

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

FORGÁCS IMRE: Senki földje a jogban: a globális vállalat	57
RIGÓ BALÁZS: Sir Robert Filmer patriarchális államelméletnek gyökerei a kora újkori eszmeáramlatok tükrében	66
GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: Az éghajlatvédelmi jog alapjai	76

Szemle

MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: A menekültügy jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon	87
--	----

Jogirodalom, jogélet

HAMZA GÁBOR: Teodor Sambrian professzor római jogi tankönyve	96
SZALMA JÓZSEF: A magyar–horvát közjogi kapcsolatok a dualizmus idején	98



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- IMRE FORGÁCS:
No Man's Land in the Law: The Global Company /
Niemandland im Recht: das globale Unternehmen 57
- BALÁZS RIGÓ:
The Roots of Sir Robert Filmer's Patriarchal Theory of State
in the Aspects of Early Modern Intellectual History /
Die Wurzeln der patriarchalischen Staatstheorie von
Sir Robert Filmer im Hinblick auf die Geistesgeschichte
in der Frühneuzeit 66
- ANNAMÁRIA CSILLA GYÜRE:
Legal Foundations of Climate Protection /
Grundlagen des Klimaschutzrechts 76

Review / Rundschau

- SÁNDOR MÓRÉ – GYÖRGY PÉTER SZILVÁSY:
The Legal, Organizational and Procedural Framework
for Refugees in Hungary /
Rechtliche, institutionelle und verfahrensrechtliche
Rahmen des Asylbereichs in Ungarn 87

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- GÁBOR HAMZA:
Professor Teodor Sambrians Lehrbuch des römischen Rechts 96
- JÓZSEF SZALMA:
Hungarian–Croatian Public Legal Relations During
the Dualism /
Die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen
Ungarn und Kroatien in der Zeit des Dualismus 98

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ
MTA KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ
BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA.



JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvarý Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam- és
jogtudományi karán tevékenykedik, a
Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a
szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi.
A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók, 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

Forgács Imre, az állam- és jogtudományok habilitált doktora, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Senki földje a jogban: a globális vállalat

A jogalkotás világszerte lemaradt a legbefolyásosabb nemzetközi vállalatok mögött. Az információs társadalom és a pénzügyek vezető óriásvállalatai – a technológiai monopolhelyzetüknek és szakértelmüknek köszönhetően – a saját piacaik alakítására is képesek, jóllehet ezért a választott kormányoknak kell felelősséget vállalniuk. A gazdasági kormányzás mégis e vállalatok tulajdonosainak és menedzsereinek a kezében koncentrálódik, akik a globális GDP közel 60 százaléka fölött rendelkeznek, és szinte kizárólagosan birtokolják a digitális adatokat (Big Data). A legtöbb kormánynak a virágzó közösségi gazdaságot (Airbnb, Uber) mindmáig sem sikerült hatékonyan szabályoznia. Az egységes versenyjog hiánya, a globális fúziókontroll gyengeségei, a növekvő mértékű adóelkerülő profitmentés (BEPS) aggasztó jelenségek, és az Európai Unió, valamint a többi nemzetek feletti jogalkotó válaszait sürgetik.

Az elmúlt három évtizedben a pénzügyek szerepe meghatározóvá vált a reálgazdasággal szemben (finanszírozás), s az informatikai óriáscégek már nem csak az IT-szektorban uralják. Különleges technológiai monopolhelyzetükből adódóan a saját piacaik szabályozását is képesek részlegesen átvenni a nemzeti kormányoktól, jóllehet a jogalkotásért – közjogi értelemben – továbbra is ez utóbbiak felelősek. A gazdasági kormányzás egyre inkább azok kezében összpontosul, akik a globális pénzügyi források közel hatvan százalékával¹, a digitális adatokkal (Big Data) pedig szinte kizárólagosan rendelkeznek.

Ha például a Google – a szellemi termékét védő üzleti titokra hivatkozva – elzárhatja az állami hatóságok elől a keresőmotorjait működtető algoritmusokat, akkor az információs gazdaság jogi szabályozása lényegében fikció marad. Ma már senki nem vitatja a tényt, hogy a közösségi média valótlan, manipulatív álhírei 2016-ban jelentősen befolyásolták az amerikai elnökválasztás vagy az olasz népszavazás eredményét. Ezért – már csak alkotmányos okokból is – elkerülhetetlen lenne a közösségi

média *valamilyen szintű szabályozása*, ami sem a nagy informatikai cégek tulajdonosaitól, sem az ott hirdető üzleti vállalkozásoktól nem várható. A Facebook például – bármilyen közjogi felhatalmazás nélkül – maga dönt arról, hogy egyes állami hatóságok megkeresése esetén kiad-e egyáltalán felhasználói adatokat. Így nemcsak a nemzetállamok, hanem a nemzetközi szervezetek is inkább csak megfigyelők a globális gazdaság leggyorsabb ütemben bővülő ágazatában: az IT-szektorban működő óriásvállalatok tevékenységi kereteinek szabályozásában akár többéves lemaradásuk is lehet.

Az Európai Unió szűkös költségvetési forrásai eleve nem elegendőek a hatékony transznacionális fellépéshez. Emellett a másodlagos jogforrásokra – ezen belül is főleg irányelvekre – épülő szabályozás egyik látható következménye, hogy az Európai Unió nemhogy a nemzeti jogok felett álló óriásvállalatokkal, hanem a „saját” jogsértő tagállamaival szemben is tehetetlen. A soft law terjedelmes világa, az ajánlások és vélemények amúgy sem bírnak kötelező erővel, s a 28 nemzeti kormány józan belátására épülő, önkéntes jogkövetésére a legutóbbi évek tapasztalatai alapján egyre kevésbé lehet számítani.

Az Európai Unió és a világcégek jelenlegi kapcsolatáról sokat elárul például az Apple legújabb adóügye, ami 2016 augusztusában vált vezető hírré a nemzetközi sajtóban. Az informatikai óriás ugyanis a nem-amerikai értékesítéseiből befolyó nyereségét legalább tíz éven keresztül folytatta át „adómentesen” különböző írországi cégeken.

¹ Az államháztartási rendszerek GDP-arányos újraelosztása világviszonylatban 40 százalék körül mozog (csak a skandináv országok esetében, ott is inkább a jóléti államok „fénykorában” érte el vagy haladta meg esetenként az 50 százalékot). A nemzetközi szervezetek működésére a GDP kevesebb mint egy százalékát fordítják. Így a világ által megtermelt globális GDP közel 60 százalékának sorsáról a vállalati szféra, jelentős részben az óriásvállalatok döntéshozói rendelkeznek.

Az Európai Bizottság tiltott állami támogatásnak minősítette az ügyet, s mintegy 13 milliárd dollár, valamint annak kamatai visszafizetését rendelte el. A nemrég indult eljárás kimenetele számos okból bizonytalannak látszik, de még egy rekordösszegű szankciótól sem igazán várható, hogy az óriásvállalat változtasson „sikeres” üzletpolitikáján. Az Apple teljes piaci értéke (*market capitalisation*) 2016-ban már közelített a 600 milliárd dollárhoz, amivel egyébként a legnagyobb vállalatok rangsorát is vezeti. Félő, hogy a globális cégek ilyen mértékű koncentrációjával sem a hagyományos versenyjog, sem a nemzetközi adójog nem tud mit kezdeni. A folyamat visszafordítása, de akár befolyásolása is eleve reménytelen a nemzeti jogrendszerek szintjén, tehát mindenképpen paradigma-váltásra lenne szükség.

I.

Miért sürgető a szemléletváltás?

Ma már a közgazdászok is a jog hagyományos szabályozási terepének teljes átalakulásáról beszélnek.² Az a tökéletes piac ugyanis csak a tankönyvekben létezik, ahol egyenrangú felek, a mindenki által elfogadott magánjogi szabályok figyelembevételével kötnek kölcsönösen előnyös ügyleteket egymással. A valóságban a világcégeknél sem ritka a fogyasztók szándékos félrevezetése és a minőségrontás, amint az például a Volkswagen esetében nyilvánvalóvá vált. A 2008-as pénzügyi válságot a nagybankok a pénzügyi piac manipulálásával, a befektetési kockázatok tudatos „szétterítésével” indították el. A bonyolult származékos értékpapírok először az ingatlanpiac összeomlását idézték elő, majd a pénzügyi rendszer egésze került súlyos válságba, s ennek pusztító hatásai ma is érzékelhetők. Végző soron a felügyeleti által nem ellenőrzött, „toxikus” pénzügyi termékek okozták a Lehman Brothers fizetéseképtelenségét, s az ezt követő sorozatos bankcsődök is a pénzpiacok szabályozásának súlyos hiányosságaira vezethetők vissza.

A tanulságok szempontjából külön figyelmet érdemel, hogy a 2008-as összeomlás nem előzmények nélkül következett be. Az állami szabályozással kapcsolatos közbizalmat – többek között – a texasi illetőségű energetikai óriáscég, az Enron 2001-es csődje is alaposan megrendítette. Itt ugyanis üzemi méretekben hamisították az éves beszámolókat, s talán ennek is köszönhető, hogy a kreatív könyvelés ma már szinte elfogadott szakkifejezéssé vált a számviteli gyakorlatban. A „kreativitás” további problémák forrásává vált azáltal is, hogy a világ értékpapír-piacain jó ideje a szupergyors számítógépek vették át a bró-

kerek szerepét. Az itt zajló – jogi tartalmát tekintve bennfentes – „villámkereskedést” (*high frequency trading*) a tőzsd felügyeletek szinte egyáltalán nem képesek követni. A pénzpiaci óriáscégek ezáltal a tőzsdék legfontosabb jogi garanciáját, a hatóságok által is ellenőrizhető, nyilvános kereskedést számolják fel.³

A sorozatos bankbotrányok 2008 óta is jogi következmények nélkül fenyegetik a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitását. Ráadásul ebben nem is lesz változás, amíg az államok – a jogsértések szankcionálása helyett – közpénzből finanszírozott „mentőcsomagokkal” sietnek a bajba jutott pénzintézetek segítségére. 2016 utolsó napjaiban eldőlt például, hogy Olaszország harmadik legnagyobb bankját csak költségvetési forrásokból lehet feltőkésíteni, miután a pénzpiaci befektetők bevonása végleg meghiúsult. A felelőtlen kockázatvállalás – hasonlóan a csődbe jutott bankok többségéhez – a Monte dei Paschi esetében is kimutatható. 2008 után ugyan valamelyest szigorodtak a jogszabályok, létrejött az egységes felügyeleti és szanalási mechanizmus⁴, mindez azonban nem sok változást hozott. A meghatározó súlyú olasz bank megmentésének láthatóan továbbra sincs működőképes piaci alternatívája, és egy esetleges csődhullám az európai pénzügyi rendszert, valamint az eurót is összeomlással fenyegeti. A botrányos pénzügyi történetek sorában az eddigi „világcsúcsot” talán mégis a Barclays Bank vezetői tartják, akik még a londoni bankközi kamatlábat is évenként manipulálták a pénzintézet aktuális érdekeinek megfelelően.⁵

Talán e néhány kiragadott példával is illusztrálható, hogy a globális vállalatok nem feltétlenül a piaci versenyben, hanem sokszor annak korlátozásában érdekelték. Emellett ma már az üzleti kockázatok és a veszteségek „társadalmasítása” is bevett gyakorlattá vált. Az anti-tröszt szabályozás ugyan évszázados múltra tekint vissza, csak hogy az olcsó digitális eszközök és az internet világában a versenykorlátozás eddig nem ismert formái is megjelentek, ezért vélhetően a hagyományos verseny- és pénzügyi jogi fogalmak teljes megújítására lenne szükség.

² A magyar szakirodalomból lásd például VERESS JÓZSEF tanulmányát, amely *Adós országok versus globál hitelezők (A válságkezelés több évtizedes állóvizéről)* címmel a Köz-Gazdaság 2016. évi októberi számában jelent meg.

³ Az amerikai nyilvános tőzsdék mögött kiépült szupergyors szerverhálózat képessé vált arra, hogy a brókerek által bármely tőzsdére megküldött konkrét vételi ajánlat képernyőn való megjelenését (mondjuk) 6 ezredmásodperccel korábban regisztrálják. Egy tényleges vételi szándék illetéktelen „ismeretében” 3 ezredmásodperc elegendő ahhoz, hogy a többi tőzsdéről felvásárolják a keresett értékpapírt, majd az így beszerzett portfólió (például) 1 centtel magasabb áron felkínálható vétellel az eredeti ajánlattevőnek. Az amerikai tőzsdék napi forgalma mintegy 225 milliárd dollár körül mozog, így akár az egycentes árkülönbözet is millió dolláros bevételt jelenthet naponta a „villámkereskedőnek”. Lásd részletesen MICHAEL LEWIS: *Villámfiúk – egy wall street-i lázadás története*. Gabo Kiadó 2016.

⁴ Lásd például KREISZ BRIGITTA cikkét: *Pillanatfelvétel az európai bank-szabályozás fontosabb problémaköreiről*. Külgazdaság 2016. 9–10. szám

⁵ A LIBOR (London Interbank Offered Rate) a globális pénzpiacok egyik legfontosabb irányadó referencia-kamatlába. Mértékét úgy állapítják meg, hogy a londoni kereskedelmi bankok egymásnak felajánlott kamatait átlagolják, és minden kereskedelmi nap délelőttjén rögzítik.

Tanulmány

A nemzetközi adójog sem lehet például eredményes, ha mondjuk az Uberrel vagy az Airbnbvel szemben a telephely szerinti társasági adóztatás klasszikus elvét próbálja meg érvényesíteni.

Úgy tűnik, maga az Európai Bizottság is utóvédharcokat folytat annak érdekében, hogy a *versenytorzító állami támogatások* általános tilalma fenntartható legyen. A nagyvállalatok ugyanis a külföldi befektetéseiket (FDI) egyre inkább a fogadó ország által nyújtott egyedi adókedvezményekhez és egyéb címzett támogatásokhoz, valamint a szabályozási kivételekhez kötik (szabályozási arbitrázs). A szabályok lazítását szolgálta például a 2014-es ún. *kiterjesztett általános csoportmentességi rendelet* is.⁶ Ezzel összefüggésben a Bizottság három olyan területet külön is kiemelt a tilalmi körből, amelyektől az innováció és az európai beruházások élénkülését várja. Ezek: a) a kutatási, fejlesztési és innovációs keretprogram⁷, ami egyszerűsíti a támogatásnyújtást; b) a kockázatfinanszírozási és állami támogatási iránymutatás⁸, amely elsősorban a kis- és középvállalatok támogatásának felgyorsítását szolgálja; c) a széles sávú hálózatokról szóló iránymutatás⁹, amely az ilyen hálózatokkal való lefedettség bővítését tekinti kiemelt céljának.

Az új szabályok „fellazító” jellegéről árulkodik, ahogy a Bizottság 2014 áprilisában az elsők között minősítette a *SABRE nevű brit óriáscég* 50 millió angol font értékű állami támogatását az uniós szabályokkal összhangban lévőnek. E nagyvállalatnál olyan hajtóművek kifejlesztésén dolgoztak, amelyek képesek csökkenteni a műholdak alacsony Föld körüli pályára való állításának a költségeit. A Bizottság éves versenypolitikai beszámolójában a jogszervek minősítést azzal indokolta, hogy ezek a támogatások a műholdakról származó termékek és szolgáltatások – például a mobil hírközlési szolgáltatások – felhasználóinak a javát szolgálják.¹⁰ Ez kétségtelenül igaz lehet, de az állami támogatások a hatályos európai versenyjog alapján is jóval árnyaltabb indokolást igényelnének.¹¹ Ugyanez elmondható a *Microsoft* esetében is, miután az óriásvállalat

– igaz bizonyos feltételekkel – néhány hónapja kapta meg a Bizottság jóváhagyását a közösségi média egyik legnagyobb cége, a LinkedIn felvásárlására.¹² Margrethe Vestager versenypolitikai biztos a döntés indoklásában maga is csak a felhasználói érdekekre hivatkozott, miután az európaiak egyre nagyobb számban csatlakoznak a professzionális közösségi hálózatokhoz. Ezek lassan az élet minden területén összekapcsolják a felhasználókat, s képesek arra is, hogy új foglalkoztatási lehetőségeket teremtsenek számukra. A piaci erőfölény alakulásáról ugyanakkor kevés szó esett, ami azzal is magyarázható, hogy a közösségi média globális piaca köztudottan egyike a leginkább monopolizáltaknak. Igaz, a Microsoftnak – többek között – vállalnia kellett, hogy a személyi számítógépek gyártóit és kereskedőit nem kötelezik arra, hogy a LinkedIn a Windows-programokba telepítsék.

Az ilyen típusú „engedékenység” egyébként nem mai keletű. J. A. Schumpeter már múlt század negyvenes éveiben is úgy vélekedett, hogy a monopóliumok kifejezetten kedvezőek az innováció szempontjából. Az általuk megszerezhető extraprofit ösztönözheti ugyanis a kreativitást és biztosítja a stabil hátteret a költséges K+F tevékenységnek. „A dinamikus hatékonyság fontosabb a fogyasztói jólét szempontjából, mint a statikus allokációs tevékenység. Ebből következően a monopóliumot támadó, túlzottan statikus szemléletű versenypolitika gátolja a műszaki fejlődést.”¹³ A 21. századot jelentő számítógép-, szoftver- és a mobiltelefon-gyártók, vagy a gyógyszeripari óriások szárnyalása látszólag Schumpeter téziséét igazolja. Ez azonban akár a versenyjog gyengeségeként is felfogható, miután kifejezetten innovatív, de azért versengő ágazatok például az autógyártásban is léteznek. A gépkocsik értékesítése a világpiacon természetesen alig hasonlítható az IT-termékek globális piacához, de a szabályozásnak éppen e korszakos változásokkal kellene sokkal jobban lépést tartania.

A technológiai fejlődést ösztönző versenypolitika mellett ugyan még szólhatnak szakmai érvek, de az már nehezen fogadható el, hogy a folyamatosan terjeszkedő offshore-birodalom legnagyobb haszonélvezői is az óriásvállalatok. Számtalan kutatás, felmérés bizonyítja, hogy a világcégek a legalizált offshore lehetőségeit elsősorban a társasági adó „elkerülésére” használják. A folyamat feltartóztatására – a nemzetközi összefogás néhány biztató jele ellenére – egyelőre nem sok esély látszik. Szakértői becslések szerint az ötven legnagyobb amerikai vállalat vezetői például még a 2008-as pénzügyi ösz-

6 A Bizottság 2014. június 17-i 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról HL L 187., 2014. 06. 26.

7 A Bizottság közleménye – A kutatáshoz, fejlesztéshez és az innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről, HL C 198., 2014. 06. 27.

8 A Bizottság közleménye – Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan, HL C 19., 2014. 01. 22.

9 A Bizottság közleménye – Uniós iránymutatás az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról, HL C 25., 2013. 01. 26.

10 Forrás: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, 2015. évi jelentés a versenypolitikáról, Brüsszel, 2016. 06. 15. COM(2016) 393 final 4. oldal.

11 Lásd például VÖRÖS IMRE: *Összefoglaló áttekintés a versenyjog „európaizálásáról”*. Jogtudományi Közlöny 2010. 9. szám.

