétel hatálya alá is tartozhat. Ezért a Secolux-ügyben a Bizottság helyesen járt el, amikor az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdés b) pontja alapján úgy ítélte meg, hogy az értékelő jelentés egészének és a nyertes ajánlattevővel aláírt szerződés szövegének hozzáférhetővé tétele sértené a személyes adatok védelmét, valamint a nyertes ajánlattevő ajánlatának, ártáblájának hozzáférhetővé tétele sértené ugyanezen rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében szabályozott kereskedelmi érdekek védelmét.¹¹⁷

III. A legújabb fejlemények és a Bíróság esetjogának értékelése

Megállapítható, hogy immáron nem kérdéses az 1049/2001 rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontján alapuló hozzáférés jogának érvényesülése során az uniós adatvédelmi szabályok, azok közül is a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló rendelet alkalmazása.

Fontos fejlemény a témában született legutóbbi ítélet óta, hogy az uniós intézmények napirendjén szerepel a két érintett rendelet módosítása.

2009 folyamán felmerült az 1049/2001 rendelet módosításának igénye a nagyobb mértékű átláthatóság biztosítására és éppen az Európai Bíróság esetjogára tekintettel. A módosítás kapcsán az Európai Adatvédelmi Biztos kifejtette, hogy a nyilvánosság uniós dokumentumokhoz való hozzáférése, valamint a magánélet és a személyes adatok védelme olyan alapvető jogok, amelyek nem állnak hierarchikus sorrendben. Álláspontja szerint az 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglalt kivétel további pontosítást igényel. Ezért ahhoz, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadja az uniós intézmény, a következő feltételek fennállása szükséges: 1. az érintett magánülethez való joga veszélyben kell, hogy forogjon; 2. a nyilvánosság általi hozzáférés jelentős hatást gyakorol az érintettre; 3. a nyilvánosság általi hozzáférést az adatvédelmi jogszabályok nem teszik lehetővé.¹¹⁸ A két alapjog közötti egyensúllyal kapcsolatban az egykori WP29 munkacsoport is állást foglalt 5/2001-es véleményében, amelyben hangsúlyozta, hogy a két jog ütközése esetén esetről-esetre kell vizsgálni, hogy melyiknek kell az adott körülmények között elsőbbséget adni.¹¹⁹ Ezt a megközelítést láthatjuk tükröződni az Európai Bíróság esetjogában is.

¹¹⁶ Uo. 46. pont.

¹¹⁷ Uo. 64. pont.

¹¹⁸ Az európai adatvédelmi biztos véleménye az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról. 2009/C 2/03. HL C 2/7. 2009.1.7. 24. pont.

¹¹⁹ Opinion 5/2001 on the European Ombudsman Special Report to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH. 200105.17. 6. p.

A 1049/2001/EK rendeletet végül nem módosították 2009-ben, éppen arra tekintettel, hogy a Bavarian Lager ügy folyamatban volt, ugyanakkor több alkalommal is felülvizsgálták a rendelet alkalmazását. Jelen tanulmány készítése idején a legutolsó felülvizsgálat 2017-ben történt, amellyel kapcsolatban a Bizottság jelentést tett közzé.¹²⁰

Azonban az uniós adatvédelmi szabályozás terén 2016. április 27-én egy kiemelkedően fontos esemény történt, mégpedig a 2016/679/EU rendelet (Általános Adatvédelmi Rendelet, General Data Protection Regulation, továbbiakban GDPR)¹²¹ elfogadása, amely 2018. május 25-től az Európai Unió minden egyes tagállamban egységesen alkalmazandó. A GDPR kimondja, hogy a 45/2001/EK rendeletet hozzá kell igazítani a benne foglalt elvekhez és szabályokhoz,¹²² annak érdekében, hogy az Unióban szigorú és koherens adatvédelmi keret jöjjön létre, valamint a két jogszabály alkalmazása egy időben kezdődhessen meg. 2017-ben látott napvilágot a Bizottság javaslata az új rendelet szövegére, amelynek nyomán 2018. október 23-án fogadta el az Európai Parlament és a Tanács a 45/2001/EK rendelet helyébe lépő 2018/1725/EU rendeletet a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.¹²³

Ezen rendelet (28) preambulumbekzdése és a 9. cikke tartalmazza a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos szabályokat. Ezen jogszabályhelyekből kitűnik, hogy azok a Bíróság jogfejlesztő szerepének ebben a témában született eredményét integrálják és emelik másodlagos jogforrási szintre.

Az (1) bekezdés azt a jogalapot rendezi, amely megléte esetén az uniós intézményektől és szervektől eltérő címzetteknek lehet továbbítani személyes adatot. A címzett olyan, az EU-ban letelepedett, aki igazolja, hogy az adatok közérdekből vagy a címzettre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlása keretében végzett feladat teljesítéséhez szükségesek. Egyéb esetben a (28) preambulumbekzdés szerint a címzettnek azt kell bizonyítania, hogy a továbbítás meghatározott közérdekű célból szükséges, amelyek kapcsolatosak lehetnek az uniós intézmények és szervek átláthatóságával. Az adatkezelőnek pedig meg kell állapítania, hogy van-e ok annak feltételezésére, hogy az érintett jogos érdekei esetleg sérelmet szenvedhetnek. A (2) bekezdés beemeli a szükségesség és arányosság tesztjét, míg a (3) bekezdés az uniós intézmények és szervek kötelezettségévé teszi a személyes adatok védelméhez való jog összeegyeztetését a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogával. A jogalkotó tehát láthatóan figyelembe vette a releváns ítélkezési gyakorlatot és beépítette a hatályos szabályozásba.