12 Mergers: Commission approves acquisition of LinkedIn by Microsoft, subject to conditions, European Commission – Press release, Brussels, 6. December 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4284_en.htm

13 A gazdaságfilozófiai iskolák versenypolitikára és versenyjogra gyakorolt hatását lásd TÓTH TIHAMÉR: *Az Európai Unió versenyjoga* című monográfiájában, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014. 31–40. oldal.

szeomlás óta is mintegy 1400 milliárd dollárt helyeztek el különböző adóparadicsomokban.¹⁴

Ugyancsak tanulságos, hogy az *Európai Unió és az Egyesült Államok közötti szabadkereskedelmi megállapodás* (TTIP) neoliberális szélsőségei még tovább bővítenék az óriásvállalatok ma is meglévő extraprofit-lehetőségeit. A tárgyalások eddig nyilvánosságra került részleteit nemcsak a civil szervezetek bírálják, hanem több szakértő is úgy nyilatkozott, hogy a nagyvállalati érdekek további erősödése – a várható gazdasági előnyök ellenére is – komoly veszélyek forrása lehet. A kritikus szakmai körök „ellenállásának” már-már szimbolikus vitatémájává vált például az a szabályozási ötlet, amely szerint a megírsult befektetések miatt a jövőben az elmaradt hasznok perlésére is lehetőséget kellene biztosítani.

II.

Az óriásvállalatok szerepe a „megaregionális” megállapodásokban

A 2008-as válság mélységét jól érzékelteti, hogy a világkereskedelelem a II. világháborút követő folyamatos bővülés után, először csak 2009-ben csökkent.¹⁵ A globális szabadkereskedelelem szükségességével – legalábbis az elvi deklaráción szintjén – a Kereskedelmi Világszervezet valamennyi tagja évtizedek óta egyetért. Az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezménynek (GATT) is köszönhető, hogy több mint 170 regionális kereskedelmi megállapodás van hatályban és a kvóták visszaszorulása mellett, a feldolgozóipari termékek vámszintje is jelentősen csökkent. Ugyanakkor szembevetendő, hogy éppen a WTO fennállása óta egyetlen tárgyalási fordulat sem sikerült újabb nemzetközi szerződéssel lezárni. Ez az időszak lényegében egybeesik a nagyvállalati lobbis sikeres érdekérvényesítésével a szabályozók leépítésével kapcsolatban. A mélyebb összefüggések elemzése nyilvánvalóan meghaladná e rövid dolgozat kereteit, de Csáki György idézett tanulmánya érveket adhat néhány következtetés levonására.

Ezek egyike, hogy a világkereskedelelem bővülése akkor vett újabb nagy lendületet, amikor a nyolcvanas évektől a gazdasági jogszabályok tömeges deregulációja és a piaci liberalizáció – különösen az angolszász országokban – az állami gazdaságpolitika legfőbb törekvésévé vált. Ez kétségtelenül hozzájárult egyes feltörekvő gazdaságok exportjának korábban ismeretlen mértékű felfutásához is (lásd Kína), ugyanakkor a multinacionális cégek közötti anarchikus verseny – esetenként éppen a verseny korlátozása

– vált uralkodóvá. Ezért sem sikerülhetett az elmúlt évtizedekben multilaterális alapon egyetértésre jutni a legfontosabb kulcskérdésekben, amelyek pedig szükségesek lennének egy „szabályozási konszenzusra” épülő világ-gazdaság újabb fellendüléséhez. Ilyenek például a nem vámjellegű korlátozások leépítése, az óriásira nőtt szolgáltatáskereskedelem szabadsága, a beruházások ösztönzése a káros adóverseny és a közvetlen állami támogatások nélkül, a szellemi tulajdon védelme, a környezetvédelem vagy a közbeszerzések protekcionizmusának feloldása. Ezzel a háttérrel érthetőbb, hogy a csoportos – Csáki szóhasználatában „megaregionális” – megállapodások kerültek előtérbe, amelyek azonban nagyrészt a multilaterális körben kudarcot vallott szabályozási problémákat próbálják megoldani. Az évek óta tartó regionális partnerségi tárgyalások¹⁶ mögött ugyanis változatlanul a piaci dominanciáért versengő gazdasági érdekcsoportok állnak. A globális vállalatok eltérő lobbierdekei a korábbiaknál is nyíltabban érvényesülhetnek, miután a WTO-tárgyalások multilaterális jellege még valamelyest „elfedte” a konfliktusokat. A 2001-ben indult ún. dohai tárgyalási forduló például hosszú éveken keresztül is csak csörgedezett, és sorsa a válság kitörése utáni anarchia korában már végképp megpecsételődni látszik.

A megaregionális tárgyalások köréből jelentőségénél fogva érthető okokból kiemelkedik a *Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség* (TTIP). A két kontinens között tervezett tárgyalások folytatásának ugyan nem kedvez a Brexit és az amerikai elnökválasztás eredménye, de a tét változatlanul igen nagy. A TTIP szakmailag is meglehetősen bonyolult szabályozási problémákat vet fel, miután az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti kereskedelmi forgalom napi szinten is meghaladja a 2 milliárd eurót.¹⁷ A WTO vitarendezési testülete eddig is gyakran volt színtere a „gigászok” harcának: az USA-t – többek között – az acélgyártó óriáscégek és az Airbus–Boeing szubvenciók vitájában is több milliárd dollár értékben marasztalták el. A tárgyalások 2013-ban kezdődtek és napjainkig elsősorban a szabályok összehangolásának néhány területén sikerült haladást elérni, de a legfontosabbnak látszó alapkérdésekben eddig nem volt előrelépés. Ilyen például a szolgáltatócégek piacra lépésének kölcsönös biztosítása, a közbeszerzéseken való korlátozások nélküli indulás lehetősége mindkét kontinens vállalatai számára, de nem megoldott az oltalom alatt álló földrajzi eredetmegnevezések kezelése sem.¹⁸

14 A világméretű szegénységet és éhezést kutató nemzetközi szervezet, az Oxfam America elemzését a The Guardian 2016. április 14-i száma idézi.

15 A multilaterális megállapodásokról szóló rövid értékelés elsősorban a jelenlegi szabályozás egyes ellentmondásait emeli ki. Lásd részletesen: CSÁKI GYÖRGY: *Megaregionális szabadkereskedelmi tárgyalások*, Kézirat. (A tanulmány megjelent a *Külgazdaság* 2016. évi 3–4. számában.)

16 Többek között a Csendes-óceáni Partnerség (Trans-Pacific Partnership – TPP), az Átfogó Regionális Gazdasági Partnerség (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)

17 CSÁKI GYÖRGY: i. m. 7. oldal.

18 Lásd Cecilia Malström uniós biztos és főtárgyaló nyilatkozatát: A TTIP nem halott, de aludni megy. Index http://index.hu/gazdasag/2016/09/26/malmstrom_tt看_interju/

Tanulmány

A nagyvállalati lobbierdekek nehezen vitatható túlsúlya mellett, számos egyéb fontos kérdés sem tűnik kellően tisztázottnak. Az eddigi modellszámítások jórészt arról szóltak, hogy a világ két legnagyobb gazdasága a megállapodással évente külön-külön is akár 100 milliárd eurót meghaladó haszonhoz juthat. A TTIP lényegében a két földrész között meglévő, elsősorban a nem vámjellegű korlátozások (szabványok, műszaki, állat-, növény-, humán egészségügyi előírások) összehangolását jelentené, miután a vámok már ma is viszonylag alacsony, négy százalékos körüli szinten mozognak. A termékek piacrajutási szabályainak kölcsönös elismerése (*shared standards*) vagy az egymás ellenőrzési módszereinek elfogadása (*conformity assessment*) viszont már a nagyságrendek miatt is átalakítaná a globális erőviszonyokat, s a piaci „nyertesek” mellett szükségképpen többen kerülnének „vesztettek” pozícióba. A globalizáció feltartóztathatatlan folyamatára és a centrumországok ebből következő előnyeire például már a jelenleg alkalmazandó szabványok számából is következtetni lehet. Az elektrotechnika világában az európai szabványok már ma is döntően, mintegy 80 százalékban az egyetemes szabványok átvételét jelentik, ezzel szemben a többi területen ez az arány csak 30 százalék körül mozog.¹⁹ A nem vámjellegű szabványok lebontása alkalmas ugyanis arra, hogy végső soron a monopolhelyzetben lévő óriáscégek a technikai jellegű szabványok segítségével is távolartsák a két – pillanatnyilag még legfejlettebb – földrészen kívüli konkurenciát. A tárgyalások transzparenciája azért is lenne rendkívül fontos, mert – egyes szerzők szerint – a TTIP-megállapodással akár a reguláció fölötti demokratikus kontroll is veszélybe kerülhet.²⁰

A megaregionális megállapodások esetében a demokratikus kontrollt azonban nem csak a nagyvállalati lobbierdekek veszélyeztetik. Más szempontból ugyan, de legalább ennyire problematikus az a gyakorlat, hogy az e tárgyalásokat lezáró nemzetközi szerződések is csak akkor léphetnek hatályba, ha azokat az EU valamennyi tagállama hajlandó ratifikálni. Ez nemzetközi jogi szempontból ugyan indokolható, csak hogy a „demokratikus legitimitást” biztosítani hivatott jogelv ilyen esetekben ütközik a hatáskörmegosztás Szerződésbe foglalt tételes rendelkezéseivel. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 3. cikke szerint ugyanis az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelempolitika területén.²¹ Az

EU érdeke mindenképpen az lenne, hogy a vezető tisztviselők ragaszkodjanak a hosszú évek alatt – nem könnyen – kialakított hatásköri szabályokhoz. A kizárólagos uniós hatáskörök gyakorlása ugyanis fokozatosan ellehetetlenül, ha még a tagállami regionális parlamentek is veszélyeztethetik az uniós szintű jogi aktusok elfogadását. Vallónia képviselőinek „különvéleménye” például éppen a közelmúltban késleltette a Kanada és az Európai Unió közötti szabadkereskedelmi és partnerségi megállapodás (CETA) aláírását. Vélhetően ez motiválta Karel De Gucht, korábbi kereskedelmi biztos Juncker bizottsági elnöknek címzett kemény kritikáját is.²²

III.

A 21. századi technológia versenye a joggal

Az Európai Bizottság a már idézett 2015. évi jelentésében nem tartotta szükségesnek a versenyjog és a versenypolitikai eszközök felülvizsgálatát, miután „ezek az eszközök gyorsan alkalmazkodnak a digitális piacok sajátos jellemzőihez”.²³ Ez az állítás azonban nehezen igazolható néhány olyan a precedensértékű ügygel, amelyről maga a jelentés számol be az Unió vezető testületeinek. A Bizottság által ismerttetett jogesetek inkább arról győznek meg, hogy a „nagy” IT-cégek technológiai fejlődése egyre nehezebben követhető az európai versenyjog hagyományos eszközeivel.

Az egyik példa a *Google-lal kapcsolatos antitrösztvizsgálat*, amely 2015 áprilisában a Bizottság kifogásközlésével indult.²⁴ Ebben az uniós versenyhatóság azt állította, hogy a vállalat az Európai Gazdasági Térségben visszaél az online keresőszolgáltatások piacán betöltött vezető pozíciójával. Az indokolás szerint a világcég az általános keresési eredményeiben módszeresen a saját ár-összehasonlító alkalmazásokat részesíti előnyben. Így a keresési eredmények, amelyeket a felhasználókkal közölnek, nem feltétlenül a lekérdezés szempontjából releváns eredményeket tartalmazzák: nem mindegy ugyanis, hogy a versenytársak megjelennek-e, s ha igen hányadikként egy adott honlapon a Google keresési találatai között?

és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.”

22 A „Junckernek nincs gerince” című cikk szerint „ha valamennyi nemzeti parlamentnek véleményt kell nyilvánítania egy kereskedelmi szerződésről, akkor ez a kereskedelem újraneutralizálását jelenti.” <http://www.express.co.uk/news/world/729029/European-Union-Juncker-Karel-De-Gucht-rips-into-Brussels-president-Canada-deal-CETA> 2016. 11. 05.

23 A Bizottság 2015. évi jelentése a versenypolitikáról: 5. oldal.

24 Az ügyről részletes tájékoztatást ad az Európai Bizottság sajtóközleménye. Antitröszt: a Bizottság újabb lépése annak vizsgálatára, hogy a Google ár-összehasonlító és hirdetésekkel kapcsolatos gyakorlata sérti-e az uniós szabályokat. Brüsszel, 2016. július 14. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_hu.htm (2016. 12. 08.)

19 Az összehasonlítást a szabványügyi szervezetek honlapján található adatok alapján FAZEKAS MARIANNA végezte el: *Láthatatlan közigazgatási reformok – avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülés szabványok?* In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2016. 3. szám 70–80.

20 MYANT, MARTIN – O’ BRIAN, ROMAN (2015): *The TTIP’s impact: bringing in the missing issue*. European Trade Union Institute, Working Paper, január. Idézi: Csáki György: i. m. 10. oldal.

21 Az EUMSZ. 2. cikke e hatáskörökkel kapcsolatban egyértelműen fogalmaz: „Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak át az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat

A Bizottság kifogásközlésében hangsúlyozta, hogy a Google kiemelt terméke az általános internetes keresőszolgáltatás. Ezek keresési találatokként jelennek meg a felhasználók számára, ideértve az olyan online hirdetéseket is, amelyek kapcsolódnak a lekérdezéshez. A Google gigantikus árbevételeinek meghatározó része éppen a keresési hirdetésekből származik. Ezért a Google üzleti érdeke, hogy az általa – akár a saját, akár a harmadik felek honlapjain – elhelyezett hirdetéseket minél több felhasználó lássa. A Google erőfölénye azért alkalmas a verseny korlátozására, mert az általános internetes keresőszolgáltatások piacán a részesedése 90 százalék fölötti, míg a harmadik fél honlapokon megjelenített keresési hirdetések területén is meghaladja 80 százalékot.

Az ügy még csak a kifogásközléssel kapcsolatos üzenetváltások fázisában tart. A Bizottság esélyeit viszont rontja, hogy a versenyellenes magatartások miatt induló antititrösztvizsgálatok lezárására nincs jogilag előírt határidő. Így lehetséges, hogy a Google elleni eljárás – az ügy összetettsége és technikai bonyolultsága miatt – hosszú évekig is eltart, s az is megkockáztatható, hogy nem tartozik majd a versenyjogi fellépések „sikertörténetei” közé.

A mobil kommunikációs eszközök (okostelefonok, táblagépek) fejlődéséhez képest a versenyhatóságok a jelek szerint többéves lemaradásban vannak. A roamingdíjak megszüntetése az Európai Unióban vitathatatlanul komoly fegyvertény volt, és a 2017-től várható bevezetés valóban az európai fogyasztók érdekeit szolgálja.²⁵ Sokkal kevésbé látványos azonban, ráadásul – üzleti értékét tekintve – nagyságrendekkel nagyobb tétje lehet a *Qualcomm vállalatnál szemben indult antititrösztvizsgálatnak*. A főleg processzorokat és félvezetőket gyártó amerikai óriáscég ugyanis a világ legnagyobb beszállítója az ún. alapsávú lapkakészletek piacán, amelyeket a szórakoztatóelektronikai készülékekben használnak.²⁶ Ezek az alkatrészek a 21. századi technológia csúcstermékei, miután hang- és adatátvitelre egyaránt alkalmasak, és az okostelefonok, táblagépek mellett, egyéb széles sávú mobil eszközök kommunikációját is biztosítják. A Bizottság szerint a Qualcomm oly módon élt vissza erőfölényével, hogy pénzt fizetett annak az okostelefon- és táblagépgyártónak, amelyik kizárólag az általa gyártott alapsávú lapkakészleteket használta. Emellett azt is vizsgálják, hogy a Qualcomm alkalmazott-e költség alatti árakat

annak érdekében, hogy a versenytársakat kiszorítsa a piacról.²⁷

Miután az okostelefonok és táblagépek iránti fogyasztói kereslet ma már több milliárdos nagyságrendet ért el, s egy-egy új eszköz élettartama jelentősen lerövidült, a rendkívül aprólékos – akár évekig is elhúzódó – versenyjogi viták szorosan véve technológiai értelemben is elavulttá váltak. Vélhetően ugyanez a Google-Android ügy kommentárjaként is elmondható. Az Android a Google által kifejlesztett „nyílt forráskódú mobil operációs rendszer”, amelyet ma már az európai okostelefonok többségében alkalmaznak, s azt elvileg bárki szabadon használhatja, sőt tovább is fejlesztheti. A gyártók többsége azonban az operációs rendszert a Google védett alkalmazásai-val és szolgáltatásával kombinálva használja, ezért okkal feltételezhető, hogy versenykorlátozó megállapodásokat kötöttek a világcéggel.²⁸ Ennek alapján a Bizottság vizsgálatának témamegjelölése akár költői kérdésnek is tekinthető: „versenyellenes megállapodások megkötésével és/vagy az esetleges piaci erőfölény kihasználásával a Google akadályozta-e jogellenesen a rivális mobil operációs rendszerek, mobil kommunikációs alkalmazások és szolgáltatások kifejlesztését és piaci hozzáférését az Európai Gazdasági Térségen belül?”²⁹

IV.

A Fúziós Rendelet gyengeségei³⁰

A versenyjoggal és a versenypolitikával kapcsolatos hatékonyabb szabályozáshoz és jogérvényesítéshez a gazdaságelméletben is paradigmaváltásra lenne szükség. Az elmúlt három-négy évtized közgondolkodását Európa-szerte is jórészt a neoliberais chicagói iskola uralta, amely az önszabályozó piac hatékonyságára hivatkozva utasította el az állami jelenlét legtöbb formáját. A 2008-as pénzügyi válság óta ugyan sokan látják az „államtalanítás”, például a túlzott dereguláció veszélyeit, de az ún. közösségi gazdaság (*sharing economy*) óriáscegei, az Uber és az Airbnb ebben is gyökeresen új helyzetet teremtettek. Tulajdonosaik – látszólag ideológiamentesen – a felhasználók százmillióit győzik meg naponta arról, hogy a „piaci hatékonyság” és az internet szabadsága nem egyeztethető össze az állami beavatkozással.

25 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról, 2015. november 25.

26 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, 2015. évi jelentés a versenypolitikáról, Brüsszel, 2016. 06. 15. COM(2016) 393 final, 8.

27 AT.40220. sz. Qualcomm exclusivity payments (kizárólagosságot biztosító kifizetések) és AT.39711.sz. Qualcomm predation (kiszorítási) ügyek, a 2015. december 8-ai IP/15/6271. sz. sajtóközleményben. Idézi: a Bizottság 2015. évi jelentése a versenypolitikáról, 8.

28 AT.40099. sz. Google-Android ügy a 2015. április 15-i IP/15/4782. sz. sajtóközleményben. Idézi: a Bizottság 2015. évi jelentése a versenypolitikáról, 9.

29 Uo.

30 A Fúziós Rendelet rövid értékelésekor elsősorban TÓTH TIHAMÉR idézett munkájának „A vállalkozások közötti koncentrációk ellenőrzése” című VI. fejezetére támaszkodtunk 415–491.

Tanulmány

Ugyanakkor a versenyjog régi keletű problémája, hogy a különböző szinteken létező együttműködés és a nemzetközi szerződések bonyolult rendszere mindmáig *nem hozott létre* egy egységes, *globális anyagi jogot*. Ennek hiányában pedig maradnak a jogilag csaknem irreleváns, „soft” együttműködési formák, vagy a legjobb gyakorlatot (*best practice*) népszerűsítő ráolvasások. Ez utóbbi jó példája az OECD mellett működő *International Competition Network* (ICN) is, amely lényegében egy virtuális szakértői hálózat, s még a csekély erővel rendelkező nemzetközi szervezeti státuszt sem sikerült elérnie.³¹ A szabályozási és intézményi hiányosságok leginkább a globális fúziók esetében válnak láthatóvá: a nemzetközi figyelmet kiváltó gigafúziók (például a már idézett Microsoft–LinkedIn egyesülés) jól jelzik a *jog csaknem teljes eszköztelenségét*.

A már röviden hivatkozott „megarégiók” esetében további problémák forrása, hogy a kontinensek gazdaságai egymással is versenyeznek. Ezért egy „szigorúbb” (például a jogellenesnek minősülő fúziók utólagos, meglehetősen költséges szétválasztását is felvállaló) európai versenypolitika szükségképpen rontaná a belső piaci vállalatok világméretű versenyképességét. Márpedig az elmúlt egy-két évtizedben a legnagyobb vállalatok külső növekedési hajlama az egyesülések és felvásárlások révén szinte feltartóztathatatlanul vált. A pénzügyi válság – többek között – azzal a tanulsággal is szolgált, hogy például az óriásbankok számára ma már ismeretlen az optimális méretgazdaságosság fogalma. A pénzügyi szabályozás újratervezői így érthetően a rendszerszintű kockázatok megelőzését tekintik az első számú prioritásnak. Ha ugyanis egy pénzügyi felvásárlások, fúziók révén irányíthatatlanul nagygyá válik, akkor az esetleges csődje már a pénzügyi rendszer egészét fenyegeti. Nem mellékes, hogy ilyenkor az állami bankmentő akció is hatalmas összegeket emészt fel az adófizetők pénzéből (*too big to fail*), s vélhetően a már idézett Monte dei Paschi, Olaszország egyik óriásbankja sem az utolsó volt ebben a sorban.

Az európai szabályozási gyakorlat a kezdetektől az ex ante (előzetes engedélyezési) filozófiát követte, amely alapjaiban a 2004-es újraszabályozás után sem változott.³² A Fúziós Rendelet alapján az uniós jog akkor alkalmazható, ha az összefonódás közvetlen és érezhető hatással van a közös piac működésére, lényegében attól is függetlenül, hogy az érintett vállalkozások mely országokban honosak. Az Európai Bizottság joghatóságát az összefonódásoknak azokban az eseteiben lehet megállapítani, amelyekben az irányítás tartósan megváltozik (kon-

centráció) és a számszerűsített, ún. uniós dimenziót is eléri (az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót). A hatályos normák szerint az uniós versenyhatóság az Európán kívüli cégek összefonódása esetén is jogszerűen eljárhat, ha az befolyásolja a belső piacot.

Ebből viszont az is következik, hogy – az egységes anyagi jog hiánya mellett – az *eljárési szabályok* (például a fórumrendszer, vagy az értékeléskor alkalmazott ún. fúziós tesztek, az egyesülő vállalkozások piacérő-növekedése és hasonlók) is *lényegesen eltérhetnek* egymástól. Így az sem véletlen, ha számos nagy, nemzetközi figyelmet kiváltó fúzió esetében (Boeing–McDonnell Douglas Corp., vagy a General Electric és az ugyancsak amerikai Honeywell) az amerikai szövetségi versenyhatóság például az Európai Bizottságtól eltérően értékelte ugyanazt az ügyet.

A jelenlegi fúziós jog alkalmazásának hatékonyságát egyébként néhány számadattal is érzékeltetni lehet. Az Európai Bizottság 1991 és 2012 között mindössze 22 tiltó határozatot hozott, ami az összes ügy kevesebb mint 1 százalékát jelenti, ráadásul az esetek egy részében a Bíróság a tiltó határozatokat is hatályon kívül helyezte. A Bizottság eljárása elvben úgy is véget érhet, hogy a fúzió engedélyezését kérelmező felek – a versenyhatóság kifogásait belátva – elállnak szándékuktól. Ez azonban meglehetősen ritkán következik be, miután a kérelem visszavonására az eddigi gyakorlatban az ügyek mindössze 3 százalékában került sor. Elképzelhető olyan megoldás is, hogy a fúzió engedélyezését kérelmező felek feltételeket vállalnak, s ha a kifogásközlésnek megfelelően módosítják az eredeti ügylet tartalmát, azt a Bizottság a versenyjoggal való kompatibilitás kimondásával „honorálja”. Ez utóbbi változatnak iskolapéldája – valójában inkább paródiája –, ahogy a világ egyik legnagyobb, fogyasztási cikkek gyártó vállalata, a Procter and Gamble egyesülhetett a Gillette céggel. A Bizottság kifogásolta a két óriás termékeinek horizontális átfedéseit, ezért a Procter and Gamble vállalta, hogy az engedélyezésért cserébe megvált az elektromos fogkefe üzletágától.³³

Az Európai Unió Bíróságának eddigi fúziós felülvizsgálati gyakorlata igyekezett a bizottsági döntések „szigorán” még tovább enyhíteni. Ítéleteiben négyeszer tiltó, kétszer szétválasztást előíró döntést semmisített meg, igaz négy esetben a Bizottság engedélyező határozatát is hatályon kívül helyezte. A fúziós praxisban az is előfordult, hogy a Bíróság eljárási szabálytalanság miatt a *közösségi intézmény szerződésen kívüli károkozását* állapította meg. A Schneider Electric például 2003-ban keresetet nyújtott be a Bizottság ellen a hiányos kifogásközléssel és határo-

31 Uo.: 44. oldal.

32 A Tanács 2004. január 20-i 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről OJ L.24., 2004. 01. 19., valamint a Bizottság 2004. április 21-i 802/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról OJ L.133., 2004. 04. 30.

33 TÓTH TIHAMÉR: i. m. 442–443., illetve 480–482.

zattal okozott, általa elszenvedett károk megtérítését igényelve, s a Törvényszék a kérelemnek helyt is adott.³⁴

Az eddigi gyakorlat szerint egyébként a bírói kontroll teljes körűnek mondható, miután a Bíróság nemcsak az uniós jogforrások értelmezését tekinti feladatának, hanem a tényfeltárásban is meghatározó szerepet tölt be. Ez utóbbi elsősorban azzal indokolható, hogy egy-egy engedélyezett fúzió alkalmával nehezen becsülhető meg, hogy a kérelmező vállalatok piaci részesedése hogyan fog alakulni a jövőben, s az mennyiben torzíthatja majd a versenyt. A vállalatokat ugyan elvben a megvalósult, jogsértő koncentrációk felszámolására, vagyis az eredeti állapot helyreállítására is kötelezni lehetne, de erre – úgy tűnik – a versenyhatóságok joghatóságát megalapozó fúziós szabályok sem nyújtanak meggyőző erejű felhatalmazást. Így csak egyetérthetünk az idézett monográfia szerzőjének egyik végkövetkeztetésével: „sok esetben[...] a szokásos 1,5–2 év után megszülető ítéletek már csak tudományos jelentőséggel bírnak, annyira megváltoznak a piaci körülmények és a vállalkozások motivációi”.³⁵

V.

Eddig csak kudarcok: a közösségi gazdaság szabályozása

A közösségi gazdaság (*sharing economy*) tökéletes példája annak, hogy a tudomány és a 21. századi információs technológia csodái – legalábbis a kezdetekben – messze a jogalkotók előtt járnak. Ez a viharos gyorsasággal terjedő globális jelenség éppen az egyszerűsége miatt zseniális. A PricewaterhouseCoopers (PwC) definíciója szerint minden olyan gazdasági tevékenység e körbe sorolható, amelyben a *felhasználók megosztják egymással a kizárólagosan rendelkezésükre álló erőforrásaikat*.³⁶ Ez lehet eszköz (gépkocsi, kerti kisgép), bármilyen szolgáltatás, pénz (N.B. ez jogosulatlan pénzügyi tevékenység), de akár valamilyen típusú szakértelem is. A megosztás *on demand* jellegű, vagyis a fogyasztási igény felmerülésekor az adott kapacitás egy IT-platform segítségével azonnal rendelkezésre áll. A szolgáltatás *személyes interakciókra* épül, ahol a partnerek megbíznak egymásban, ezért sem igényelnek semmilyen állami jelenlétet, vagy minőségbiztosítást.

A PwC csokorba szedi azokat a gazdasági előnyöket, amelyek miatt a közösségi gazdaság a digitalizációval párhuzamosan és lényegében feltartóztathatatlanul terjed. A hagyományos üzleti modellek ugyanis meg sem közelíthetik a *sharing economy* versenyképességi szem-

pontból, miután az egységnyi szolgáltatásra jutó költség utólérhetetlenül alacsony (egyetlen szálloda szobaárai sem versenghetnek például az Airbnb-lakások bérleti díjaival). A fejlett digitális eszközök korában az online piac-tereken elvben a világ bármely terméke vagy szolgáltatása beszerezhető, ráadásul a szolgáltatások időben is pontosan mérhetővé válnak. A brit Legfelsőbb Bíróság precedensértékű döntésével legalizálta például az Uberről, miután kimondta, hogy a cég applikációja Londonban használható taxaméterként. A kapacitások, erőforrások felhasználása sokkal racionálisabbá és – nem utolsósorban – környezettudatosabbá tehető, miután a Földön közlekedő, nagyjából 1 milliárd autóból 740 milliót naponta csak egy személy használ, ami a már ma is tömeges telekommunikációs szolgáltatásokkal észszerűen mérhető.

A tanulmány bevezető részében már utaltunk a közösségi média korlátlan szabadságának közjogi veszélyeire (lásd a hackertámadásokra és manipulált álhírekre épült Trump-jelenséget). A gomba módra szaporodó *sharing*-ágazatok – ezzel szemben – azt bizonyítják, hogy az internet az egészen kicsi vállalkozók kreativitásának is szinte korlátlan lehetőségeket kínál.³⁷ Mindez azonban sajnos nem változtat a tényen, hogy az „uberizáció” is lényegében a világcégek ma még jogilag szabályozatlan terjeszkedéséről szól. Az Airbnb piaci értéke például már meghaladja a Marriott-szállodaláncét, s az Uber a magyar OTP Banknak nagyjából a tízszeresét éri, annak ellenére, hogy mindketten „csak” a platformot szolgáltatják a jelzett gazdasági tevékenységek számára.

Az idézett szakértői anyag részletesen szól a – ma még szinte teljesen megoldatlan – szabályozási feladatokról, amelyekkel a nemzetállami jogalkotás aligha lesz képes megbirkózni. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a közösségi gazdaság ugyan sok embernek nyújt eddig nem létező részmunkából pénzkereseti lehetőséget, de arra is alkalmas, hogy lerombolja egész gazdasági ágazatok hagyományos struktúráit. A nagyobb keresettel járó, biztonságos munkahelyek tömegeit szüntetheti meg, s azok helyett részmunkaidős, jóval alacsonyabb fizetéssel járó, bizonytalan munkalehetőségeket teremt. Ma már kiterjedt nemzetközi és hazai szakirodalma van annak a problémának, hogy a munkáltatók az alkalmazottakat egyre inkább független szerződő partnerként (*independent contractor*) és nem munkavállalóként regisztrálják. Ez ugyanis egyszerűen kiiktatja azokat a hagyományos – gyakran évszázados – vívmányokat is, amelyek a fejlett országok munkavállalóit eddig a jog szerint megillették (minimálbér, társadalombiztosítás és hasonló).

A *sharing economy* adózási szempontból egyértelműen a fekete gazdaságot bővíti, miután az internetes plat-

³⁴ T-351/03. Schneider Electric kontra Bizottság, 2007. július 11-i ítélet.

³⁵ TÓTH TIHAMÉR: i. m. 489.

³⁶ A témakör szakszerű, de egyúttal kellően távolságtartó értékelését lásd részletesen: Osztoznak vagy fosztogatnak? – A *sharing economy* térnyerése, www.pwc.com/hu 2015. november 9.

³⁷ Nemcsak üzletileg kreatív, de a névadásban is szellemes például az *You Tyúk* elnevezésű portál, amelynek regisztrált felhasználói egy-két tyúkhavi bérleti díjáért cserébe friss tanyasi tojás rendszeres házhozállítására számíthatnak.

Tanulmány

formot biztosító akár offshore cégeként is működhet, a tényleges szolgáltató magánszemély vagy vállalat pedig általában nem szokta tevékenységét az adóhatóság tudomására hozni. A közösségi gazdaságban tevékenykedők „versenyelőnye” jórészt abból adódik, hogy semmiféle iparági vagy biztonsági előírást nem tartanak be, s a fogyasztók védelme is teljesen megoldatlan. Az állami jelenlétet folyamatosan kárhóztatóknak arra is gondolniuk kellene, hogy ezekben az ágazatokban sem a felhasználók egészsége (lásd élelmiszer-biztonság), sem személyes biztonsága nincs védve. Ugyanez elmondható a tényleges szolgáltatók vagyonbiztonságáról is (káresemény a kiadott lakásokban), bár erre az Airbnb egyes városokban már jelentős károsszegátalány elkülönítését ígéri. A rugalmas, online hozzáférés és a gyakori szóbeli szerződéskötés érthető okokból nem alkalmas a minőségi kifogások érvényesítésére (hibás termék, visszajáró vételár vagy használati díj stb.) sem.

zásával csak ennek szakmai ismeretében és mindenekelőtt nemzetek feletti szinten érdemes foglalkozni. 2016-ban például az Európai Unió egy egész sor jogszabálytervezetet tett közzé, amelyekben fontos javaslatok olvashatók a tömeges adóelkerülés mérséklése érdekében.³⁸ Biztató, hogy az Európai Uniónál szélesebb közösség, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) is évek óta foglalkozik az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás megakadályozásának lehetőségeivel (BEPS). A szakértők többsége egyetért abban, hogy a digitális adatokhoz való szabályozott hozzáférés csaknem minden jövőbeli jogi megoldás kulcsa. Ha egy piaci zöld-ségárú napi „tranzakció” az online pénztárgépek kötelezővé tételével azonnal megjelenhetnek az adóhatóságok szerverein, akkor ugyanez a nagybankoktól és az IT-világcégektől is elvárható lenne. A probléma megoldatlansága legalábbis nem a technológiai vagy a jogi ismeretek hiányában gyökerezik.

VI.

A géprombolás nem felelet

Miután a fenti tanulmányban csupán jelzett problémák többsége az elmúlt néhány évtized legújabb technológiai forradalmával függ össze, a globális vállalatok szabályo-

38 Többek között: a Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: kezdeményezéscsomag az adókikerülés ellen: az eredményes adóztatás megvalósításának és az adózás átláthatóbbá tételének következő lépései az EU-ban COM(2016) 23 final Brüsszel, 2016. 01. 28. A Tanács Irányelve a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról 2016/0011 (CBS).

AZ ÚJ NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI TÖRVÉNY ALAPJAI

SZERZŐK: Bán Dániel, Bereczki Ildikó, Berke Barna, Bóka János, Burián László, Csehi Zoltán, Csöndes Mónika, Erdős István, Gombos Katalin, Király Miklós, Martonyi János, Nemessányi Zoltán, Osztovsz András, Palásti Gábor, Raffai Katalin Edit, Somssich Réka, Szabados Tamás, Szabó Sarolta, Szócs Tibor, Vékás Lajos

SZERKESZTŐK: Berke Barna, Nemessányi Zoltán

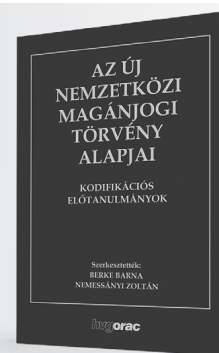
A kötet azokat a tanulmányokat tartalmazza, amelyeket az új nemzetközi magánjogi törvény előkészítésében közreműködő jogtudósok, elismert gyakorlati szakteknikérek, a különböző hivatásrendek képviselői a kodifikációs előmunkálatok során készítettek.

„Kiváló előtanulmányok készültek, ezeket tartalmazza ez a kötet. Az eredmény ezekre épül, közös lesz, ha elérjük. Az új nemzetközi magánjogi kódex jelentősége túl fog nőni a jogág (és tantárgy) szűkebb területén. Bevonul a jogtudatba, segíti, ösztönzi a jogi gondolkodást és a joggyakorlatot, emeli a jogi kultúránk színvonalát, összességében jobbra tesz minket, mint tágabb közösséget.

Vannak, akik azt mondják, hogy a nemzetközi magánjog a „jogágak jogága”, a bonyolult elméletek, szellemes ötletek és megoldások történelmileg kialakult, különlegesen csiszolt jogi technikája. Nem tévednek. De a nemzetközi magánjog valójában sokkal több ennél. Benne rejlenek a jogi szabályozással és az azt megalapozó alapelvekkel és értékekkel kapcsolatos leglényegesebb és legáltalánosabb kérdések. Hol húzódnak a fogalmilag korlátlan és teljes-ségre törő, a valóságban mindig is korlátozott állami szuverenitás, függetlenség tényleges érvényesítésének határai? Milyen mértékben és meddig érvényesülhet a jogviszonyok szereplőinek az a szabadsága, hogy maguk döntsék el, hogy magatartásukra az általuk választott normák legyenek irányadók? Mi határozza meg az ember hovatartozását, elsődleges identitását: a territórium, tehát az a terület, ahol él („szokásosan tartózkodik”), vagy az a közösség, amelyhez általában nemcsak az állampolgárság közjogi kapcsolata, hanem az amögött felhalmozódott kulturális, lelki kötődés is fűzi, azaz területhez vagy közösséghez kapcsolódunk-e erősebben?

Nos, a kodifikáció során ezekre a kérdésekre is választ kell adni. Nem feltétlenül mindig a tökéleteset, hanem azt, amit nemcsak mint jogi megoldást ítélünk a legjobbnak, hanem ami az értékvalasztásunknak is a legjobban megfelel.”

Részlet Martonyi János előszavából



Ára: 7000 Ft

Rigó Balázs egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

Sir Robert Filmer patriarchális államelméletének gyökerei a kora újkori eszmeáramlatok tükrében*

A patriarchális államelmélet alapján az uralkodók nemcsak a legfőbb hatalom birtokosai, hanem a társadalomnak mint nagycsaládnak a fejei is, ezáltal az atyai hatalom a közhatalommal átfedésbe kerül. Az elmélet első látásra már a kora újkorban is anakronizmusnak tűnhet, azonban a kora újkori politikai eszmetörténetben és államelméletben mégis a parlamentarizmus és a népszuverenitás ellenpontját képezte. Az elmélet és annak atyja, Robert Filmer célja a hatalom legitimációja az atyai uralkodó segítségül hívásával. Filmer elmélete Locke gondolatainak keresztüzében a feledés homályába veszett, ugyanakkor a politika azon gyakorlata, amelyet a saját céljai legitimációjának az érdekében az érzelmeik szándékos befolyásolásával visz véghez, a tömegkommunikáció révén ma is virágkorát éli.

Captatio benevolentiae

Tanulmányomban egy eddig elfeledett kora újkori teoretikus, Robert Filmer nézeteit és fő munkáját, a *Patriarchát* teszem vizsgálatom tárgyává. A tárgyhöz jogtörténészként állok hozzá, amely szemléletmód bizonyos veszélyeket rejt magában, ezért néhány módszertani megjegyzést bocsátok előre, melyek a tanulmány megírása során vezetnek, illetve a továbbiakban meghatározzák a kutatásaim irányát. Mivel mind a jogászokat, mind a történészeket szándékomban áll megszólítani, úgy ítélem meg, hogy a kora újkori államelmélet vizsgálatát – amelyet a történészek inkább eszmetörténetként értelmeznek, az államelmélettel foglalkozó jogászok pedig gyakran az anakronizmus csapdájába esnek, azonban hasonlóan gyakran az eszmetörténet területére merészkedve elemeznek – a legkevesebb támadási felületet nyújtva úgy tudom elvégezni, ha alapvetően *historikusan* végzem el.