¹²⁰ COM/2017/0738 final. A Bizottság jelentése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstről szóló 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2016. évi alkalmazásáról. Brüsszel, 2017.12.6.

¹²¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) HL L 119, 4.5.2016, 1-88. pp.

¹²² 2016/679/EU rendelet (17) preambulumbekzdés és 98. cikk.

¹²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 295, 2018.11.21., 39-98. pp.

IV. Konklúzió

A fentiek alapján egy *többlepcsős vizsgálat* képe rajzolódik ki a mára már megszilárdult ítélkezési gyakorlat és a módosított adatvédelmi jogszabályok tükrében. A vizsgálat során, a két alapjog egymásra tekintettel történő alkalmazásakor azt mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy eltérő a céljuk. Az 1049/2001 rendelet célja a lehető legnagyobb átláthatóság biztosítása az uniós intézmények döntéshozatali eljárásai kapcsán, amelynek eléréséhez főszabályként írja elő az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés jogának érvényesítését, és ezen jog gyakorlásának a lehető legnagyobb mértékben történő megkönnyítését. A hozzáférés engedélyezésének főszabályához képest csak szűk körben enged kivételt, éppen a magánélet védelmére tekintettel. Ezzel szemben a 45/2001/EK rendelet és a helyébe lépett 2018/1725/EU rendelet a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak – különösen a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak – a személyes adatok kezelésével összefüggő védelmét célozza.¹²⁴ A Bíróság az elé került ügyek kapcsán megerősítette, hogy egyik rendelet és így alapjog elsőbbségét sem lehet megállapítani a másikkal szemben, mindkettő teljeskörű érvényesülését biztosítani kell.

A vizsgálat első lépcsőjében azonosítani kell a GDPR-ral és az annak struktúráját követő 2018/1725/EU rendelettel összhangban, hogy a hozzáféréssel érintett uniós dokumentum valóban tartalmaz-e személyes adatot. Ekkor az adott információt a 2018/1725/EU rendelet 3. cikk 1. pontjában foglalt személyes adat definíción átszűrve megállapítható, hogy valóban személyes adattal van-e dolgunk, a 4. cikk b) pont szerinti kivétel alapján felmerülhet-e a hozzáférés megtagadása az adott uniós intézmény által.

Az első lépcső további része annak eldöntése, hogy az érintett természetes személy a védelem körébe tartozik-e. A 2018/1725/EU rendelet (6) preambulumbekzdése értelmében a védelem körébe tartozó személyek azok, akiknek személyes adatait az uniós intézmények vagy szervek bármilyen összefüggésben feldolgozzák, például azért, mert az érintett személyeket ezek az intézmények vagy szervek foglalkoztatják. A rendelet immáron egyértelműen kizárja a személyi hatály alól az elhunyt személyeket, valamint a jogi személyeket. A személyi kör kapcsán az esetjogból azt láthattuk, hogy önmagában semmiféle elv nem teszi lehetővé a szakmai tevékenységek magánélet fogalmából való kizárását.¹²⁵ A szakmai tevékenységre vonatkozó adatok pedig a személyes adatok körébe tartoznak. Ugyanakkor a közéleti szereplők kapcsán már egyéb szempontokat is vizsgálni kell, így a vizsgálat során az is tisztázandó, hogy milyen kapcsolat van az érintett személy és az esetleges megbízatása, személyi minősége között.

A második lépcsőben a fő kérdés, hogy a kérelmező az adattovábbítás lehetséges címzettjeként megfelelően bizonyította-e a személyes adatok továbbításának *szükségességét*. Ennek igazolására az esetjogban a közérdek több esetben nem volt elegendő, mint ahogyan a tájékoztatáshoz való jog sem önmagában. Azonban az adott személy elfoglaltság- és befolyásmentességének feltárása már olyan jellegű érdeknek bizonyult, amely kapcsán a szükségesség az *arányossággal* egybevetve megállta a helyét.

Végezetül a *harmadik lépcsőben* az adott hozzáférési iránti kérelemmel érintett intézmény feladata annak részletes feltárása, hogy van-e ok azt feltételezni, hogy a személyes

¹²⁴ I.: C-28/08 P Bavarian Lager ítélet. 49. pont.

¹²⁵ C-28/08 P Bavarian Lager ítélet 114. pont.

adat érintettjének törvényes érdekei e továbbítás folytán sérelmet szenvedhetnek. Ekörben az adott intézménynek mérlegelési jogköre van.

Napjainkra tehát elsősorban az Európai Unió Bíróság jogfejlesztő szerepének köszönhetően kikristályosodott az az eljárás, amelyet az uniós intézményeknek, szervezeteknek, hivataloknak, ügynökségeknek kell követniük, amennyiben az uniós dokumentumhoz való hozzáférés jogát gyakorló személy egyben személyes adatot is tartalmazó dokumentum nyilvánossá tételét kérelmezi. Ugyanakkor tény, hogy a tanulmány készítése idején nem született még olyan uniós bírósági ítélet, amelyben a GDPR és az azon alapuló új 2018/1725/EU rendelet megmérethetett volna. Álláspontunk szerint a személyes adatok magasszintű védelmét célzó uniós adatvédelmi keret szellemében az Európai Bíróság új lendületet kaphat a témában született ítélkezési gyakorlatának további fejlesztéséhez.