Ez a módszer természetesen csak az államelméleti kontextusba helyezett, tehát korabeli eszmetörténeti értelemben vett elemzésre irányul. Sajnos a jogbölcslők sokszor csak a textusra figyelnek, ami az oka az anakronizmusnak. A továbbiakban, egy későbbi tanulmányban ettől a céltól vezéreltetve úgy szándékozom Filmer vizs-

gálatát továbbfejleszteni, hogy nézeteit intézménytörténeti kontextusba helyezem, vagyis megvizsgálom, hogy az adott elméleti háttér vagy éppen az adott elmélet következményeként létrejövő intézményi reformok hogyan jelentek meg az angol jogtörténetben.

Így a szövegek egymással való kontextusát kiegészíteném reményeim szerint az intézménytörténettel. Ezzel már nézetünk szerint közel állunk ahhoz, hogy valódi *komplex jogtörténeti* elemzést végezzünk. Természetesen tisztában vagyunk módszerünk korlátaival, méghozzá azzal, hogy amikor mi jogászok írunk (akármilyen eszmetörténeti megközelítésből) a szuverenitásról, parlamentarizmusról, uralkodóról, az már a bölcsészek számára túl jogászai, az igazán dogmatikus szemléletű jogásznak pedig túl bölcsész. Mégis – vállalva a kockázatot –, úgy ítéljük meg, hogy ez a komplexebb megközelítés közelebb vezethet minket a múlt egy szeletének a megismeréséhez.

Tanulmányom tartalmát Filmer viszonylag egyszerű gondolatmenete nyújtja, amely látszólag nem igényli a részletesebb elemzést, főleg, mert gondolatainak mélysége és nézetei is eltörpülnek a nagy kritikusa, John Locke zsenije mellett. Ugyanakkor a már leírt tények részbeni ismételése, illetőleg újabb csoportosítása révén minden esetben más szemszögből láthatjuk a szerzőt, művét és ezáltal a kort. Sajnos Filmer önálló gondolatai, azaz amelyek a *Patriarchát*-ban és részben a *Free Holders Grand Inquest*-ben találhatóak nem fejtenek, nem fejthettek ki akkora hatást, mint akár Hobbes, akár Locke munkái. Filmer egyszerű megállapításai ellenére, nézeteinek van relevanciája, egyrészt a rájuk adott reakció, másrészt azok utólagos felkarolása révén, vagyis, hogy a hatalom miért akar az „apánk” lenni.

* Jelen munka a szerző Robert Filmer és a patriarchális államelmélet, In: Jogi tanulmányok, Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak [V.] Konferenciáján 2016. június 10. Budapest, (szerk.: Fazekas Marianna) ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016, 275–284, című munka terjedelmében és szakirodalmi apparátussal jelentősen kiegészített továbbfejlesztése. A szerző ezúton is köszönetét fejezi ki Földi Andrásnak és Kelemen Miklósnak a jelen tanulmány elkészítéséhez nyújtott szakmai segítségért.

Tanulmány

Filmer szerencsétlensége, hogy őt magát is kizárólag ezen elmélet alapján ítélték meg és el. Jelen tanulmányban egyelőre csak a patriarchalizmus *kora újkori* előzményeinek rövid feltárását végzem el, melynek során vizsgálom az emberkép változását, és a társadalom felől, alulról jövő igényt rá, kiegészítve az uralkodó felől jövő igénytel, azaz, hogy célzatosan vállalja fel, hogy apaként uralkodjon. Ennek a cselekménynek a legérdekesebb mozzanata a legitimációs célokat betöltő szerepe, méghozzá az, hogy (apai) érzelmekre hivatkozva uralkodjon egy államfő. Az *érzelmekkel való uralomra* sajnos a közelmúlt bőségével szolgált példát, elméletileg megalapozott formája éppen II. Jakabbal jön el. Jóllehet uralkodásának négy éve természetesen kevés volt arra, hogy az érzelmi töltettel kiegészített uralkodás az *abszolutizmus intézményrendszerének kiépítésével* karöltve megvalósuljon, azonban ez egy későbbi tanulmány témája lesz.

Filmer erősebb mások elméletének megcáfolásában és olykor egészen vitriolos kritikával való illetésében, művén a cinizmus és az ebből következő fanyar humor is végigvonul. Műve és gondolatai a kortársakéival kontextusba helyezve adják meg vizsgálatának létjogosultságát, amelynek célja, hogy elhelyezzük őt a kora újkori államelmélet és politikai gondolkodás színpadának egyik (konzervatív/tory) sarkában, ahol a másik végpontot (liberális/whig) Locke képviseli.

I.

Bevezetés

A görög *patriarkhész* szóból származó latin *patriarcha* főnév szó szerint ősatyát, kiváltképpen pedig Ádámot jelent. Az e szóból, illetve fogalomból kiinduló, és ezért patriarchálisnak nevezett állam- és hatalomelméletek különböző korokon és kultúrákon átívelve a családja fölött kisebb-nagyobb mértékű magánhatalmat gyakorló apa mintájára, a közhatalmat gyakorló uralkodók és más hasonló hatalmi tényezők helyzetére a két hatalmi modell közötti összefüggések sokrétű kiemelésével az e viszonyrendszereknek megfelelő fogalmak egész tárházát használja.

A szakirodalomban a patriarchális állam- és hatalomelmélet kialakulását, annak megteremtését a (nagy részt a) XVII. század első felében élt neves angol gondolkodó, Robert Filmer *Patriarcha* című művéhez szokták kötni. Megjegyzendő, hogy a Filmer művében szereplő fő tétel, miszerint az *uralkodó* (elvonatban az állami főhatalom) mintegy *családfei minőségében uralkodik* a társadalom mint nagy család fölött, már Platón *Az államférfi* című művében is megjelenik, ám Platón az uralkodó személyiségéhez és tevékenységéhez hasonló foglalkozások közül

a pásztort tartja a leginkább uralkodóhoz hasonlóknak, jóllehet az atyát is számba veszi.¹

Filmer elméletének kiindulópontja az, hogy Ádám az emberiség ősatyja, aki egyben az *első uralkodó* is. Minden további uralkodó Ádám hatalmát örökölte. Ugyanakkor Ádám az első családapa is, tehát az uralkodó egy személyben családapa is azon az alapon, hogy a társadalom egy kiterjedt családnak tekinthető. Ahogy az *apának engedelmeskedni kell, úgy az alattvalóknak is engedelmeseknek kell lenniük* uruk, királyuk, azaz atyjuk iránt. Filmer előtt mintegy két emberöltővel Shakespeare is erre utal a Hamletnek abban a jelenetében, amelyben a sírásók a következőket mondják: „Ádám nemesember volt?” – „A bizony, vele kezdődik a nemesi kar.”²

A patriarchális államelméletéről meg kell jegyeznünk, hogy – kevés kivételtől eltekintve³ – külön típusként jegyzett és részletesen kifejtett államelméleti modellként alig jön számításba az államelméleti szakirodalomban. Ezzel ellentétben, a mindennapi életben, a bármilyen hatalmat gyakorlók között, legyen az teljesen átlagos vezető – beosztott vagy kormányfő – nép, uralkodó – alattvaló, tehát bármilyen *alá-, fölérendeltséget tükröző viszony*, annál inkább *jelentkeznek a patriarchalizmus különböző, gyakorlati megnyilvánulási formái*.

Mivel Filmer művei, legfőképpen a *Patriarcha* a Stuartok abszolutizmusra való törekvéseiben az uralkodó és a toryk legitimációs érveinek fő forrásául szolgált, valamint mivel benne láthatjuk a természetjog kora újkori elméletének következetes ellenzójét, Filmer, és legfőbb művének, a *Patriarchának* ismerete kiegészíti a korabeli természetjogi tanok megértését is. Hiszen Locke *Két értekezés a polgári kormányzatról* című korszakalkotó műve is döntően, de nem kizárólag Filmer *Patriarchájának* megcáfolása céljából született meg.

Filmer patriarchális államelméletének kialakulása előtt mindenképpen szükségesnek tartjuk, hogy életének legfontosabb eseményeit röviden felvázoljuk, mivel az életrajzában is számos adat található, amely segíti gondolatainak könnyebb megértését.

II.

Életrajzi töredékek Filmerről

Robert Filmer (1588–1653) East Suttonben (Kent), egy kisbirtokos családban *elsőszülöttként* látta meg a napvilágot, s e jogon utóbb, 1629-ben elhunyt édesapjától, tizen-

1 PLATÓN: *Politikosz* (Az államférfi, ford. Horváth Judit. Budapest, Atlantisz Kiadó, 2007.). A családfőre lásd: II–III. 259a–c, a pásztorra: X. 267a–c, a szövömesterre XLVIII. 311a–c.

2 WILLIAM SHAKESPEARE: *Hamlet* (ford. Arany János), V/1. 33–34. sor.

3 Kivételként jegyzi a patriarchális államelméletet Visegrády Antal. VI-SZÉGRÁDY ANTAL: *Jog- és állambölcsélet*. Budapest, Menedzszerpraxis Kiadó, 2016, 206–208.

hét testvérét megelőzve átvette a birtokot. A cambridge-i Trinity College-ban, valamint a londoni Lincoln's Inn jogászollégiumban tanult, azonban nincsenek források arra nézve, hogy jogászai hivatást űzött volna. Filmer 1618-ban feleségül vette Ely püspökének lányát, Anne Hetont, akivel évekig a westminsteri kolostor Porter's Lodge-ában élt. Itt ismerkedett meg Peter Heylyn ismert egyházi íróval, teológussal, akivel szoros barátságot kötött. Filmerre mind ő, mind az egyházi környezet jelentős hatást gyakorolt.⁴ Az angol polgárháborúk során Filmer házát kifosztották, őt magát pedig, mint királpártit börtönbe zárták, annak ellenére, hogy *soha nem fogott fegyvert a királyért*, sőt a kenti birtokos rétegre kényszerített anyagi szolgáltatások teljesítése révén a parlamentet jelentős összeggel támogatta is. 1643-ban a polgárháború viharában börtönbe került. Ebből az időszakból nincs róla közelebbi adatunk, de 1647-ben már szabad, amikortól egészen élete végéig valósággal ontja az állam- és politikaelméleti műveket. Legjelentősebb munkája, a *Patriarcha* jóval a szerző halála után, 1680-ban jelent meg (Filmer 1653-ban, 65 éves korában távozott az élők sorából).⁵

III.

Filmer munkássága a kortársak tükrében

Az államról mint intézményről, valamint az államélet alakítását célzó tevékenységről, azaz a *politikáról való gondolkodás* kialakulásától fogva többféle szerepet hivatott betölteni. Ezek egyike az az *elméleti tevékenység*, amelynek célja a jelenségek leírása, értelmezése, valamint esetleg azokból a jelenre nézve hasznos tanulságok levonása. Ennél gyakorlatiasabb célt szolgál a *hatalom* és az azt gyakorlók *legitimálásának megteremtése*. Nem csoda, hogy még a nagy hatású gondolkodók is gyakran elcsábulnak, és a hatalom szolgálatába szegődve ez utóbbi célt tartják szem előtt.

Az „*írástudók árulása*” alól a kora újkori Anglia meghatározó gondolkodói sem voltak mentesek. Hobbes a későbbi II. Károlyt oktatta matematikára, miközben a párizsi angol emigráció vezéralakjaként is működött. Milton latitudása és a forradalom iránti elköteleződése révén Cromwell Államtanácsában külügyi titkári, lényegében „propagandaminiszteri” tisztséget vállalt. Locke pedig a *First Tract (the Eng-*

lish Tract) és a *Second Tract (the Latin Tract)* 1660–62-es megírása után, amelyben – nyilván az éppen csak befejeződött polgárháború és katonai diktatúra hatására – még Hobbeshoz hasonlóan *abszolutisztikus elveket vallott* üdvöztönek. A dicsőséges forradalom idején, pénz- és adóügyekkel foglalkozó hivatalnok létére annak legfőbb ideológusává és az új rend legitimációját megalapozó gondolkodójává vált *Két értekezés a polgári kormányzatról* (1689) című munkájával, még akkor is, ha a művet Filmer *Patriarchájára* adott válaszként 1679–83 között írta, azonban annak hatása és publikálása a dicsőséges forradalom alatt történt, természetesen az átalakulás legitimálása érdekében.

Robert Filmert az angol történelemmel foglalkozó magyar szakirodalom előszeretettel állítja be II. Jakab (1685–1688) udvari ideológusaként, holott Filmer már 1653-ban meghalt, s így fő műve, a *Patriarcha* nyilvánvalóan nem születhetett Jakab legitimálására, hanem azt *posztumusz műként a toryk jelentették meg* 1680-ban, aktuálpolitikai legitimációs célokkal. Az 1679–1681-es kizárási válság (*exclusion crisis*) során a whigek ugyanis a leendő II. Jakabot parlamenti felhatalmazással, azaz törvénnyel *szerették volna megfosztani a trónöröklés jogától*. A toryk ezért a leendő uralkodó trónhoz való *jogos igényének*, valamint *abszolút hatalmának alátámasztására*, egyben a *parlament* mint legfőbb szuverén *hatalmát vitatva* jelentették meg Filmer fő művét, a *Patriarchát*. Filmer látszólag tehát halála után csöppent bele az angol polgári forradalom politikai gondolkodásba is tükröződő harcaiba. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Filmert 1619-ben I. Jakab lovaggá ütötte, legidősebb fia és egyik fivére pedig I. Károly alatt a királyi háztartásban (*Privy Chamber*) teljesített szolgálatot, így ő sem volt teljesen – sem érzelmileg, sem anyagilag – független az uralkodótól. Sőt mint láttuk, Filmert éppen a polgárháború véres eseményei és a Stuartok szolgálata készítették arra, hogy tollat ragadjon. Tehát ebben a tekintetben korántsem csak elméleti, tudományos célból születtek meg a korabeli királpárti művek. Filmer *expressis verbis* rögtön a mű első fejezetében kijelenti, hogy „igen nehéz lenne eldönteni, hogy e felfogás [ti. az emberek születéstől fogva adott természetes szabadsága és az ebből következő népszuverenitás] szentségtelen volta miatt aggasztóbb, vagy mivel *politikai veszélyt* jelent.”⁶

A szakirodalom Filmert tekinti a *patriarchalizmus alapító atyjának*, azonban a patriarchális államelmélet jóval korábbi, akár ókori gyökerekre is visszavezethető. Filmer ezekből a következő pontban ismertetésre kerülő elméletekből és eszmétörténeti hagyományokból is merített műve megalkotásakor. Az időbeli elsőség Angliában – a célzottan államelméletként írott abszolutista művek tekintetében az elődök érdemeit is figyelembe véve – minden bizonnyal Filmert illeti. A *Patriarcha* szövegében a legkésőbbi évszám a *Petition of Right* kiadása (1628), míg a polgárhá-

⁴ Nagy Levente, Filmer munkáinak első magyar fordítója szintén ezt a két tényezőt emeli ki, ami feleletet adhat arra, hogy miért oly nagy az átfedés a filmeri gondolatok és a főpapság forradalom előtti elvei között. NAGY LEVENTE: *Bevezető tanulmány*. In: Sir Robert Filmer: *Patriarcha és egyéb írások* (ford. Nagy Levente). Kolozsvár, Polis Kiadó, 2003, 14–16.

⁵ PETER LASLETT: *Introduction*. In: Sir R. Filmer: *Patriarcha and Other Political Works*. Oxford, OUP, 1949, 1–10., és Johann P. Sommerville: *Introduction*. In: Sir Robert Filmer: *Patriarcha and Other Writings*. Cambridge, CUP, 1991, x–xiv. és xxv–xviii. A forráshivatkozások idézése során a magyar kiadást vettük alapul.

⁶ *Patriarcha*: I/1. 44.

Tanulmány

borúra már semmilyen utalás nem található benne. Ennek alapján a mű 1628 és 1642 között⁷ keletkezhetett. Filmer további jelentős művei pedig 1647 és 1652 között íródtak, amiben az 1643-as börtönbe vetése is közrejátszott. Hobbes *De cive* című munkája 1642-ben látott napvilágot, amelyben már megjelentek az utóbb a *Leviathanban* (1651) kifejtett gondolatok csírái. Így az abszolutizmus első angol leírása Filmer nevéhez kötődik. Filmer jelentőségét az is mutatja, hogy Locke a *Két értekezés a polgári kormányzatról* című művének teljes első könyvét Filmer úgyszólván mondatról mondatra történő megcáfolásának szenteli⁸, míg saját elméletét és így a *dicsőséges forradalom* majdani *legitimálása* érdekében felhasznált gondolatait csak a második értekezésben (könyvben) fejt ki.⁹

Filmer munkáiban feldolgozta mind a néhány évtizeddel korábban élt szerzők, mind a számára kortárs szerzők elméleteit. E nézetek közül az *uralkodónak a nép alá rendeltségét és a parlament elsőbbségét* vallókat elvetette, míg a *monarcha elsőbbségét és isteni voltát* kifejtő nézeteket pozitívan értékelte. Ennek megfelelően vitatta Robert Parsons (1546–1610) és George Buchanan (1506–1582) nézeteit, amelyek értelmében az uralkodó a néptől nyerte a hatalmát, és utóbbi szerint az uralkodó felelősséggel is tartozik a népnek, amely végső esetben jogosult az ellenállásra is. Robert Bellarmine (1542–1621) elmélete szintén nem találhatott helyeslésre Filmernél, mert előbbi nemcsak azt állította, hogy az *uralkodó hatalmának forrása a nép*, hanem az *eretnek királyok félreállítására a pápának is jogot biztosított*, mivel ő közvetlenül Istentől nyerte hatalmát, míg előbbi csak a néptől. Richard Hooker (1554?–1600) ugyan szintén a királyi hatalom nép általi adományozásáról értekezett, az anglikán egyház egyik legjelentősebb elméleti védelmezőjeként Filmer mégis elismerte munkásságát. Filmer tisztelettel adózott Sir John Hayward (1564–1627), Adam Blackwood (1539–1613), William (1546–1608) és John Barclay (1582–1621) előtt, mivel ők

mind az uralkodó néptől nyert hatalmának a létét, mind a nép ellenállási jogát tagadták, továbbá védelmezték az uralkodók fennálló jogait.¹⁰

Filmer saját kortársai közül Hobbes, Milton és Grotius munkáival szállt vitába az *Észrevételek a kormányzás eredetével kapcsolatban* című művében (1652)¹¹, és támadta természetjogi¹² és társadalmi szerződési alapokon nyugvó megállapításait.¹³ Filmer halála után és a dicsőséges forradalom alatt Locke, Algernon Sidney, James Tyrell ugyan *vitatták, elvetették*, mintegy darabokra szedték Filmer érvelését, *ugyanakkor magyarázták és értelmezték*, és így valójában *terjesztették* is azokat. Anna királynő uralkodása idején (1702–1714) Charles Leslie tizenkét részből álló cikksorozatot szentelt Filmer nézeteinek a *Rehearsal* című hetilap hasábjain. John Kenyon, a Stuartkor történetének neves XX. századi angol kutatójának értékelése szerint Filmer tekinthető a korszak legjelentősebb politikai gondolkodójának, ugyanis egyik fent említett szerző műve – beleértve Hobbest is – sem részesült rögtön, már az első kiadás után olyan alaposan kimunkált cáfolatban, mint Filmer *Patriarchája*. Sőt kétséges, hogy Filmer nélkül az említett szerzők politikaelméleti munkái megszülettek volna-e.¹⁴ Locke államelméleti elgondolásai, a természetjogot, a tulajdont és a szerződéselméletet tekintve valójában a XVIII. század közepén, és különösen az új-angliai gyarmatokon, az ottani alkotmányozás során terjedtek el. Ugyanakkor Filmer nézetei Locke kidolgozottabb, következetesebb és világosabb érvelése révén csaknem a *feledés homályába veszték*, vagy hátrányosabb módon az emberi butaság iskolapéldájaként idézték őket.¹⁵ Az előbbinek az oka Locke éleselméjűsége mellett abban rejlik, hogy a Filmer által leírt patriachális társadalmi, gazdasági¹⁶ és hatalmi berendezkedés szintén a XVIII. századtól egyre inkább visszaszorult.¹⁷

7 Nagy Levente sem a vonatkozó külföldi szakirodalom színvonalas összefoglalása, sem saját fejtegetései keretében nem foglalkozik a mű keletkezésével. Kontler László a század '30-as éveinek végére vagy a '40-es évek elejére teszi a munka keletkezését. In: JOHN LOCKE: *Két értekezés a polgári kormányzatról* (ford. Kontler László), Budapest, Gondolat Kiadó, 1986, 219³⁷. SOMMERVILLE sejtetni enged, hogy a mű egy árverési dokumentum adatai alapján 1632 előtt keletkezett, amennyiben I. Károly titkára abban az évben kérdezte meg az uralkodót, hogy ilyen tartalmú mű megjelenhet-e. A válasz akkor elutasító volt. Somerville: Preface. In: i. m. viii. Megjegyzendő, hogy Somerville a mű további alfejezetében, a datálást elvégző különböző cikkek álláspontját összevetve saját nézeteivel, nem említi a fenti dokumentumot, azonban a mű első két fejezetét az 1620-as évekre, míg az utolsó, harmadik fejezetet 1630 körülre teszi, azzal a kikötéssel, hogy 1631 előtt kellett hogy keletkezzen. Somerville: *The Authorship and Dating of Some Works*. In: i. m. xxxii–xxxiv.