SZILVIA VÁRADI

THE RIGHT OF ACCESS TO DOCUMENTS IN THE LIGHT OF THE CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU CONCERN- ING DATA PROTECTION

(Summary)

In the case-law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) there is a coherent sub-category in relation with the right of access to documents. The right of access is one of the very important fundamental rights of the EU citizens, which is regulated in Article 15 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and also in Article 42 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The aim of the legislation of this right is to give effect to the principle of transparency, under which all official documents of the EU institutions should be made available to the public.

However, the EU documents may contain personal data, so access, disclosure of the content of these documents raise a lot of question in practice. Therefore, the aim of this paper is to examine the related case-law of the CJEU to offer solutions to these problems.

The relevant cases of the General Court and the Court of Justice illustrate the conflict of the fundamental right of personal data protection with the right of access to documents and moreover, with the freedom of information and transparency. This work analyses step-by-step the development of the case-law of the CJEU in this field. Based on this, it can be stated that by giving the important role to the CJEU of interpreting the EU provisions, there is a multi-stage examination method, which should be followed by the EU institutions, when they decide to give access to their documents containing personal data.

ZOLTAN VÍG*

The conclusion of international sale contract under the CISG**

1. Introduction

The relevance of the United Nations Convention on the Contracts for the International Sale of Goods (CISG) is unquestionable in the current world economy, with its ever-increasing drive towards globalization. International sales are becoming more and more widespread for a variety of reasons. Corporations, driven by shareholders constantly looking for growth and increasing returns, are compelled to angle themselves towards increasing their revenues (and thus, profits) at all costs. These monetary gains cannot be realized within the market of any single country, expansion has become a necessity, going international is a crucial aspect of satisfying one's shareholders and ensuring competitiveness with one's business rivals. Furthermore, consumerism has become a monolithic institution: consumers constantly need more products, and their needs and wants can no longer be satisfied by merely domestic products. Thus, there was a definite need for businesses to begin selling their products internationally, sending their goods to foreign markets. These tendencies in international trade are followed by international organizations which try to create a legal framework for these international transactions. One of the more successful of these frameworks is the Convention on Contracts for the International Sale of Goods (hereinafter: Convention).

The issue of an international framework for international sales law was raised as early as the 1920s. In 1930, the International Institute for the Unification of Private Law in Rome (UNIDROIT) established a drafting Committee for European legal experts to create a uniform law for international sales. By 1939, the Committee managed to create a first draft, revising it based on the comments and advices of governments. Although interrupted by the Second World War, the Committee continued its work, and in 1951, the Netherlands arranged for a twenty-one-nation conference in the Hague, which approved the revised draft, and established a special Commission to further refine it. This new

* senior lecturer, Faculty of Law, University of Szeged

** This research was supported by the project nr. EFOP-3.6.2-16-2017-00007, titled Aspects on the development of intelligent, sustainable and inclusive society: social, technological, innovation networks in employment and digital economy. The project has been supported by the European Union, co-financed by the European Social Fund and the budget of Hungary.

Commission wrote a revised draft in 1956, and then received further comments from different governments. Parallel to these efforts, a somewhat different type of harmonization of the law of sales was undertaken in the 1950s, by the United Nations Economic Commission for Europe (ECE). These efforts resulted in the General Conditions of Sale and Standard Forms of Contract. These were mainly intended to serve as a tool in assisting trade between the West and the Eastern bloc. The Netherlands organized a conference once again in the Hague in 1964, which resulted in the creation and approval of two uniform laws: the Uniform Law on the International Sale of Goods (ULIS), and the Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods (ULFC).¹ However, these uniform laws did not receive widespread ratification, due to their pervasive scope. ULIS was notably adopted by the Federal Republic of Germany, Italy, Netherlands and Israel among others. The United Kingdom also adopted ULIS, but with a significant reservation. The United States also chose to abstain from the application of the uniform laws, presumably due to the lack of significant involvement in the drafting process (which was dominated by European scholars and governments) by American legal and political interests. However, the United States did attempt to recommend several amendments to the uniform laws, but as these were offered very late in the drafting and approval process, there was no time to make substantial changes to the uniform laws. The next important step towards the creation of the CISG was in 1966, when on Hungary's initiative, the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) has been established. One of the first priorities of this new organization was the development of international sales, which was a subject of discourse on its very first session in 1968. In 1969, the UNCITRAL created a fourteen-person working group to refashion and revise ULIS, especially having regard to non-Western European countries and their legal systems. In nearly a decade, this led to a (revised) draft of the Convention that was approved by UNCITRAL in 1977.² This draft was later expanded with additional provisions in 1978. The text itself was finalized and adopted in 1980, and has entered into force in 1988.

Regarding its scope, material scope reflects that it is about sale of goods, which are movable goods³, with some exceptions enumerated in Article 2, including goods bought for personal use. Personal scope means that the contract is about international sale of goods between parties whose place of business are in different states, and the parties should know about this when concluding the contract. And finally, territorial scope means that the Convention applies only to sales contracts of goods that are between parties whose

¹ JOHN HONNOLD: *The Uniform Law for the International Sale of Goods: The Hague Convention of 1964*. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3058&context=lcp> (2020.04.17.) GYULA EÖRSI: Problems of Unifying Law on the Formation of Contracts, for the International Sale of Goods. *American Journal of Comparative Law* 1979. 27, 311-12. pp. UNCITRAL: *Thirty-five Years of Uniform Sales Law: Trends and Perspectives*. https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/cisg/35_Years_of_Uniform_Sales_Law-E.pdf (2020.02.21.) See also: LAJOS VÉKÁS, TAMÁS SÁNDOR: *Nemzetközi adásvétel*. HVG-Orac Kft., 2005.

² Here another important UNCITRAL convention should be also mentioned, the Convention on the Limitation Period in the International Sale of Goods. https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/limit/limit_conv_E_Ebook.pdf (2020.02.21.)

³ According to the technical literature, softwares also fall under the material scope of the Convention. See: HERBERT BERNSTEIN, JOSEPH M. LOOKOFKY: *Understanding the CISG in Europe: a compact guide to the 1980 United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Good*, Kluwer Law International, 1997, 14-15 pp.

places of business are in different states. Hence, to international sales contracts. Obviously, these states have to be contracting states of the Convention, or the rules of private international law must lead to the application of the law of a contracting state for the Convention to be applicable.

Regarding the general structure of the Convention, it is divided into four parts: Sphere of Application and General Provisions, Formation of the Contract, Sale of Goods and Final Provisions. The Formation of the Contract is the most relevant part for this study, as this is where the conclusion of the sales contract and related provisions are to be found, ranging from the offer to the acceptance. This part is not divided into chapters, as it is relatively brief, despite its crucial importance, both for the study and international sales in general.

The Convention deals only with two issues, the formation of the international sale contract and the rights and obligations of the parties to the contract. This work focuses on the issue of the conclusion of international sales contracts, more precisely on Article 23 and the related case law. The conclusion of a contract is a question of great importance, determining whether there was a contract in the first place or not. This issue is regulated in the Convention in Article 23. However, it is questionable whether the current provision is sufficient enough for a mostly uniform interpretation, or whether its interpretation by national courts varies too much. After all, the Convention's goal, like with other international legal frameworks, is to provide a uniform system. In practice, however, we may find this objective frustrated by differing interpretations from national courts. As such, it is extremely important for these frameworks to be as clear as possible in their wording. This naturally applies to Article 23 as well. Furthermore, in order to properly understand the Convention's provision on the international sales contract's conclusion and to identify the issues noted above, other adjacent subjects must also be examined.

In the next part, Article 23 of the Convention is analyzed, highlighting the particularities of concluding an international sales contract under the Convention's provisions. The final substantive part of the essay focuses on Article 23-related case law, with particular importance placed on more recent cases. As noted beforehand, the Convention's interpretation varies by nation, so observing how the conclusion of the international sales contract is interpreted or applied by national courts helps us develop a reasoned conclusion.

2. The conclusion of the international sales contract

The conclusion of the international sales contract is explicitly addressed by only one provision of the Convention: Article 23. Article 23 can be considered a novum, as it was not found in the Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods, nor was there any similar provision. Its origins seemingly lie in a proposal by the UNCITRAL Secretariat to include a sub-paragraph of similar content in Article 6 of the ULFC, in 1977. The Working Group on the International Sale of Goods later in the same year adopted this same provision as Article 23. Even though the content of this article could be inferred from other provisions, the Working Group decided that, since a number of other provisions referred to the time of conclusion of the international sales contract, there was reason to include a provision that explicitly states the time of conclusion.

To begin with the examination, Article 23 is a short and seemingly simple provision, of only one sentence: “A contract is concluded at the moment when an acceptance of an offer becomes effective in accordance with the provisions of this Convention.”. Related to the article, it is evident that it fixes the time of conclusion of the sales contract, and this is the moment when the acceptance of the offer becomes effective. Compared to earlier similar frameworks, this increases the importance of acceptance in contract formation. The next issue is to determine the moment when the acceptance becomes effective. For this, we should investigate Article 18 (2), which says: “(2) An acceptance of an offer becomes effective at the moment the indication of assent reaches the offeror. An acceptance is not effective if the indication of assent does not reach the offeror within the time he has fixed or, if no time is fixed, within a reasonable time, due account being taken of the circumstances of the transaction, including the rapidity of the means of communication employed by the offeror. An oral offer must be accepted immediately unless the circumstances indicate otherwise.”.

This article shows that the Convention adopts the theory of reception, or receipt theory (that is to say, an acceptance of an offer becomes effective when it reaches the original offeror), as opposed to the postal or dispatch or post-box theory (that is to say, an acceptance of an offer becomes effective when it is dispatched), which was a competing theory during the drafting of the Convention. Receipt theory is most common in civil law systems, while the postal theory is in common law. Thus, the use of receipt theory naturally means that the sender of the acceptance, will bear the risk of transmission (the dispatched acceptance may never arrive due to various circumstances such as postal confusion or similar issues), as opposed to the other theory, where the acceptance would become effective as soon as it was dispatched. Hence, any legal consequences associated with the contract would only be brought about if the message of acceptance reaches the original offeror. However, this distinction is of lesser importance nowadays. In the age of fax and e-mail, it is far less likely for such a communication error to occur, thus the impact of picking between these theories is somewhat lessened. Of course, given that different legal systems may apply different theories of acceptance for this matter, the specification from the Convention is still reasonable, so as to promote a more uniform interpretation and use by various national courts. Also, from our perspective, this also means that a contract will be concluded at the moment the notice or message of acceptance reaches the offeror.