8 Filmer gondolatait Locke nemes egyszerűséggel „sekélyes zagyaságnak” minősítette. Vö. JOHN SPURR: *Style, Wit and Religion in Restoration England*. In: *The Nature of the English Revolution Revisited*, Stephen Taylor – Grant Tapsell (eds.), Woodbridge, Rochester, NY, The Boydell Press, 2013, 233. Locke művének keletkezésére lásd KONTLER LÁSZLÓ: *Locke és a liberális hagyomány*. In: Locke: i. m. 16–20.

9 JOHN DUNN: *Locke*. Budapest, Atlantis Kiadó, 1992, 45–49.

10 Nagy Leventének a Patriarchához írt magyarázó jegyzeteiben is feltáruló kortárs művek bámulatos tömegéből az alábbiakban csak az általunk legfontosabbnak ítélt munkákra utalunk.

11 A tanulmány teljes címe: *Observations concerning the Originall of Government, Upon Mr. Hobbes: Leviathan, Mr. Milton against Salmasius, H. GROTIUS: De Jure Belli*, London, 1652.

12 Hobbes és Filmer vitájának természetjogi vetületére lásd RICHARD TUCK: *Hobbes*. Budapest, Atlantis Kiadó, 1993, 84–87.

13 A munkák sokasága és a szerzők közötti vita mibenléte alapvetően három okra vezethető vissza, nevezetesen a hatalom eredetére, annak első gyakorlójára, valamint a legjobb kormányforma megalkotására. Lásd MARTIN DZELZAINIS: *Ideas in Conflict: Political and Religious Thought during the English Revolution*. In: *The Cambridge Companion to Writing of the English Revolution*. (ed.) Neil H. Keeble, Cambridge, CUP, 2001, 37–46.

14 JOHN P. KENYON: *Revolution Principles. The Politics of Party 1689–1720*. Cambridge, CUP, 1977, 63–64.

15 LASLETT: i. m. 1.

16 Filmer gazdasági nézeteinek, és az általa használt tulajdonfogalomnak kitűnő elemzését adja TUSSAY ÁKOS: *A kamatszedés erkölcsi megítélése* Robert Filmer eszmerendszerében [kézirat, megjelenés alatt, hivatkozva a szerző szíves engedélyével].

17 CHRISTOPHER HILL: *Az angol forradalom évszázada 1603–1714*. (ford. Litván György), Budapest, Kossuth Kiadó, 1968, 206 és 243.

IV. Filmer a korabeli eszmeáramlatok tükrében

A patriarchalizmus gyökerei, mivel a gondolkodók hamar felfedezték a család és a társadalom hasonlóságát, az ókori irodalomig visszavezethetők. Tussay Ákos osztályozásában a patriarchális fikciót¹⁸ a platóni (patriarchális) hagyomány, a kozmikus harmónia analogikus felfogásának filozófiai hagyománya, végül pedig a barátság arisztotelianus-tomista eszméje egészíti ki.¹⁹ Tussay eként alapvetően a klasszikus görög filozófiában találja meg a patriarchalizmus eredetét. Megállapításai figyelemre méltóak, mégis meggyőzőbbnek tűnik Nagy Levente osztályozása, amely szerint a Filmerre ható doktrínák közül a legfontosabbak a király isteni kegyelemből való uralkodási joga, a társadalmi szerződés, a parlamentarizmus valamint a bodini szuverenitáselmélet.²⁰

Ugyanakkor mind az ókori, mind a korabeli eszméket ki kell egészítenünk a szakirodalomban eddig nem tárgyalt szellemtörténeti jelenséggel, tudniillik a humanista emberkép megváltozásából fakadó melankóliára adott válaszként jelentkező igénnyel az atyai uralkodó iránt.

1. A monarcha Isten kegyelméből való uralkodási joga

Filmer elméletének kidolgozása során a legtöbbet a monarcha Isten kegyelméből (*Dei gratia* vagy *divina favente clementia*) való uralkodási jogának eszméjéből merített. Az isteni kegyelemből való uralkodás kezdetei az univerzalizmus kora középkori koncepciójához köthetők, miszerint a hatalom egy és oszthatatlan. A keresztény univerzalizmus elvéből következően az isteni hatalom és jog révén a pápák és az egyháziak maguknak vindikálták a legfőbb hatalmat, míg ennek ellenpontjaként a világi hatalom az investitúraharc során védekezésre szorult. Ennek a védekezésnek az eredménye a *rex est imperator in regno suo* elv kialakulása, miszerint a világi uralkodók az egyháztól (később a német-római császártól is) függetlenül saját területükön teljes és beavatkozástól mentes hatalmat gyakorolnak. Ez az elv azonban kiegészítésre szorult, ugyanis a világi uralkodóknak is meg kellett indokolniuk jogukat a hatalomra. Így azáltal, hogy a világi uralkodók is Istenben jelölték meg hatalmuk végső forrását, eszméileg egyenlőségjelet tettek az egyháziak érvelése és a maguké közé. A középkorban az isteni kiválasztottságot a koronázási szertartás során az uralkodó egyházi felkenése jelezte. Az elvből következik, hogy a monarchia Isten akaratából létrejött intézmény, ezzel összefüggésben a király hatalma

szintén Istentől származik, ennek alapján a király egyedül Isten előtt felel tetteiért. A királyi hatalom iránti engedelmesség isteni parancs, továbbá a királlyal szembeni ellenállás bármely formája bűn.²¹

2. A társadalmi szerződés elmélete és a parlamentarizmus

A társadalmi szerződés elmélete a parlamentarizmussal együtt Filmernél ellenpontként jelenik meg. Ugyanis ez a két elv mind logikailag, mind tartalmilag a patriarchalizmus legjelentősebb ellenpólusát jelenti. Mint ismeretes, a társadalmi szerződés elmélete virágkorát éppen Locketól kezdi élni, betetőzését azonban csak mintegy száz évvel Filmer után Hume, Montesquieu és Rousseau munkásságával éri el. Az elmélet antik görög-római és bibliai gyökereit Aquinói Szent Tamás dolgozta fel, és nála jelenik meg először a nép, mint a hatalom forrása, valamint az uralkodó és a nép között kötött szerződés elve. A szerződési felfogás jelentősége abban áll, hogy a patriarchális államelmélettel ellentétben annak alapján a társadalom léte megelőzi az államét. Ez független attól, hogy egy vagy két szerződést kötnek-e az emberek, azaz egy lépcsőben adják-e át a hatalmat az uralkodónak, vagy először egymással szövetkeznek, és csak ezt követően választanak egy uralkodót maguknak. Az uralkodó előtti társadalom létének elsőbbségéből következően a hatalom a népből fakad, így innen már csak egy lépés az, hogy a nép az átruházói jogánál fogva a hatalom gyakorlásában részt is vegyen, vagyis a monarcha szemszögéből korlátozza azt. A hatalom gyakorlásában való részvétel természetesen abból ered, hogy a nép nem minden jogát ruházta át a hatalom mindenkorlójára. Az uralkodó számára ebből viszont valós veszélyként, a nép számára pedig jogos igényként következik, hogy a nép az uralkodót bizonyos feltételek bekövetkezése esetén félre is állíthatja. A XVI. században ez az ellenállás még vallási színezettel rendelkezett, ugyanis a vallási kisebbségben lévők használták (volna) fel érdekeik védelmére, míg a XVII. században már sokkal inkább világi célokat, a hatalom megszerzését szolgálta.

A parlamentarizmus, vagyis a népképviselő elve Angliában a Magna Cartáig (1215), illetve az ún. Mintaparlamentig (*Model Parliament*, 1295) vezethető vissza. A Stuartokig tartó legfontosabb folyamatok közül ki kell emelnünk, hogy Angliában nem alakult ki rendi gyűlés, mivel a Lordok Házának csak a főrangú családok első szülöttjei lehettek a tagjai, míg a másod- és harmadszülöttek ugyanabból a családból legfeljebb a *House of Commons* tagjaivá válhattak. Szintén releváns e vonatkozásban, hogy az 1320-ban keletkezett *Quia emptores* kezdetű statútum alapján a commonerek részvétele nélkül törvényesen parlament nem tartható, így a commonerek, akik köz-

18 Kifejtését lásd alább Schochet nézeteinél és a patriarchalizmus értelmezésénél.

19 TUSSAY ÁKOS: *A patriarcha családja? A család lényege* Sir Robert Filmer patriarchális eszmerendszerében. *Iustum Aequum Salutare*. 2015/1. sz., 167–178.

20 NAGY: i. m. 5–6.

21 Az elvek bibliai helyei: 1Sám 8,10–18; Példabeszédek könyve 8,15; Dániel 4; Ján 9,11; 1Pt 2,13–17.

Tanulmány

szabadok, nemesek, kereskedők, már elég korán a parlament meghatározó erejévé váltak, és legfontosabb joguk az adómegajánlás joga lett.

A Tudorok idején az uralkodó és a parlament között kialakult egyensúlyt éppen a Stuartok borították fel. E hatalomkoncentráció kevésbé ismert oldalához tartozik, hogy a Stuartok a *common law* bíróságok megkerülésével és saját abszolút hatalmuk kiépítése érdekében új, kiváltságos bíróságokat hoztak létre vagy élesztettek fel (Északi Tanács, Walesi Tanács, Egyházügyi Főbizottság). Ez a hadijog érvényben tartásával és a beszállásolás kikényszerítésével vált kézzelfoghatóvá.²² Ezáltal válik érthetővé mind a *Petition of Right*-ban rögzített követelések sora, mind az erre adott elméleti, azaz királypárti válasz, ami aktuálpolitikai magyarázatot ad arra, hogy miért éppen ekkor írta meg Filmer a *Patriarchát*.

A parlament jogkörével és konkrét politikai érdekekkel magyarázható az is, hogy miért éppen a kizárási válság során adták ki a királypártiak Filmer művét. Ugyanis a parlament jogkörénél fogva ki akarta zárni a leendő II. Jakabot a trónutódlásból, míg a toryk az uralkodók hatalmára és az elsőszülöttség jogára hivatkoztak, így Filmer műve mintegy magától értetődően került nyilvánosságra. Végül mind Jakab személye, mind Filmer érvelése elbukott, és a dicsőséges forradalom során végérvényesen a parlament lett a szuverenitás hordozója, ennek eszmei alapjaként pedig Locke művei és általában a szerződéselméletek szolgáltak.²³

3. A szuverenitás elmélete

Jean Bodin *Az államról (Six Livres de la République)* című művében az abszolutizmus és a szuverenitás klasszikus elméletét dolgozta ki. A monarcha Istentől közvetlenül kapta a hatalmát, így a nép szuverenitása helyett Bodin még az uralkodó szuverenitását emelte ki. A nép így természetesen ellent sem állhat az uralkodónak, és még csak nem is korlátozhatja hatalmát. Bodin szerint az államban az uralkodó mindenki felett áll, saját belátása szerint, egyedül hozza a törvényeket, és az igazságszolgáltatásnak is ő a feje, tehát a hatalom oszthatatlan. Az abszolút uralkodó döntéseiért csak Istennek tartozik felelősséggel, azonban az uralkodót kötik a természet törvényei, valamint az ország sarkalatos törvényei (*leges fundamentales*). A korlátlan, abszolút hatalom örökös és így visszavonhatatlan is. Az isteni kegyelemből uralkodó monarcha így újabb isteni érvrendszert nyert hatalmának biztosítására.²⁴

Filmer érvelésében átvette ezt a két vallási jellegű, a hatalom legitimációját szolgáló eszmerendszert, nevezetesen az isteni kegyelemből való uralkodást és a kizárólag Istennek való uralkodói felelősséget, és ezen az eszmei alapon helyezte magát szembe a társadalmi szerződés, a népszuverenitás és a parlamentarizmus eszméivel.

4. A humanista emberkép és a humanista ember válsága

A patriarchalizmus eredetét vizsgálva a fenti, jól ismert, a jog- és politikaelméletben megjelenő hatások mellett figyelmet kell fordítanunk egy szellemtörténeti okra is. Előrebocsátjuk, hogy részben az ezzel összefüggő eszmei háttér ad magyarázatot arra, hogy miért nem alakult ki francia, német, olasz vagy éppen magyar patriarchalizmus, holott a fenti eszmék, intézmények kisebb-nagyobb mértékben ezekben az országokban is megjelentek. Kiindulópontunk a humanista, cselekvő ember, aki a színlelés, mint az „ötödik kardinális erény”²⁵ és persze humanista műveltsége révén is udvari emberré válik. Az udvari emberi lét a hatalom közelsége miatt azzal jár, hogy az illető kizárólag a tudása révén titkárként, majd igazgatási feladatok ellátójaként teljesít szolgálatot. Ez a pozíció azonban könnyen meghasonlálshoz vezet, ugyanis a humanista műveltségű udvari embernek nemritkán szembe kell néznie azzal a dilemmával, hogy az elveit kellene feladnia az uralkodó eltérő elvei, változó politikai céljai miatt. Morus Tamás azért fizetett az életével, mert elveit nem volt hajlandó feladni. Aki hajlandó erre az eszmei köpönyegforgatásra, az szembemegy a humanista ész és műveltség dicsőségével, és pejoratív értelemben vett udvaroncá korcsosul. Az ilyenek tömegével jelennek meg a forrásokban, különösen Shakespeare-nél.

A másik ok a kiábrándultságra, hogy a literátus udvari ember hiába tudja, mit kellene tennie, nincs meg benne a szenvedély, hogy meg is tegye. Így melankóliába, mai kifejezéssel élve depresszióba esik. A legismertebb melankolikus személy az angol irodalomban és alighanem az egész világirodalomban is Shakespeare Hamletje. Továbbá a korban a színlelés egyik tipikus formája az örültség színlelése, amelyre szintén a „dán királyfi”, valamint Campanella, a *Napállam* szerzője a legismertebb példa.

Az udvari emberek érzelmi válságának egy további forrását képezték az egyházfő körüli problémák. A vallás az érzelmekre is hatott, azonban az anglikán reformáció, valamint az a tény, hogy az anglikán egyház fejeként a

22 KELEMEN MIKLÓS: A rendi adómegajánlás. In: Összehasonlító jogtörténet. (szerk.: Földi András), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 263–269.

23 BORUS GYÖRGY: Az angol-holland forradalom háttér 1660–1690. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007, 84–89.

24 KISTELEKI KÁROLY: Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2011, 51–86. Sashalmi Endre: A

nyugat-európai államfejlődés vázlata. Budapest, Pannonica Kiadó, 2006, 12–21.

25 Vigh Éva irodalomtörténész a színlelést (*simulatio/dissimulatio*) nevezi az „ötödik kardinális erény”-nek, az igazságosság (*justitia*), a mértékletesség (*temperantia*), a bátorság (*fortitudo*), végül a tudás, a bölcs, előrelátó magatartás (*prudentia*) mellett. Vö. VIGH ÉVA: A barokk színlelés művésze és Torquato Accetto. In: TORQUATO ACCETTO: A tisztességes színlelésről. (ford. Vigh Éva), Pécs, 1997, 5–24; VIGH ÉVA: Éthos és Kratos között. Udvar és udvari ember a 16–17. századi Itáliában. Budapest, Osiris, 1999, 107–122.

Szentatyát I. Erzsébet helyettesítette, szintén vezethetett a vallási útmutatás hiánya által táplált melankóliához.

A melankóliából, depresszióból pozitív hatású érzelmek útján lehet kijutni, így figyelembe véve a melankolikus korszellemet, és azt a tényt, hogy Angliát két királynő, Tudor (Véres) Mária és I. Erzsébet egyfolytában ötven évig uralták, nem meglepő, hogy az atyai uralkodó iránti igény megjelent. Emellett meg kell jegyeznünk, hogy a társadalomban az atyai uralkodó iránt alulról jelentkező igény mellett felülről, I. Jakabtól is érkezik ilyen hatás. A korban Európa-szerte virágzik egy speciális értelemben vett ún. *institúcióirodalom*.²⁶ Az e műfajhoz tartozó művek szerzői az uralkodók, illetve a trónörökösök részére oktató-nevelő és tanácsadó céllal írták le mind a helyes viselkedés, mind az uralkodás mikéntjét. Ez az eszmeiség I. Jakabot is megihlette *Basilikon Doron* és *The Trew Law of Free Monarchies* című munkáinak megírása során²⁷, de pl. parlamenti felszólalásaiban is²⁸, amelyekben az isteni, abszolút uralkodó, és egyben szerető, gondoskodó atya képét jeleníti meg, és alkalmazza magára. Filmer tehát ezeknek az eszméknek a hálójában írta meg fő művét, a *Patriarchát*.

V.