The second and third sentences of Article 18(2) in turn further refine this general rule. The second sentence makes it clear that if the notice of acceptance arrives ‘late’ (after the offer has expired (as fixed by the offeror) or lost relevance), then it is not effective (and thus no contract will be concluded). If no time has been set by the offeror, then reasonable time must be considered. According to the Convention, this will depend on the circumstances of the transaction, and in particular, the rapidity of the means of communication employed by the offeror. When it comes to oral communication, the acceptance must come immediately for it to become effective (unless circumstances dictate otherwise). In general, these provisions are the same as those found in the ULFC. Furthermore, this also raises the question of instantaneous, but non-personal communication, such as telephone and other technical methods that allow for oral messages to be immediately receivable and be replied to directly without delay. These are most commonly interpreted to fall under the rules of oral communication. However, non-instantaneous electronic means of communication (such as sending a pre-recorded message through mail) are not considered oral offers and thus their

acceptance also falls under the rules of the second sentence. All these naturally affect the conclusion of the contract as well.

Besides Article 18(2), another article that must be briefly analyzed in connection with Article 23 is Article 22, which states that: "An acceptance may be withdrawn if the withdrawal reaches the offeror before or at the same time as the acceptance would have become effective." This is rather relevant from our perspective, as this indicates that the conclusion of the contract can be evaded, if the withdrawal of acceptance reaches the offeror before or at the same time as the acceptance. This type of legal construct is commonly termed and overtaking withdrawal. On a side note, it does notably raise a potential issue when it comes to the balance of power between the parties: as per Article 16, it may lead to a situation where the offeror is bound but the offeree is not, thus allowing the latter perform market speculations. Namely, by sending an acceptance, the offeree can obligate the offeror, who is unable to revoke his offer under Article 16, while the offeree can of course still revoke his own acceptance through an overtaking withdrawal.

Returning to Article 23 proper, it might be asked whether the contract must come to conclusion at the moment when the acceptance of the offer becomes effective, or whether the parties can agree to a later formation of the contract, through a condition precedent or other methods. This seems to be the case according to certain interpretations of the Convention, based on similar readings of the ULFC (which does not explicitly fix the time when the contract concludes).⁴ Furthermore, according to the same reading, in cases where a contract's formation is legally relevant to the dispute (typically when it concerns other articles that refer to the conclusion of the contract), the conclusion must be determined based on the evaluation of the respective provision and its intended goal, what the parties intended by the condition precedent, and the factors that resulted in the postponement of the formation.

In other cases, consider situations in which parties make their contract dependent on the fulfillment of a certain condition, or the perfection of a contract depends on the consent that is to be given by some third party. If such a situation occurs, these reservations must be interpreted in order to determine whether consent is to take effect retroactively or only when given. According to Professor Schlechtriem, for those provisions which make the determination of the moment of the contract's perfection legally relevant, the choice between the time set forth in Article 23 or a later time must be made by evaluating the "respective provision and its legal purpose, the meaning of a condition precedent, and the circumstances of the postponement".⁵ However, when such consent is a legal requirement of applicable domestic law, the governing domestic law must in each case provide the time when the consent becomes effective.

It has been suggested by some that the time of conclusion of the international sales contract will rarely be a matter of legal relevance, except perhaps in relation to Article 68, as it provides that risk of loss of goods sold during transit passes onto the buyer when the

⁴ PETER SCHLECHTRIEM: *Uniform Sales Law - The UN-Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. Manz. Vienna, 1986. 49. p.

⁵ PETER SCHLECHTRIEM: *Uniform Sales Law - The UN-Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. Manz. Vienna, 1986. 49. p.

conclusion of the contract occurs.⁶ Honnold suggests that the time might be also relevant when it comes to the application of domestic fiscal or regulatory laws.⁷ Furthermore, the content of the Article could be easily inferred from Article 18(2).⁸ However, as the Working Group believed, it was indeed reasonable given the number of articles that refer to the conclusion of contracts. These include the afore-mentioned Article 68, and Articles 42(1), 55, 74, 79(1) and 100(2). Legal clarity was likely of paramount importance, in order to ensure a sufficiently uniform reading of these provisions' contract conclusion-related aspects.

It has also been raised that Article 23 does not deal with situations where the precise time of acceptance cannot be readily established, such as situations where the parties engaged in a diverse variety of communications and acts between each other, and the court cannot easily pinpoint any single one of those as acceptance, even though it is otherwise obvious that a contract has been concluded (at some point).

The final issue of note is the fact that all throughout this section, we have only been discussing the time of the conclusion of the contract, and not the place of the conclusion of the contract. This is because this aspect was entirely omitted from Article 23, and the Convention as a whole. Such a proposal was even explicitly rejected by the Working Group, though for different rationales: it was argued that the place automatically follows the time, while others posited that the latter would be unwelcome, place and time must not automatically become linked, while yet others believed that this should not be addressed at all, since the Convention never refers to the place of conclusion, only to the time of conclusion. Notwithstanding, based on Article 18(2) we can assume that the contract is concluded at the place where the indication of assent reaches the offeror, or if the contract is concluded by conduct implying the intent to accept an offer under the Article 18(3) of the Convention, then place of performance of this act would probably be decisive.

3. Case law

Article 23 has appeared in several documented national cases related to the application of the Convention. Here, we examine some of the more recent ones. It should be noted that many of these cases involved other articles of the Convention as well, however our particular focus is on the issue of conclusion of the international sales contract, given the subject of this study.

The first case is *Company M.C.S. v. Stock Corporation H.D* (of 27 May 2008) heard by the Court of Appeal (Cour d'appel) Rennes, France.⁹ This particular case was a dispute between a French (Buyer) and an Italian (Seller) company, centered around the international sale of bra linings, which the French company utilized to manufacture

⁶ JOHN O. HONNOLD: *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention*. Kluwer Law International. The Hague, 1999. 200. p.

⁷ JOHN O. HONNOLD: *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention*. Kluwer Law International. The Hague, 1999. 200. p.

⁸ JOSEPH LOOKOFSKY: *The 1980 United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. In: J. Herbots (ed.), R. Blanpain (gen. Ed.): *International Encyclopaedia of Laws - Contracts*, Suppl. Kluwer Law International. The Hague, 2000, 77. p.

⁹ Available at Pace Law School – Institute of International Commercial Law – CISG Database: <http://cisgw3.law.pace.edu/cases/080527fl.html> (2020.04.10.)

swimsuits. The companies were in a business relationship since 2001, however, the dispute specifically concerned three orders placed in 2003. Over time, it became clear that the bra cups ordered in the first two instances were unsatisfactory and resulted in poor quality swimsuits. The Seller took back the bra cups for the second order, but demanded an advance payment of 30%, as it had to buy special foam for the Buyer's order. This was acquiesced by the Buyer, though it reduced the order's amount and placed another order (the third one). The Seller notified the Buyer days later that only a later delivery period is viable, and that the price of the bra cups would be increased. The Buyer found this unacceptable as it could not wait for that long, especially given the conditions put forth by the Seller. Subsequently, the parties could not come to an agreement and the Buyer cancelled all of the above orders in December 2003, and had to purchase replacement goods from another company (at an inflated cost). The case went to court, where the court of first instance declared that avoidance of the contracts occurred, and ordered the Seller to reimburse the Buyer. This led to the Seller appealing the judgment. From our perspective, the Court of Appeal's rulings on the conclusion of the contract are the most relevant. The Court of Appeal found that neither parties contested that the Convention is applicable to their dispute, given the international sales contracts involved in the dispute. Thus, the court had to determine whether the three purported contracts were actually concluded under the Convention. For the first order, the court ruled that a contract of international sale was concluded by the Buyer's offer (order) and the Seller's acceptance (delivering the goods within the prescribed period), with neither party objecting to the conditions regarding price and payment or to the quality and quantity of the goods. Hence, the court ruled that this contract was concluded as per the provisions of Article 18, Article 19, Article 20, Article 21, Article 22 and Article 23 of the Convention. However, it found that the contract was not duly performed by the Seller, and that it could be thus avoided according to Article 49¹⁰ of the Convention. For the second order, the court found that a contract was concluded as well, based on the same provisions as in the first case. However, it once more found that the Seller did not perform the contract in conformity with the initially agreed on conditions, and that the Buyer could thus avoid the contract in accordance with Article 49. However, it ruled that no contract was concluded for the third order, since the Seller did not accept the Buyer's offer made according to the conditions established in the previous contracts. The Seller, by altering the price of the ordered bra

¹⁰ CISG Article 49: „(1) The buyer may declare the contract avoided:

- (a) if the failure by the seller to perform any of his obligations under the contract or this Convention amounts to a fundamental breach of contract; or
 - (b) in case of non-delivery, if the seller does not deliver the goods within the additional period of time fixed by the buyer in accordance with paragraph (1) of article 47 or declares that he will not deliver within the period so fixed.
- (2) However, in cases where the seller has delivered the goods, the buyer loses the right to declare the contract avoided unless he does so:
- (a) in respect of late delivery, within a reasonable time after he has become aware that delivery has been made;
 - (b) in respect of any breach other than late delivery, within a reasonable time:
 - (i) after he knew or ought to have known of the breach;
 - (ii) after the expiration of any additional period of time fixed by the buyer in accordance with paragraph (1) of article 47, or after the seller has declared that he will not perform his obligations within such an additional period; or
 - (iii) after the expiration of any additional period of time indicated by the seller in accordance with paragraph (2) of article 48, or after the buyer has declared that he will not accept performance.”.

cups, effectively made a counter-offer to the Buyer in accordance with Article 19 of the CISG. As this was not accepted in turn by the Buyer, no contract was concluded. As for the other aspects of the case, the Court of Appeal dismissed part of the Buyer's claim for damages. The court ruled that the Buyer was not entitled to the difference between the price of the contract and the price of the replacement goods the Buyer had to purchase to make up for the deficiencies of the Seller, citing the unreasonable difference between prices. It also ruled that the Buyer failed to minimize damage as per Article 77¹¹ of the CISG, as it took three days to stop the production of swimsuits once the bra cups' deficiency came to light.

The second notable case is the "Tomato and lemons case", Decision 16319/2007 of the First Instance Court of Thessaloniki, Greece.¹² In this particular case, the Seller agreed to sell to the Buyer several tons of tomatoes and lemons, which the Buyer intended to resell to Greek merchants at a profit. These goods were of Italian origin. The parties also agreed upon the price, and designated Thessaloniki (Greece) as the place where the goods would be delivered to. The Buyer paid the agreed upon price and the delivery occurred. However, the Buyer soon discovered that these were defective goods and returned them to the Seller. As a result, the Buyer was not able to resell the goods as originally intended. Hence, the Buyer turned to the Thessaloniki Court to recover the purchase price and also the *lucrum cessans* that occurred due to its inability to resell. The Thessaloniki court examined jurisdictional issues, as well as the Convention's provisions on the place of performance pursuant to Article 31¹³ of the Convention. Besides, the Thessaloniki Court investigated when and where was the contract concluded. The Thessaloniki Court accepted the theory of receipt based on Articles 18 and 23, that is to say, a contract is concluded when the acceptance of an offer becomes effective under the Convention. However, the court noted that the CISG does not provide any provision as to where the conclusion of the contract takes place, and as such, the domestic law of the forum must be applied to determine this. As such, the Thessaloniki Court referred to the Greek Civil Code, which provides that the place of conclusion of the contract is the place where the offeror receives acceptance of its offer. Ultimately, the Court found that it had no jurisdiction over the case, based on a joint interpretation of Regulation 44/2001 of the European Council, the Greek Code of Civil Procedure, and the CISG. According to this,

¹¹ CISG Article 77: „A party who relies on a breach of contract must take such measures as are reasonable in the circumstances to mitigate the loss, including loss of profit, resulting from the breach. If he fails to take such measures, the party in breach may claim a reduction in the damages in the amount by which the loss should have been mitigated.”