A patriarchális államelmélet tartalma és Filmer módszere

1. A patriarchális államelmélet tartalma

A patriarchális államelmélet megállapításai több, egymástól eltérő célt követve tükrözhetik az állam, a hatalom és a társadalom viszonyát. Az elmélet magja, miszerint a *társadalom egy nagy család*, amelynek feje atyai minőségben az uralkodó, igen hosszú múltra vezethető vissza, és jelképes értelemben minden további nélkül elfogadható, ahogy például a modern nacionalizmuselméletek, különösen az etnoszimbolizmus is gyakran élnek a „nemzet egy nagy család” metaforával.²⁹

Filmer azonban a nyilvánvaló, ősi eszmék felkarolása mellett kifejezetten gyakorlati, sőt életbevágó célból, a *Stuartok hatalmának legitimálása érdekében* írta művét, amelyben a jelképekből valós jogok és kötelezettségek

erednek. Sokkal nyilvánvalóbb ez a legitimációs cél, ha arra a fent már említett tényre gondolunk, hogy a toryk jóval Filmer halála után kezdték el terjeszteni a *Patriarchát*.³⁰ Cesare Cuttica ugyanakkor a Stuartok hatalmának a legitimálása, azaz a pozitív oldalról való megközelítés mellett inkább a *patrióták és a jezsuiták nézeti cáfolásában*, tehát negatív oldalról látja a *Patriarcha* megszületésének okát. A patrióták, azaz a vidéki nemesség, a Parlament felsőbbbségét, míg a jezsuiták a Pápa szupremáciáját vallották az uralkodóval szemben.³¹ Ezt támasztja alá Filmer kijelentése, miszerint „az alattvalók royalistákra és hazafiakra történő új keletű lebontása a legtermészetesebb jelenség, mivel a király és népe közötti meghitt viszony csakis a kölcsönös jólétet és az általános javulást szolgálja.”³² Cuttica szerint a *Patriarcha* a cáfolatot beteljesítő kísérlet, míg az ebből alkotott gondolatrendszer, a szerző terminológiájával élve a „politikai patriarchalizmus” pedig maga a fegyver volt.³³ Cuttica itt részben átveszi Sommerville értelmezését, aki szintén a protestáns és katolikus tanok, nevezetesen az uralkodóval való ellenállás megcáfolásában látja Filmer művének eszmei alapjait, ugyanakkor Sommerville kijelenti, hogy a kizárási válság vagy Locke kritikája felőli értelmezés nem vezet valós eredményre Filmer céljainak feltárásában, mivel közel negyedszázad telik el a mű keletkezése és a válság között.³⁴

Filmer elmélete több egyszerű állításból, a belőlük egyenként levonható következtetésekből, majd az ezek összekapcsolásából fakadó végkövetkeztetésből épül fel. Az *atyai hatalom természetes*, mivel az ember teremtése óta fennáll. Az embert és a természetet Isten teremtette, így *Ádám volt az első és egyetlen családfő*, aki teremtésétől kezdve, elsőségénél fogva *abszolút atyai hatalommal* rendelkezett, akinek hatalmában a többi leszármazó családfő osztozott. „A teremtés ténye az embert utódai fölötti uralkodóvá emeli. És valóban, nemcsak Ádám, hanem az utána következő atyák atyai joguknak köszönhetően királyi autoritással bírtak utódaik fölött.”³⁵ Továbbmenve, a *család Filmernél azonos a politikai közösséggel*, ebből fakadóan az atyai hatalom azonos a politikai hatalommal. „A teremtést követően az Ádámra háramlott világ feletti hatalom, amelyet az utódok patriarchái jogosan örököltek és élveztek, volt olyan óriási és terjedelmes, mint a terem-

²⁶ Az institúció(k)hoz mint irodalmi műfajhoz lásd pl. FÖLDI ANDRÁS: *Az institutio-hagyomány a jogi oktatás történetében*. Festgabe für János Zlinszky, Miskolc, 1998, 533–556.

²⁷ Utóbbi mű kitűnő fordítása Radó Bálint révén magyarul is elérhető. In: *Abszolutizmus és isteni jogalap*. Szöveggyűjtemény, Kiss Gergely – Radó Bálint – Sashalmi Endre (szerk.), Budapest, Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség – Historia Ecclesiastica Hungarica Alapítvány, 2006, 39–72. Elemzését lásd: RADÓ BÁLINT: VI. Jakab skót király politikaelmélete *The Trew Law of Free Monarchies* című írásában. Századok 2001/4. sz., 983–1029.

²⁸ James I on monarchy: Speech to Parliament, 21 March 1610, In: JOHN P. KENYON: *The Stuart Constitution. Documents and Commentary*. Cambridge, CUP, 1966, 12–14.

²⁹ KISTELEKI: i. m. 43.

³⁰ Az első fejezetben többször kerül elő a politikai veszély kitétele, amely a népszuverenitással és a természetjoggal szembeni ellenérzések gyakorlati következménye az uralkodóra nézve.

³¹ Vö. BORUS: i. m. 108–112.

³² *Patriarcha*: I/1. 47.

³³ CESARE CUTTICA: *Sir Robert Filmer, (1588–1653) and the Patriotic Monarch. Patriarchalism in Seventeenth Century Political Thought*. Manchester, 2012, 246–247.

³⁴ SOMMERVILLE: i. m. xv.

³⁵ *Patriarcha*: I/3. 49.

Tanulmány

tés óta létező bármely király birodalma.”³⁶ Ezzel Ádám nemcsak családfő, ősanya, patriarcha, hanem az *első uralkodó, monarcha* is lesz, akitől az uralkodók származtat(hat)ják hatalmukat. „És az ilyen örökösök nemcsak a saját gyermekeik fölött rendelkeznek hatalommal, hanem királyi hatáskörük kiterjed utódaik felebarátaira és mindazokra, akik saját atyjuk szolgálatában állnak.”³⁷

Végső következtetésként tehát megállapíthatjuk, hogy a *politikai, uralkodói hatalom a kezdetektől fogva természetes és abszolút*. Mivel a monarcha hatalma Ádámon keresztül Isten akaratának megnyilvánulása, e hatalom teljes mértékben legitim, s az iránta tanúsított feltétlen *engedelmesség erkölcsi parancsként* Isten iránti engedelmesség is. Ezért tér vissza unos-untalan, és nyer kiemelt szerepet a „tiszteled atyádat” isteni parancs Filmer elméletében.³⁸ A patriarchával szembeni ellenállás tehát magával Istennel való szembeszegülés, így az *ellenállás és az engedetlenség bűn*, az engedelmesség és hűség pedig erkölcsi kötelesség az atyai uralkodó felé. Ezt az engedelmességet Filmer szintén az uralkodói és atyai szféra összeolvastásával vezeti le. A szülő iránti engedelmesség Filmer értelmezésében a természeti törvény közvetlen eredménye, míg az uralkodó iránti engedelmesség, csak emberi törvény, előírás. Így a természeti törvény elsőbbsége értelmében, amelyet Filmer is határozottan vallott, csak ő mást tekintett annak, az atyák iránti engedelmesség elsődlegességéhez nem férhet kétség. Az engedelmesség céljától vezéreltetve van jelentősége a két személyiség, azaz az atyai és az uralkodói összecsisztatásának Filmer nézeteiben, aki a kettő között csak mennyiségi különbséget észlel.³⁹

2. A patriarchalizmus értelmezései

A premisszák és következtetések, valamint az atyai és a világi hatalom, továbbá az isteni törvények és a politika iránti engedelmesség egymásba csúszását alaposan megfigyelve – Schochet nyomán – alapvetően a patriarchalizmus három fő értelmezését különböztethetjük meg.⁴⁰ Az egyik az *antropológiai értelmezés*, amelynek lényege az, hogy az ember, és ezáltal a társadalom és a politikai hatalom eredete határozza meg annak fejlődését. Ez az eredet pedig a háznépkel, szolgákkal kibővített családot állítja az értelmezés központjába, amelynek ősi törvényeiből következően az atya felsőbb-, a nő alsóbbrendűsége és az elsőszülöttek előjogai következnek.⁴¹ A patriarchális csa-

lád mellett gazdasági egységet, sőt sok tekintetben egy kis államot is képez.

Az *erkölcsfilozófiai értelmezés* alapvetően a Bibliából vett történeti érveket sorakoztatja fel a patriarchalizmus mellett, amelyeket az engedelmesség öröktől fogva létező erkölcsi kötelességével köt össze, így a hierarchia és az alávetettség sem emberi megegyezés eredménye, hanem a dolgok Istentől származó természetes rendje.

Az *ideológiai értelmezés* szerint a patriarchalizmus az antropológiai és erkölcsfilozófiai értelmezésből következik, ugyanis ez az értelmezés a „tiszteled atyádat” parancsát az uralkodóra is vonatkoztatja, akinek így politikai és alattvalói kötelesség engedelmeskedni, mivel az uralkodó atyai jogokkal rendelkezik a népe felett.⁴² Ez az elv a Stuartok alatt a közösség államhoz való kapcsolatát is magyarázza. Természetesen ez a kapcsolat, és így az engedelmesség is ténylegesen csak a polgárháborúig érvényesült. Ugyan elismerjük a fenti három megközelítés jogosultságát, mégis érdemesnek tartjuk kiegészíteni azokat egy negyedikkel, amely a fent írt politikai eseményekből és az atyaság mibenlétéből következik, ez pedig nem más, mint a legitimációs-emocionalista értelmezés.

A *legitimációs-emocionalista* értelmezés alapján a patriarchalizmus célja, mint láttuk, a konkrét politikai eseményekre adott intellektuális válasz, azaz a hatalom legitimációja, azonban ennek megvalósítása az atya és a családi kötelékek nyomán, az érzelmek erejével valósul meg. Ilyen értelemben új megvilágítást nyer a „tiszteled atyádat” hivatkozott parancsa, mert ennek alapján a legitimációs cél velünk született, és nemcsak erkölcsi, hanem ugyanannak a jelenségnek az emocionális eszközével is elérhető.

Ezeknek az elvi tételeknek tartalmából következik, hogy amikor Filmer a patriarchális államelmélet kidolgozása során meghatározta a királynak a társadalomban és a politikában elfoglalt helyét és szerepét, akkor ebben a körben *sem a szerződéselméletnek, sem a népszuverenitásnak nem lehetett tere*, így ezeket Filmer teljes mértékben elvetette.⁴³ Nagy Levente megállapításához hozzászűk, hogy a legitimációs-emocionális értelmezés esetén el tudunk képzelni olyan esetet, amikor ez az értelmezési mód összeköthető a népszuverenitással. Még hozzá, amikor kialakul a *népnek*, mint közösségnek politikai és utóbb emocionális értelemben is *kialakul a mi tudata*, és

36 Patriarcha: I/4. 50.

37 Patriarcha: I/8. 54.

38 Patriarcha: I/10. 56.

39 Uo.

40 GORDON J. SCHOCHET: *Patriarchalism in Political Thought*. Oxford, OUP, 1975, 10–15.

41 Lényegében azonos eredményre jut Peter Laslett is, aki szerint Filmer fő célja annak kimutatása, hogy az egyének között, azért, hogy a társadalmat megalkossák, természetes köteleknek kellett lennie, kü-

lönben a társadalom helyett legfeljebb csak kezdetleges anarchiát vagy kommunizmust lehet elérni. Vö. LASLETT: i. m. 15–16.

42 Vö. a konzervatívok passzív engedelmesség tanával, melynek értelmében az alattvalótól érzelmi azonosulás és egyetértés nem elvárt az uralkodói döntésekkel, azonban a hallgatólagos tudomásulvétel, azaz a passzív engedelmesség, tulajdonképpen a tűrés igen. SASHALMI ENDRE: *Abszolutizmus és isteni jogalap*. In: *Abszolutizmus és isteni jogalap*. Szöveggyűjtemény, Kiss Gergely – Radó Bálint – Sashalmi Endre (szerk.), Budapest, Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség – Historia Ecclesiastica Hungarica Alapítvány, 2006, 34–35.

43 NAGY: i. m. 22.

ebből a tudatból következően *szuverenitást követel* magának, tehát amikor létrejön a modern értelemben vett nemzet. Természetesen Filmer idején ez a fejlődési fok még nem állt fenn, így Filmer a legitimációs-emocionális értelmezés alapján is kizárta a népszuverenitást és a szerződéselméleteket. Bár az általános vélekedés szerint⁴⁴ az angol nemzet a spanyolokkal való háborúban született meg, mégis úgy gondoljuk, hogy jóllehet az a modern nemzet fogalmához Filmer idejében közel járt, de a dicsőséges forradalom utáni világhódító gyarmatosításig mégsem beszélhetünk annak létrejöttéről.

3. A monarcha helye Filmer elméletében

Filmer elmélete a király helyének meghatározásához a *törvény* fogalmán keresztül jutott el, amely Filmer szerint a legfelső atyai hatalommal rendelkező személy, a *monarcha akarata*, ezáltal semmiképpen sem lehet a király akaratának korlátozója. „Hiszen a királyi hatalom isteni eredetű, s így a monarcha nem korlátozható neki alárendelt [azaz emberi] törvény által. Egy családfő nem a gyermekei és nem is szolgálai tetszése szerint vezeti családját, hanem kimondottan saját akaratától indítatva.”⁴⁵ Az intézményrendszerben ez úgy jelenik meg, hogy a király elrendel, a Lordok Háza tanácsol, az Alsóház pedig beleegyezik, ami itt csak az egyetértő jóváhagyást jelenti. A nép nem hivatkozhat a törvényre a királlyal szemben, hiszen akkor a törvény éppen alkotójával fordulna szembe, másfelől a nép saját ügyének bírja lenne.⁴⁶ Filmer szerint mindkét lehetőség abszurd, képtelen, ezért lehetetlen.⁴⁷ Továbbá Filmer nem győzi kiemelni, hogy „minden törvény megjelenése előtt már léteztek királyok, [...] hosszú ideig a király szava képezte az egyetlen törvényt.”⁴⁸ Ugyanakkor Filmernél is létezik az uralkodók hatalmának korlátja. Ezek a bodini szuverenitáselmélet alapján a természeti törvények és a majd Hobbesnál megjelenő védelmi kötelezettség. Fő kérdés a „király hatalmának a természeti törvény általi korlátozása, ennek feladata lévén a határvonalak meghúzása, annak az alapindítéknak a figyelembevételével, hogy a birodalom biztonsága képezze szerepkörének vezérfonalát [...], a törvény ereje soha nem mérhető össze a természetes jogosság erejével, amelyet egy törvény sem tud teljességgel magába foglalni.”⁴⁹ Ez a védelem az apák családjuk iránti természetes védelemből következik, hiszen az uralkodónak is természetes

így atyai kötelezettsége megvédeni alattvalói életét, javait, szabadságát.⁵⁰

A népszuverenitás és a szerződéselméletek elvetésére a *Biblia* és egyéb történeti érvek szolgáltak alapul, hiszen Isten Ádámnak, és nem másnak adja a teljes hatalmat, és ezáltal ez a hatalom kialakulásától kezdve abszolút, mert Ádámnak senkivel sem kellett azt megosztania. Ez a hierarchia azonban Filmer szerint nem a kényszeren alapul (mint nézetének ellenzői állították), hanem a *hagyományon*. Ezen az alapon Filmer a szerződéselméletek szerinti akaratra, és az abból kinövő szabadságra, valamint a hatalom helyett a jogra és igazságosságra épített állami berendezkedést is cáfolta, sőt képtelenségnek tartotta, azon az alapon, hogy a szerződési akarat politikailag nem rendelkezik kötőerővel, a társadalmi kötelék pedig nem írható le intellektuális módon.⁵¹ E cáfolatok egyikében Filmer stílusának alapvető jellegzetességére, a *cinizmusára* is fény derül. Ugyanis rögtön az első fejezetben leszögezi, hogy „a szabadság elosztásakor a legszegényebb sorsú néprétegnek is bőven juthat belőle, növelvén ezzel fontosságát, mintha az emberi boldogság alfája és ómegája kizárólag benne rejlene, teljességgel megelégedkezvén arról, hogy Ádám vesztét is saját szabadságvágya okozta.”⁵²

4. Filmer módszere

Filmer, mint láttuk, a patriarchális hatalomelméletet Ádám kizárólagos atyai és *uralkodói hatalmából* és az *elsőszülöttség jogán* az uralkodók ebben való részesüléséből vezette le. Mivel Filmer itt is a Szentírást vette alapul, valamint helyesen ismerte fel, hogy a *társadalom* az ő koráig valóban *patriarchális* módon, a családok központi szerepével épült fel, kinyilvánította, hogy az ellenkező nézetek, tehát a szerződéselméletek és a népszuverenitás bizonyítása nem rá tartozik, hanem a hagyományos berendezkedés ellenzőire. Filmernek ez a módszere az egész művön végigvonul, ugyanis a hagyományoktól vagy magától a Bibliától eltérő állításokat nem logikai úton cáfolta meg, hanem kijelentette, hogy az azokban leírt események *nem történhettek meg úgy*, ahogy leírták.

Filmer másik *módszere*, amely állításainak merészségét okozza a *visszajára fordított anakronizmus*. Az anakronizmus során a szerzők a saját koruk jelenségeit vetítik vissza a múltba, ezáltal olyan, valójában nem létező tulajdonságokkal ruházzák fel ezeket a jelenségeket, amelyet lehet, hogy valójában soha sem léteztek. Tipikus példa erre az ókori-középkori kormányzatokra használt állam, avagy a népekre használt nemzet terminológia. Filmer megfordítja az anakronizmust, mivel a Bibliát a társadalomra valóban szent írásnak tartja, ezért az abban fellelhető állításokat vetíti a saját korára, és a Biblia tekintélyéből követ-

44 Lásd pl. ARTHUR L. MORTON: *A People's History of England*. London, 1979, 195–203.

45 *Patriarcha*: III/1. 88.

46 *Patriarcha*: II/18. 84–85.

47 *Patriarcha*: III/8. 101, és III/14. 117.

48 *Patriarcha*: III/8. 101.

49 Uo.

50 *Patriarcha*: III/6. 98.

51 Lásd LASLETT: i. m. 18. valamint *Patriarcha*: II/6–8. 68–69.

52 *Patriarcha*: I/1. 43.

Tanulmány

kezően természetesen semmi újítást nem enged meg. Erről az *inverz anakronizmus*ról azonban meg kell jegyeznünk, hogy a kora újkori Angliában korántsem tekinthető teljes mértékben ritkának, sőt! Elég csak Cromwell beszédeire és a puritánokra gondolnunk, akik folyton-folyvást a Bibliában keresték életük minden lépéshez az analógiát, és ezáltal a Szentírás cselekedeteinek valóban zsinórmértékéül, kánonául szolgált.

A sok logikai ellentmondás és a valós angol történelmi helyzet (pl. a parlament tényleges ereje és szerepe az uralkodóval szemben) figyelembevételére ellenére Filmer érvelésének mégis volt intellektuális és morális ereje, amelyet a nézeteire adott, alapos igénnyel kimunkált cáfolatok már pusztán létükkel bizonyítanak. Ez az erő abban lakozott, hogy Filmer bármelyik új érveléssel szemben nyomban saját alaptételeire tudott hivatkozni, amelyeket az ő korában, ha politikai értelemben nem is, antropológiailag, erkölcsileg mégis sokan osztottak, így *érvei valójában a hagyományok és a mennyiségük erejével hatottak*. Filmer maga ment elébe a leendő kritikáknak, amikor kijelentette, hogy „abszurdnak tűnhet azt állítani, hogy manapság a királyok saját népeik atyjai, hisz a tapasztalat távolról sem ezt sugallja. A királyok valóban nem alattvalóik közvetlen ősei; azonban azoknak az elődöknek a leszármazottjai, akik saját népeik természetes atyái voltak, így az uralkodók birodalmuk igazgatásának teljes jogával rendelkeznek.”⁵³ Tehát Filmer itt abból a tényből indult ki, hogy végző soron minden ember egy közös őstől származik, és mindannyian rokonok vagyunk, amely kapcsolatnak a végletes eltúlzása és kisarkítása kínálta tálcán a lehetőséget a kritikusok számára, ami elől nem is menekülhetett.

VI.