¹² Available at Pace Law School – Institute of International Commercial Law – CISG Database: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/wais/db/cases2/080001gr.html> (2020.03.23.)

¹³ CISG Article 31:

If the seller is not bound to deliver the goods at any other particular place, his obligation to deliver consists:

(a) if the contract of sale involves carriage of the goods - in handing the goods over to the first carrier for transmission to the buyer;

(b) if, in cases not within the preceding subparagraph, the contract relates to specific goods, or unidentified goods to be drawn from a specific stock or to be manufactured or produced, and at the time of the conclusion of the contract the parties knew that the goods were at, or were to be manufactured or produced at, a particular place - in placing the goods at the buyer's disposal at that place;

(c) in other cases - in placing the goods at the buyer's disposal at the place where the seller had his place of business at the time of the conclusion of the contract.

the place of performance in sales contracts will be the place of delivery, and the Thessaloniki court found this to be the city of Vitoria in Italy.

Another case where Article 23 of the Convention was relevant, is Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S. (of 19 June 2009) heard by the Court of Cassation [Supreme Court], Belgium.¹⁴ This dispute concerned a Dutch Buyer and French Seller. The parties concluded several contracts of sale concerning steel tubes. However, after these contracts were formed, but before the steel tubes were delivered, the price of steel increased by 70%, unexpectedly for both parties. Furthermore, there was no clause for price adaptation in these contracts. The Seller attempted to renegotiate with the Buyer unsuccessfully, who insisted upon the original price and the delivery of the goods. The case went through three stages, starting with the Commercial Court of Tongeren, which was followed by the Court of Appeal in Antwerpen, and finally ending with the Court of Cassation of Belgium. The dispute centered around the theory of *imprévision* (if after the conclusion of the contract, an unexpected event severely alters the balance of the contract between the parties and thus renders performance on one party's side exceptionally detrimental to that party, there is ground for revision), specifically because the Convention does not cover this issue. Thus, there was a question of whether French domestic law or the general principles of international trade should be applied. The Court of Appeal took the former stance, while the Court of Cassation preferred the latter. In the end, the Court of Cassation decided to reject the appeal, and uphold the Court of Appeal's decision that the Buyer must renegotiate the contract (on slightly different grounds). From the perspective of the present study it is important, that the Court of Appeal also addressed the issue of conclusion of the contract under the Convention (and this was not disputed by the Court of Cassation). In particular, it was noted that the courts recognize that the drafters of the Convention wanted to create a uniform system for the conclusion of international sales contracts, and thus interpretations that further uniformity should be implicitly preferred. This could be seen as a genuine intent by a national court to not mold the Convention's Article 23 (and related) to a domestic legal frame, but to attempt an interpretation that is as uniform as possible.

The next case to be discussed is a case between a Spanish Seller and a Dubai Buyer (of 9 July 2013) heard by the Appellate Court Cantabria, Spain.¹⁵ The two parties concluded a CIF sales contract, concerning steel cable for Dubai. They were disagreeing regarding the execution of the contract. In particular, the Buyer issued two purchase orders in January 2008, both were received by the Seller and signed by its representative. The form of payment was credit telegraphic transfer (TT) 90 days from the issue of the bill of lading (B/L) date or letter of credit (L/C) at 90 days from the issue of the bill of lading. However, after the purchase orders were received, the Seller sent *pro forma* invoices, in apparent contravention of the previous agreement. This has led to the dispute between the parties. In the court of first instance, it was determined that the contract could not be amended (as it was already put into effect by the purchase orders), and the invoices thus had no contractual effectiveness, they could not alter what was agreed upon when the offer was

¹⁴ Available at Pace Law School – Institute of International Commercial Law – CISG Database: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/wais/db/cases2/090619b1.html> (2020.03.12.)

¹⁵ Available at Pace Law School – Institute of International Commercial Law – CISG Database: <http://cisgw3.law.pace.edu/cases/130709s4.html> (2020.03.17.)

accepted. This was disputed by the appellate court, which ruled that a certain letter sent by the Seller's representative to the Buyer constituted a form of novation, as the conditions of the documentary credit had been changed. The appellate court noted that the Buyer acted in accordance with this letter, securing an irrevocable and unconditional guarantee from a Swiss bank in favor of the Seller, in a manner consistent with the novation introduced by the Seller (though only covering half the necessary amount). The court also used Article 29¹⁶ of the Convention in conjunction with this line of thought. At the end, it determined that as the Buyer did not guarantee the full price, there was a fundamental breach of contract by it, and thus it could not refer to any breach of the Seller's obligations, in accordance with Article 80¹⁷ of the Convention. Article 23 of the Convention appeared in relation to whether the signing of the purchase orders by the Seller's representative constituted acceptance, and thus conclusion of the international sales contract under the Convention. This was an important facet, as the time of the contract's conclusion was relied upon by the court of first instance for determining the contractual effectiveness of the later invoices, and was also briefly addressed by the appellate court. In this regard, both held that these signatures of the purchase orders constituted an acceptance and thus the conclusion of the contract under Article 23 of the Convention.

The final case to be discussed here is one between a Belgian Buyer and a French Seller (of 27 May 2014) heard by the French Supreme Court, Commercial Chamber.¹⁸ The objects of the sales contract were granite cobblestones. The Seller delivered and invoiced more cobblestone than what was agreed upon. The Belgian Buyer refused to pay the difference, arguing, based on Article 19 (1) of the Convention, that such an addition must be considered not as an acceptance of the offer but as a counter-offer, which naturally has to be accepted by the offeror for the sales contract to conclude. The French Supreme Court rejected this, arguing that this interpretation disregards the other two paragraphs of Article 19. Meaning, a reply to an offer which purports to be an acceptance but which contains additional terms or different terms which do not materially alter the terms of the offer shall constitute an acceptance unless the offeror, without undue delay, objects to the discrepancy verbally or in writing. Thus, the French Supreme Court came to the conclusion that the sale contract has been validly concluded based on this Article, as the buyer did not object to the discrepancy between the offer and the counter-offer. However, it did note that this alteration must not be material: in this particular case, the only change was from 761 square meters to 800 square meters of cobblestone, and a corresponding minor price change. In the court's opinion, this did not constitute a material addition or modification, and thus given the lack of objection by the Buyer at the time, it validly concluded the contract.

¹⁶ CISG Article 29:

(1) A contract may be modified or terminated by the mere agreement of the parties.

(2) A contract in writing which contains a provision requiring any modification or termination by agreement to be in writing may not be otherwise modified or terminated by agreement. *However, a party may be precluded by his conduct from asserting such a provision to the extent that the other party has relied on that conduct.* (emphasis by author)

¹⁷ CISG Article 80: A party may not rely on a failure of the other party to perform, to the extent that such failure was caused by the first party's act or omission.

¹⁸ LAMY LEXEL: *The conclusion of the contract for the international sale of goods.* <https://www.lamy-lexel.com/en/news/detail/the-conclusion-of-the-contract-for-the-international-sale-of-goods> (2020.03.26.)

4. Conclusions

In the conclusion, we attempt to make a few observations regarding the status of Article 23 in the Convention, as well as suggestions to improve it. These are drawn from the theoretical analysis and the case law as well. The first issue that has to be mentioned is determining when is the contract concluded exactly. Although, Article 23 states that a contract is concluded at the moment when an acceptance of an offer becomes effective in accordance with the provisions of the Convention, as noted earlier in the study, this can be a matter of difficulty for courts when it comes down to the facts and the general business practices of merchants. In such situations, the courts have to either painstakingly parse through the facts of the case, or determine arbitrarily a single point of time as being the moment of conclusion.

Another issue that seems to be a common theme is that the Convention does not regulate the place of conclusion at all. While it is true that the Convention itself does not refer to the place of conclusion, this could be highly relevant from the perspective of domestic or other law, which are being used adjacently to the Convention. Furthermore, it might be problematic to assume that place automatically follows time when it comes to the conclusion of the contract, given the diversity of facts and situation that can potentially arise, and that different national courts might have radically different logic. As such, in the interests of absolute legal clarity, it would likely be worthwhile to also include a subparagraph regarding the place of conclusion in Article 23. One suggestion could be to specify the place where the offeror receives the acceptance. The place from where the acceptance was sent could also be a candidate. Alternatively, in a more radical move, it could be tied to the place of performance, given its importance in a sales contract. Ultimately, it is not the exact specifics that are truly the crux of the issue, but the general problem that the Convention does not regulate the matter at all.

Despite its apparent simplicity at first glance, Article 23 has proven to be a relatively interesting article of the Convention, with different interpretative issues emerging, showcasing a general lack of consensus about how the conclusion of the international sales contract should be handled. Here, we attempted to show a few possible answers to those issues, based on available case law. As noted in the introduction, with the rise of a globalized economy, international sales will not only continue with their prominence, but will in fact become ever more important. It is imperative that the legal community adapts to this challenge and ensures that the process began during the 20th Century continues unabated.

VÍG ZOLTÁN

A NEMZETKÖZI ADÁSVÉTELI SZERZŐDÉS LÉTREJÖTTE A
BÉCSI VÉTELI EGYEZMÉNY ALAPJÁN

(Összefoglalás)

Az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló Egyezményének (Bécsi Vételi Egyezmény) jelentősége vitathatatlan egy nemzetközi áru-cserén alapuló világgazdaságban. Ugyanakkor, általános vélemény, hogy az Egyezmény jelenlegi szövege reformra szorul, valamint a nemzetközi adásvételi szerződéssel kapcsolatban több kérdést kéne lefednie. Azonban, a rengeteg aláíró miatt ez szinte kivitelezhetetlen.

A tanulmány, egy általános bevezetőt követően, a nemzetközi adásvételi szerződés létrejöttével foglalkozik, különös tekintettel az Bécsi Vételi Egyezmény 23. cikkére. Ezt követően pedig megvizsgálja az ezzel a kérdéssel kapcsolatos joggyakorlatot az utóbbi évekből, így francia, görög, belga és spanyol bíróságok ítéleteit. Végül pedig felhívja a figyelmet a 23. cikkel kapcsolatos problémás kérdésekre.