Filmer értékelése a tory/whig (konzervatív/liberális) szembenállás fényében

Filmer érvrendszere a *konzervatív társadalomelmélet* alapján áll, mely abból indul ki, hogy *a társadalom hierarchizált*. Ezt a megkérdőjelezhetetlen alapot mind a történelmi tények, mind pedig a saját korunk társadalmi viszonyai is megerősítik a konzervatívok számára. A liberálisok ezzel szemben a hierarchizált társadalmat elvetik, és *az emberek egyenlőnek születésében hisznek*. Valójában ez az egyenlőség az alanyi jogok mezején áll csak fenn, a képességeket tekintve viszont jelentős csorbát szenved. Míg a lehetőségeket vizsgálva a konzervatívok azt vallják, hogy azokat a társadalmi helyzet határozza meg, tehát e téren sincs egyenlőség, a liberálisok a lehetőségek egyenlőségéért is harcolnak, amelyet a jogok egyenlőségével, és legfőképpen a kiváltságok eltörlésével akarnak megvalósítani, annak érdekében, hogy csak a képességek határozzák meg az egyén boldogulását. A konzervatívok nézeteiket alátámasztandó a *hierarchia természetességére* hivatkoznak, amelyet részben a természetből, részben a társadalom legősibb intézményéből, a családból eredeztetnek. A liberálisok ezzel szemben az *emberek természetes egyenlőségére* hivatkozva a jogoknak a minden emberre kötelezően egyenlő voltát hangsúlyozzák. Érthető módon a konzervatívok kikerülik az emberek Isten előtti természetes egyenlőségére való hivatkozást, míg erre a liberálisok a jogok egyenlőségének istenítésével érvelnek. Tehát a *természetjog* liberális *elmélete* és a *természetes hierarchikus állapot* konzervatív elmélete összeütközésbe kerül.

A természetjogi iskola a XVII. században még jobbra csak kialakulóban van, első jelentős sikerére csak Filmer halála után bő három évtizeddel, Locke révén kerül sor, ám a társadalomban azóta is hierarchia uralkodik. Erre gondolva Filmer nézőpontját realistának kell tekintnünk. Ugyanakkor Filmer történeti érvei az abszolút uralkodó léte mellett, összevetve az angol parlament jogosítványával, már Filmer saját korában sem állták meg a helyüket. Nézetei emellett logikai úton is könnyen megcáfolhatóak, ahogy azt Locke meg is tette, tapasztalati úton pedig bizonyíthatatlanok, mivel Istenre és a Bibliára hivatkozik. Mindazonáltal a társadalom és a család hierarchikus berendezkedésében, valamint az ipari forradalomig fennálló több ezer éves családszerkezet leírásában Filmer nem tévedett.

Filmer eszméi Locke érvelésén keresztül további két úton éltek tovább az eszmetörténetben. *Edmund Burke*, az angol konzervativizmus és tradicionalizmus atyjaként összetett *rendszerre fejlesztette* azokat a *konzervatív* elemeket, *alapértékeket*, amelyeknek csírái részben Filmernél is megtalálhatók. Ezek azóta is minden konzervatív gondolkodás alapját képezik. Sőt a *hűség, a család, az engedelmség és a tisztelet* olyan *egyetemes alapértékek*, amelyek az angol politikai rendszerben mind a tory, mind a whig oldal számára fontosak, még akkor is, ha a belőlük fakadó konkrét politikai válaszok eltérőek. Nem utolsósorban e ténnyel magyarázható az angol politikai rendszer stabilitása.

A másik messzire vezető hatása Filmer nézeteinek az, hogy a családra, az atyára való hivatkozás során a hatalom felismerte az érzelmek jelentőségét a kormányzásban. Amellett, hogy II. Jakab és a toryk az eszméi harcban a *Patriarchát* tudatosan használták fel legitimációs célokra, a *hatalom gyakorlati síkon* is egyre jobban *hatott az érzelmekre*. Ennek az érzelmi hatásnak a célja természetesen a konzervatív erők legitimációjának megerősítése volt a meglevő jogi és politikai legitimáció mellett. II. Jakab még csak a görvélykór (*scrofula*, nyaki nyirokcsomók megbetegedése, a TBC egyik fajtája) kézrátétel általi gyógyításában jeleskedett, míg II. Erzsébet James Bondot félrelökve ugrott le (legalábbis virtuálisan) egy helikopterről, hogy megnyissa a londoni olimpiai játékokat.

53 *Patriarcha*: I/8. 53–54.

Gyüre Annamária Csilla tudományos segédmunkatárs, Debreceni Egyetem (Debrecen)

Az éghajlatvédelmi jog alapjai¹

A globális felmelegedés és kísérőjelenségei napjaink meghatározó ökológiai kihívásai. Súlyos gazdasági, társadalmi hatásai miatt erre a jogrendszer is reagálni kényszerül. Ez hívta életre a klímavédelmi jogot, amely mára meglehetősen összetett szabályozási rendszerrel rendelkezik. Céljai és alapelvei, egész értékrendje ökológiai szemléletet képvisel, amit azonban a jogrendszer csak korlátozottan tud érvényesíteni. Különös jelentősége van ezért a klímavédelmi szempontok más politikákban, jogterületeken való figyelembevételének (integráció), az érintett jogágak, jogterületek szabályozási módszerei, eszközei összehangolt alkalmazásának, ami az áhított célkitűzés, a fenntarthatóság eléréséhez vezethet.

I.

Ebben a tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy áttekintsem a klímavédelmi szabályozás elméleti-dogmatikai alapjait. A klímavédelmi szabályozással sokan és sokféleképpen foglalkoznak a szakirodalomban, annak megfelelően, hogy a szabályozás egyre újabb és több eszközt, megközelítést alkalmaz a globális jelenség kezelése körében. Ezek némelyikéről (mint amilyen például a kibocsátási kvóták rendszere; ETS) önmagában is könyvtárnyi szakirodalom áll már rendelkezésre, ugyanakkor a szakterület – általános – elméleti alapjainak a kidolgozása terén még inkább csak kezdeti, részleges eredményekről beszélhetünk.²

A szabályozás belső rendszere napjainkra immár meglehetősen összetett, egyetlen szempont szerint nem is választható fel. A rendszerezésnek itt azonban mégis csak egy (általam kiemelt) módját alkalmazom, s a valamennyi eddig napvilágot látott tipizálás bemutatását, illetve az általam kialakított szempontok szerinti rendszerezést egy másik tanulmányban végzem el.³ Ugyancsak másutt kívánok foglalkozni a klímavédelmi jog fogalmi rendszerének a sajátosságaival, itt megelégedve annak rögzítésével, hogy a szakterületnek sajátos fogalomhasználata van,

amely egyfelől műszaki és természettudományi alapokkal rendelkezik, másfelől erőteljes nemzetközi, illetve Európa-jogi (s ezeken keresztül sokszor kifejezetten angolszász) befolyás alatt áll.⁴

Itt arra a kérdésre igyekszem elsősorban válaszolni, hogy hol van a helye a klímavédelemnek a jogrendszeren belül, vagy másként fogalmazva: milyen nézőpontból (mely életviszonyok szabályozása körében, mely diszciplínák kutatási módszereivel) vizsgálható. Ehhez igyekszem meghatározni legfontosabb, tartalmi sajátosságait (rendeltetését, értékrendjét, alkalmazott módszereit), amelyek végiggondolása módot adhat különböző elhatárolásokra is.

II.

Természettudományos kiindulópont

Szinte valamennyi klímavédelmi jogi tárgyú munka a klímaváltozás természettudományos megközelítésével kezdődik, amitől (lévén talán a legfontosabb tartalmi meghatározó tényezőről szó) én sem tekinthetek el.

A globális felmelegedés a klímaváltozás kísérőjelensége. Alapja azon légköri folyamatok változása, melyeknek háttérben az emberi eredetű (antropogén) hatások állnak. Összességében véve az üvegházhatású gázok fokozódó mértékű légkörbe történő kibocsátása az, ami az elmúlt és a következő évtizedek egész emberiséget próbára tevő ökológiai változásai mögött áll.

1 A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

2 Vannak olyan általános klímajogi munkák, amelyek alkalmazhatóak e körben, mert pl. bemutatják az uniós klímajog rendszerét és viszonyát más tárgykörökhöz, mint amilyen az energiajog. Így, WOERDMAN, EDWIN et al.: *Essential EU Climate Law*, Edward Elgar Publishing, UK, 2015; KERSCHNER, FERDINAND (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2014. Továbbá vannak olyan kötetek, amelyek – a célok leírásán túlmenően – a klímajogot inkább egy minél több szempont szerinti, terjedelmes munkában mutatják be (az önkormányzati klímavédelemtől a biztosítási jogon át egyes egzotikus országok szabályozásáig), elméleti rendszer felvázolása nélkül. Ilyen pl. FARBER DANIEL A. – PEETERS, MARJAN: *Climate Change Law*, Edward Elgar Publishing, UK, 2016.

3 GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: *Az éghajlatvédelmi jog rendszerezése*. Iustum Aequum Salutare, 2017/1., megjelenés alatt.

4 Már önmagában a klímavédelemben alkalmazott eszközöknek a megnevezése is mutatja ezt, nem szólván a részletszabályok szóhasználatáról. Az alábbiakban, pl. többször is említem majd a LULUCF-et, amit a jobban ismert jogterületeken nem használnak, s leegyszerűsítve a földhasználat, földhasználat-változás és az erdőgazdálkodás kibocsátásának szabályozását jelenti. GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: *A LULUCF szabályozás az éghajlatvédelem szolgálatában*, In: P Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): *Profectus in Litteris VI*: előadások a 11. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián. Debrecen, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 77–84.

Tanulmány

Az üvegházhatás természetes folyamat, ez teszi lehetővé a földi ökoszisztéma kialakulását és fennmaradását a Földön. A Föld a Napból érkező sugarakból nyer energiát, ezek egy része visszaverődik a légkörben, a vízfelszínen, a szárazföldi területeken, egy részét pedig elnyelik ugyanezen elemek. A légköri üvegházhatású gázok (széndioxid, metán stb.) aránya az energiaelnyelés, és -visszaverődés kényes egyensúlyában fontos szerepet játszik. Ha nagyobb arányban vannak jelen a légkörben, mint ahogy a természetes folyamatok azt igénylik, akkor az elnyelt légköri energia szintje magasabbá válik, ez eredményezi a Föld légkörének megváltozását, felmelegedését. Ez a globális felmelegedés visszafordíthatatlan következményekkel, hatásokkal jár a Föld vízkészletére, állat- és növényvilágára, az erdőterületek állapotára, kiterjedésére, minőségére, fajösszetételére, a különféle légköri eseményekre, az óceáni áramlatokra stb. Napjaink geológiai korszakát antropocén korszaknak nevezik, az elnevezést 2000-ben a Nobel-díjas Paul Crutzen vezette be, hangsúlyozva az ember hatását a földi ökoszisztémára, éghajlatra.⁵

Az ipari forradalom óta 0,7 °C-kal emelkedett a Föld légköri átlaghőmérséklete. Az északi sarkvidék melegszik, a sarki jégsapka olvad, csakúgy, mint a Grönlandot borító jégtakaró, aminek következménye a tengervízszint emelkedése. A légkörbe kerülő szennyező anyagok az emberi egészségen túl (aszma, légúti megbetegedések stb.) a földi ökoszisztémát is veszélyeztetik. A levegőbe kerülő kén-dioxid savas esőként károsítja az élő szervezeteket, erdőterületeket és az épített környezetet. A melegedő óceánok feletti időjárási rendszerek miatt a part menti területek egyre inkább ki vannak téve a viharkároknak. Az emelkedő vízszint, az óceánok hőtágulása végett a part menti területek, városok (pl. New York) víz alá kerülhetnek, és veszélyeztetik az ivóvízbázisokat. A földi átlaghőmérséklet-emelkedés végeredménye az aszályok gyakoribbá válása, ami fokozza az elsivatagosodást, a csapadékhiány pedig erősíti az erdőtüzek gyakoriságát és intenzitását, valamint kiterjedését. A gleccserek olvadásával pedig veszélybe kerül az édesvízkészletek jelentős része.⁶

II. Célok és alapelvek

A jogterületnek részben sajátos, részben a környezetvédelemből átvett értékrendje van, ami legegyszerűbben a klímavédelem alapelveivel szemléltethető. Így különösen az Éghajlatváltozási Keretegyezmény elveivel, mint az elővigyázatosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség, és a

fenntarthatóság. A szabályozás céljai és elvei egymástól elválaszthatatlanok, azok egymásból következnek. Komolyabb célok eléréséhez szigorúbb elvek szükségesek, s viszont. Ennek megfelelően én is összefüggésükben vizsgálom őket.

Az *elővigyázatosság* az emberi magatartások fenntartással való kezelésének nézőpontja. A környezetjog alapelveként a klímavédelmi szabályozásban is fontos helyet foglal el. Az elővigyázatosság révén az emberi magatartásokról „eleve feltételezzük későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetőségét.”⁷ „Csekély, vagy ismeretlen valószínűségű veszély esetén is fel kell lép[ni], [...] s a biztonság követelményével szemben egyéb érdekeket nem lehet előtérbe helyezni.”⁸

Az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió Bírósága előtt több esettel kapcsolatban már felmerült.⁹ Ennek alapján a környezetet érintően kellő körültekintéssel kell eljárni, az elv a „valószínűség távolabbi szintjén érvényesül”, mint a megelőzés elve.¹⁰ Azt jelenti, hogy abban az esetben, amikor feltételezhető, hogy valamely esemény, döntés vagy tevékenység a környezetre kockázatot jelent, akkor helyénvalóbb azt nem megengedni. A kockázat mértékének eldöntésére szolgáló mérce a tudományos bizonytalanság fennállta, melynek kategóriáját a Bíróság az ún. Pfizer-ügyben¹¹ dolgozta ki. Ebben az ügyben a Bíróság az állattartás során alkalmazott antibiotikum-készítmények emberi szervezetre gyakorolt hatását illetően arra a megállapításra jutott, hogy tudományos bizonytalanság áll fenn. Ennek alapján a Bizottság elrendelheti védelmi intézkedésként az ilyen készítmények korlátozását.¹²

Az elővigyázatosság indoka esetünkben az, hogy a klímaváltozás hatásai, azok intenzitása, kiterjedése és időbeni elhúzódása napjainkban még nem körülhatárolhatóak teljes bizonyossággal. Vannak kockázatok, máris jelentkező kedvezőtlen hatások, melyek a Föld egyes pontjain határozottabban, nagyobb károkat okozva jelentkeznek, míg máshol mérsékeltebbek, vagy nem egyértelműen az éghajlatváltozásra visszavezethetőek.

7 BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Szent István Társulat. Budapest, 2011. 40.

8 FODOR LÁSZLÓ: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*. Complex, Budapest. 2014. 73.

9 Például a BSE-ügy, C-180/96 sz. ügy Egyesült Királyság kontra Bizottság, 1998. május 5. (ECR 1998 nI-02265); Artegodaan eset, Elsőfokú Bíróság, egyesített ügyek T-74/76, 83-85, 132, 137 & 141/00, Artegodaan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. november 26. (E.C.R. II-04945.); Monsanto-ügy, C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és társai kontra Presidema del Consiglieri dei Ministri és társai ügyében, 2003. szeptember 9. (E.C.R. I-08105.) BÁNDI GYULA et al.: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat. 2008. 105–111., BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 40–44.

10 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 40.

11 Első Fokú Bíróság, T-13/99, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság (2002), E.C.R. II-3305, 2001. szeptember 11.

12 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 41–42.

5 FRY, JULIANE L., et al.: *Az időjárás enciklopédiája*. Kossuth Kiadó. Budapest, 2011. 364.

6 FRY: i. m. 388.

Az éghajlat tehetetlenségéből adódóan a változások még azt követően is hosszan fennmaradnának, ha a szénkibocsátást hirtelen nagymértékben csökkenteni tudnánk, ezért a *klíma védelmében szükséges döntések nem várhatnak*.¹³ Így az elővigyázatosság jegyében az szükséges, hogy a várható következményekre időben és kellő hatékonysággal felkészüljünk. Nem minden előzhető azonban meg. Az elővigyázatosság alapelvét követve a kibocsátást meg kell szüntetni, és a csökkentés minimalizálása mellett alkalmazkodni is kell.

Az elővigyázatosság a *megelőzéshez* (mint szintén általános, s bizonyos értelemben az elővigyázatosság előzményének is tekinthető környezetjogi elvhez) képest „a következmények bizonyíthatóságának szintjét szállítja le”¹⁴. A megelőzés jegyében az számít, hogy *már most ne legyen magasabb a szén-dioxid (illetve más üvegházhatású gáz) emissziója annál, mint amit az ökoszisztéma elnyelni, a légkör pedig kezelni tud*. Ez a megengedhető, fenntarthatósági mérce szakirodalmi forrásonként eltérő, van ahol, 2,5 t szénkibocsátás/fő/év¹⁵, van, ahol 2 tonnáról olvashatunk¹⁶, de olyan is van, amely más oldalról, a tendenciák, illetve teendők érzékelésével írja le: 80–90%-os emissziócsökkentés az 1990-es év kibocsátásához viszonyítva.¹⁷

A Stern-jelentés még a 450–550 ppm CO₂-szint közti stabilitást vizsgálta (2016-ban már 400 ppm felett járunk). Szükségesnek tartja az évi 5 Gt szén-dioxid-kibocsátási szint alá csökkentést, mert ez az a mennyiség, amit a Föld még kompenzálni képes.¹⁸

Gyakran hangoztatott mutató – melyet az Európai Unió a jogszabályaiban is rögzít – a földi globális átlaghőmérséklet emelkedésének 2 °C alatt tartása. Ez az a szint, amelyen még beláthatóak (befolyásolhatóak) a klímaváltozás következményei, és visszafordítható a folyamat. A Párizsi Megállapodás (2015) már az ennél szigorúbb követelményt jelentő, 1,5 °C megtartását célozza meg, amennyiben ez a szint lenne alkalmas a klímaváltozás okozta kockázatok és következmények további mérséklésére.¹⁹

Az előbb említett mutatók összefüggnek. A földi globális átlaghőmérséklet szinten tartásához a légkörbe kibo-

csátott szén-dioxid-emisszió mérséklése szükséges, ami azt jelenti, hogy a szénkibocsátást (és az azzal egyenértékű üvegházhatású gázt) 2–2,5 tonna/fő/évben maximumként kell tartani. Ezzel lehetne megvalósítani a 80–90%-os globális szénkibocsátás-csökkentést 2050-ig. Bármelyik mutatót is vesszük alapul, az elvnek megfelelően *drasztikus kibocsátás mérséklés, valamint rendszerszintű átalakulás, illetve átalakítás szükséges*.

A közös, *de megkülönböztetett felelősség* alapján különbség van a fejlődő és fejlett világ között, valamint azon szigetországok lakói között, akiket a várható környezeti hatások érzékenyebben érintenek. Nyilvánvaló, hogy az iparilag fejlett országokat az éghajlatváltozásért nagyobb felelősség terheli, így a mérsékléshez való hozzájárulásuknak is jelentősebbnek kell lennie. A fejlett államok a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését vállalták, a fejlődő, hátrányosabb helyzetű régióknak fejlődési lehetőségeik kihasználása érdekében akár szénkibocsátás növelésére is módjuk van, miközben pénzügyi alapokkal (klímaalapok) támogatják a fejlődők alkalmazkodását a megváltozott ökológiai folyamatokhoz.

Ez továbbvezet bennünket a nemzetek közötti *igazságosság* kérdéséhez, ugyanis a hatások mindig a kiszolgáltatottabb, szegényebb régiókat, országokat érintik a legérezékenyebben (befolyásolva azok jogát a biztonsághoz, a fejlődéshez, vagy az erőforrásokhoz való hozzáféréshez). Ez pedig a fenntarthatóság szociális kérdéseit veti fel.

A nemzedékek közötti igazságosság a *fenntarthatóság* elvéhez vezet minket. A fenntarthatóság az, amikor a jelen generációk szükségleteit úgy elégítjük ki, hogy a jövő generációk létszükségeit nem veszélyeztetjük.²⁰ Ezek alapján a természeti erőforrásokra, az ökológiai rendszerre úgy kell tekintenünk, mint amelynek forrásai végesek, a vizek, a levegő elszennyezhetőek, a talaj megújuló képessége nagymértékben károsodhat, bizonyos antropogén eredetű ökológiai folyamatok – globális felmelegedés – visszafordíthatatlanokká válnak. Ennek következménye pedig a jövő generációk életfeltételeinek ellehetetlenítése. *A gazdasági folyamatok alapja a környezeti rendszer viszonylagos egyensúlya*; amennyiben károsodás következik be, az káros gazdasági és környezeti eredményekhez vezet, ami megnöveli a kiszolgáltatottságot.

A fenntarthatóság három pillére a gazdasági, a környezeti és a társadalmi fenntarthatóság²¹, a klímavédelmi szabályozást is ezek mentén képzelhetjük el. Ezeket a dimenziókat nem lehet élesen elválasztani egymástól, szigorú szabályrendszer szerint kapcsolódnak egymáshoz, illetve egymásba. Egyik sem működik a másik nélkül.

Sokáig az is vitatott volt, hogy a környezeti rendszer által nyújtott erőforrások, tőke végtelenségig rendelkezésére állnak-e, vagy korlátosak. Napjainkra már elfogadottá

13 Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület harmadik jelentése. 45–46., <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/hungarian/tar-spm-syr.pdf> (2016. október 31.).

14 BÁNDI: i. m. (9. jegyzet) 111.

15 ANTAL Z. LÁSZLÓ: *Klímaparadoxonok. Lehet-e harmónia természet és társadalom között?*. L'Harmattan. Budapest, 2015. 33.

16 HANSJÜRGENS, BERND: *Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich?* Wirtschaftsdienst. 2012. Supplement 1, 5.

17 EKARDT, FELIX: *Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts-Instrumentenmix*, Wirtschaftsdienst, 2012, Sonderheft, 24.

18 Stern-jelentés: az éghajlatváltozás közgazdaságtana. 11–12. http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/sternjelenetes_h.pdf (2016. október 31.).

19 Pariser Übereinkömmen. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris/index_de.htm (2016. november 14.).

20 SZLÁVIK JÁNOS: *Fenntartható gazdaságkódás*. Complex. Budapest, 2014. 17.

21 SZLÁVIK: i. m. 18.

Tanulmány

vált, hogy a természeti tőke korlátos, és a messzemenő kiaknázása veszélyezteti az arra alapuló gazdaságot és társadalmat.

A korlátosság elfogadásával a közgazdasági szakirodalom, pl. a gyenge és erős fenntarthatóság elmélete között tesz különbséget: az ún. neoklasszikus közgazdaságtan szerint „a természet korlátlan helyettesíthetőségéből indul ki”, a gazdasági és természeti tőke összege konstans, és tulajdonképpen mindegy, hogy ebből az egészből hány százalék a gazdaság, és hány százalékot képvisel a környezet, mert a romló környezeti állapot eredményeképp csökkenő környezeti értékeket a gazdaság pótolni tudja. „Az összetevők értéke külön-külön csökkenhet, ha más összetevők értéke közben oly mértékben nő, hogy helyettesíti a csökkenő komponenst.”²²

Az ökológiai gazdaságtan képviselői szerint „a természeti javakat csak korlátozott mértékben lehet gazdasági tőkével helyettesíteni”²³. Ennek követelménye, hogy a fennmaradó természeti tőkét meg kell őrizni, a gazdasági és természeti tőke csak korlátozott mértékig cserélhető fel egymással. Ezen elképzelések a tőke oldaláról közelítik meg a kérdést; úgy is fogalmazhatnánk, hogy a mennyiségi oldalú megközelítést jelentik. Új, minőségi szemléletet képvisel a környezeti fenntarthatóság gondolata, amely a tőke hozadékának vizsgálatát helyezi középpontba, és eszerint „az egyes erőforrásokból befolyó javak/ szolgáltatások szintjét kell fenntartani”.²⁴

A fenntarthatóság gondolatát elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy a környezeti rendszer érdekeinek figyelembevétele (integrációja) nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjon. Arra mutat rá, hogy a környezeti rendszer az alapját jelenti a jelenlegi gazdasági és társadalmi berendezkedésnek, amelyek nagymértékben függenek az ökológiai rendszertől. *Az erős fenntarthatóság, valamint a környezeti fenntarthatóság elméletének ötvöződése hatékony előrelépést jelentene mind a környezet-, mind az éghajlatvédelem szempontjából.* Nem elégséges a környezeti elemek számosságának fenntartása, hanem arra is figyelni kell, hogy a környezet által nyújtott szolgáltatások megfelelő minőségben álljanak rendelkezésre, amihez nyitott, kreatív, átfogó klímavédelmi jog kialakítása szükséges.

A jog ugyan önmagában nem lehet elégséges megoldás egy ilyen komplex probléma kezelésére, azonban az emberek viselkedésének befolyásolása révén hatékony eszköznek bizonyulhat. Ehhez elengedhetetlen ugyanakkor a tudatformálás, a környezettudatosság széles körű terjesztése az oktatás révén, a kutatás-fejlesztés, a gazdasági szereplők magatartásának befolyásolása ösztönzők kialakítása révén, a kormányok együttműködése is.

Napjainkban megjelenő, új fogalom a környezetvédelem (környezetjog) körében a reziliencia (ökológiai rugalmasság), amely szoros kapcsolatot mutat a fenntarthatóság, valamint az adaptáció fogalomkörével (ugyanakkor társítható a megelőzés vagy az integráció elvéhez is). Tekinthető célnak vagy elvnek is. A magam részéről klímavédelmi vagy fenntarthatósági célnak tekintem, mert jóval elvontabb, mint egy jogi alapelv. A rezilienciával foglalkozó szakirodalom nem egységes még a fogalom definiálásában, körülhatárolásában, nemegyszer megfoghatatlan meghatározást társít hozzá.²⁵ Szakirodalmi álláspontokból leszűrve kétféleképpen alkalmazom a fogalmat: reziliencia az, ami a „válsághelyzetekhez való alkalmazkodást”²⁶ támogatja a társadalom, a gazdaság szemszögéből, de rezilienciának (rugalmas alkalmazkodásnak) tekinthető az ökológiai rendszer önmegújító, öntisztuló képessége is, amely a különféle káros (köztük az emberi eredetű) hatások kiküszöbölésére irányul. A reziliencia ekképp alkalmas arra, hogy minden éghajlatvédelemmel összefüggő eszköz, megoldás és elgondolás megfelelőségi mércéjének tekintsük ökológiailag.

Az említettek mellett a környezetjog több elve része még a klímavédelemnek, amelyek közül érdemes megemlíteni az *integrációt*. Az éghajlatvédelemben az integráció elve értelmezhető egyfelől horizontálisan, ha egymás mellett álló területek szabályozásakor, stratégiaalkotásakor egymásra tekintettel születnek meg az előírások. (Megfigyelhető ez például a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, a Nemzeti Energiastratégia, a Nemzeti Erdőtelepítési Program elemeiben, amelyek a klímavédelem terén több tényező összehangolására törekednek.) Ez azonban jelenleg még nem teljes. Az uniós jogalkotó ugyan törekszik az egységre, azonban a szabályozási tárgyak sokfélesége, sajátosságai és a rendszerelemek sokasága nehezíti ezt a folyamatot. Akadályozza az is, hogy a *rendszer-elemeket/jogintézményeket* sokszor nemcsak a klímavédelmi céloknak megfelelően alakítják ki, hanem más gazdasági és társadalompolitikai igényeket (pl. versenyképesség, munkahelyteremtés, -megőrzés) is kielégítendő.

Az integráció vertikális vetülete a nemzetközi, uniós és nemzetállami/tagállami szabályozás egymásrataltságából fakad. A klímavédelmi szabályozás kiindulópontját a nemzetközi előírások jelentik, az uniós jogalkotó ennek fényében és ennek megfelelően (esetenként a nemzetközi jog fejlődésének reményében, jó példával járva elől) alakítja ki szabályanyagát. A hazai szabályozás pedig többnyire az uniós, illetve nemzetközi előírásoknak való megfelelés kényszerén alapul. Azonban nemegyszer hoz újat az uniós jogalkotó, akár egy (a nemzetközi jogban nem

22 SZLÁVIK: i. m. 23.

23 SZLÁVIK: i. m. 23.

24 SZLÁVIK: i. m. 24.

25 BÁNDI GYULA: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA Doktori Értekezés, 2013, 59–69.

26 BÁNDI: i. m. (25. jegyzet) 65–66.

ismert) szabályozási terület kialakításával, akár a konkrétumok rögzítésével.

A tagállami szinten belül pedig a központi, regionális és települési szintű jogalkotás összefüggései figyelhetők meg ezen elv alapján. Sokszor a helyi jellegzetességek ismeretének fényében alakíthatóak ki a megfelelő adaptációs technikák (pl. energiarendszeren belüli változtatások), melyeknek a központi szabályozás a keretét jelenti. Az energiaszektoron belül például a klímavédelem egyik eszköze lehet a fosszilis energiahordozók felváltása megújuló energiaforrásokkal. Az energia-előállítás decentralizációja is előrelépés: az energiatudatosság fejlesztéséhez, a környezetvédelem erősítéséhez, az energiavesztesség csökkentéséhez járulhat hozzá.

III.

Módszerek és eszközök

A klímavédelmi jogintézmények számtalan csoportosítási szempont segítségével leírhatóak. Ilyen lehet a kronológia, amelynek alapján klasszikus és modern megoldások különíthetők el (pl. a tanúsítási, adójogi eszközök, illetve a területrendezési tervek). A szabályozás-módszertani szempont a „klasszikus” környezetjogi megközelítést eleveníti fel,²⁷ amelynek révén láthatjuk, hogy a rendészeti (közigazgatási), gazdasági, vagy tervezési megoldások milyen módon jelennek meg az egyes klímavédelmi szabályozási területek (pl. kibocsátáskereskedelem) kapcsán. A szabályozás célpontjának a meghatározása (input, output) is használható a klímavédelmi eszközök tipizálására. A szén-dioxid kibocsátásának a visszaszorítása az output (kimeneti) oldali szabályozásnak feleltethető meg, míg pl. az energiahatékonyság, a zárt láncú termelés elvárásai az input (azaz a nyersanyagszükséglet) oldalt befolyásolja.

A klímapolitika kettős célrendszere alapján történő felosztás talán a legelfogadottabb, leginkább alkalmazott a szakirodalomban, amely tükrözi azt a felismerést, hogy a légköri üvegházhatású gázok mérséklése (mitigáció) önmagában nem elegendő, a megváltozott ökológiai folyamatokhoz az emberiségnek alkalmazkodnia is kell (adaptáció).

A szabályozási szintek kijelölése a nemzetközi, az európai uniós és a magyar éghajlatvédelmi előírások bemutatásához, összekapcsolásához adnak fogódzót. A nemzetközi jog a legrégebbi (bizonyos értelemben a kiindulópont), az Unió sokszor ennek megfelelően, de nemritkán újító szándékkal alakítja szabályanyagát, a hazait pedig többnyire az (uniós és nemzetközi) elvárásoknak való megfelelés kényszere alakítja ki.

Az éghajlatváltozás valamennyi gazdasági szektort érinti, így lehet ágazatok (ipar, energetika, közlekedés, háztartások stb.) alapján tipizálni, jelezve, hogy az ágazatok jellegzetességeiből adódóan is eltérőek a klímavédelmi intézkedések. A szabályozási csomópontok vizsgálata pedig megmutatja, milyen sok szabályozási terület található a tárgykörben. Eszerint ahány jogszabály, annyi (kibocsátáskereskedelmi, teherelosztási, megújuló energiaforrás-ösztönző, szén-dioxid geológiai tárolási stb.) területe van. Ezek számbavétele támogatja a többi szempont szerinti besorolást.

Anélkül is, hogy elvégezném ezeknek az eszközcsoportoknak a részletes bemutatását, kijelenthető, hogy a klímavédelmi szabályozás eszközei sokfélék, vagyis az *alkalmazott szabályozási módszerekre nem homogenitás, hanem éppen hogy nagymértékű heterogenitás jellemző*, amit az alábbi elemzések során is figyelembe kell vennem.

IV.

Az éghajlatvédelmi jog belső rendszere

A könnyebb áttekintés kedvéért ebben a tanulmányban (az iménti szempontokat ötvözve, leegyszerűsítve) azt veszem kiindulópontnak, hogy a klímavédelmi előírásoknak két csoportja van. Az ún. közvetlen éghajlatvédelmi megoldások a kifejezetten klímavédelmi célkitűzéseknek megfelelő, azok megvalósítására hivatott megoldásokat (kibocsátáskereskedelem, teherelosztás, LULUCF, a szén-dioxid geológiai tárolásának követelményei) jelentik.

A közvetett éghajlatvédelem főként a környezeti energetikai előírásokat jelenti, amelyekben az elsődleges az energiapiaci kihívásoknak való megfelelés, azonban már megjelennek éghajlatvédelmi szempontok is. Itt tehát nem elsődleges vagy kizárólagos az éghajlatvédelmi célkitűzés. E körben pl. a megújuló energiaforrásokra, az energiahatékonyságra, vagy az EU-ban a transzeurópai hálózatokra vonatkozó előírásokra gondolhatunk. Akár a nukleáris energia jogával is lehet foglalkozni, mégpedig az alacsony szénkibocsátású gazdaságra való áttérés céljának tükrében.

Meg kell azonban jegyeznem, hogy ez a rendszerezés nem mentes az elhatárolási problémáktól, hiszen az, hogy egy eszközt melyik kategóriába tesszük, az részben szubjektív megítélésen, részben az adott elem hangsúlyosabb jellemzőin alapul. Így pl. a szén-dioxid geológiai tárolása alapvetően az iparhoz, az energia-előállítási ágazathoz tartozik, mégsem a közvetett, hanem a közvetlen klímavédelmi eszközök közé sorolom amiatt, mert kifejezetten a klíma védelmében alakították ki az előírásait.

27 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 131–139; FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó. Debrecen, 2014. 50–62.

Tanulmány

V. Az éghajlatvédelmi jog jogrendszerbeli elhelyezkedése

Az éghajlatvédelmi jog jogrendszerbeli elhelyezkedésének meghatározása több szempontból is nehézségekbe ütközik, amire szemléletesen mutathatunk rá a más jogterületekhez, jogágakhoz való viszony meghatározásával. A klíma(védelmi) jog sokszor más jogterületek megoldásaiból, módszereiből merít, s teszi azokat klímaspecifikussá.

Arra, hogy mikor tekintünk egy jogszabályösszességet jogágnak, a klasszikus felfogás szerint két kritérium nyújthat támpontot, miszerint „1. kellően egynemű társadalmi viszonyokra (ill. elvont magatartásokra) kell [...] vonatkoznuk (szabályozás tárgya), és 2. a szabályozás módszere is kellően jellegzetes, homogén kell legyen.”²⁸ Ez a fajta megközelítés az éghajlatvédelmi joggal való összevetésben nehezen értelmezhető (ugyanaz igaz egyébként már a környezetjogra magára is), ugyanis ebben az esetben mind a szabályozás tárgya, mind a módszere meglehetősen heterogén. Természetesen állítható más szempont is egy jogterület különállóságának meghatározására, azonban az látszik, hogy az egyes szabályozási tárgykörök jogterületi, jogági besorolása esetleges.²⁹

Az éghajlatvédelmi jogot a szabályozási módszerek és a szabályozott életviszonyok különbözőségéből adódóan *labirintusszerűen képzelhetjük el*. Igaz ez akkor is, amikor a rendszeren belüli kapcsolódási pontokat, valamint akkor is, amikor kitekintve az éghajlatvédelmi jog közegeiből, annak más jogterületekhez való viszonyát vizsgáljuk. Például a kvótakereskedelem rendszere összekapcsolódik a teherelosztás szektoraival (hiszen közös bennük az Unió által nemzetközileg vállalt 8%-os emissziócsökkentés, a közös nyilvántartási előírások), és a két területhez viszonyítottan helyezhetjük el a LULUCF-ágazatokat is. Ezek a területek ugyanakkor szoros kapcsolatot mutatnak az energetikai kérdésekkel is: a villamos energia, a közületi és távhőtermelő vállalatok a kibocsátáskereskedelmi rendszeren keresztül, a teherelosztás pl. a közlekedés vagy a háztartások energiafelhasználásának révén, a LULUCF pedig többek között, mint biomassza-előállító, ugyancsak érinti az energijogot.

Meglátásom szerint az, hogy a klímavédelmi jogot a különféle szempontok (jogági besorolás, szabályozási módszertan, szabályozott életviszonyok köre, szabályozási tárgykörök stb.) nehezen megragadhatóvá vagy körülhatárolhatóvá teszik, nem kérdőjelezi meg annak létjogosultságát, hogy (akár környezetjogtól is) *különálló*³⁰ jogterületként kezeljük.

A következőkben az éghajlatvédelmi jog egyes jogterületekhez való kapcsolódási pontjait tekintem át. Azt a felfogást igyekszem alkalmazni, amely a mai magyar jogtudományban viszonylag széles körben elfogadott, pl. a tantárgyak, tanszékek, kutatási diszciplínák kijelölése körében. Azonban, ha a klímavédelmi szabályozásnak a közismerten széles szabályozási tárgykörét tekintjük, akkor viszonylag felületes ismeretek birtokában is jól látható, hogy azt a jogágakra, jogterületekre való felosztás csak részben tükrözi. Egy sor olyan szabályozási területről tudunk, ami klímavédelmi vagy akár nemzetgazdasági szempontból meghatározó, de nem jelenik meg az oktatás, a kutatás önálló tárgyaként. Ennek alapján kiegészíthető lenne a jogágak/jogterületek felőli megközelítés, pl. olyan szektorok tekintetében, mint a bányajog, iparjog, közlekedési jog. Ezek önálló szabályozási tárgykörök, sok esetben kifejezetten törvényhozási tárgykörök (esetenként több különböző törvény szabályozza őket), de a (hazai) tudomány mégsem tekint rájuk úgy, mint jogágakra/jogterületekre (ezek inkább csak szakigazgatási területként jelennek meg). Ezen túlmenően a klímavédelmi szabályozásnak bizonyos területeken olyan ágazati sajátosságai is megfigyelhetők, amelyek, meglehetősen komplex életviszonyokról lévén szó, még ebbe a megközelítésbe sem férnek bele. Ilyen például a háztartási szektor. Ezt a jogi szabályozás részben az energijogon, hulladékgyűjtési jogon, környezetjogon stb. keresztül igyekszik megragadni. Ráadásul ebben az esetben – akár csak a gazdaságsszabályozás némely területein – már nem csak a jogi szabályozásnak van szerepe, hanem megjelennek a közvetett ösztönző eszközök, tervezés, példamutatás, személetformálás, önszabályozás stb., amelyek már a jogi szabályozás határvidékeire vezetnek minket.

Az említett elhatárolási bizonytalanságokra is tekintettel az energijogot önálló területként szerepeltetem, nem pedig a közigazgatási jog vagy a környezetjog egy alterületeként. Ezt indokolja e „jogterület” fejlődése, jelentőségének növekedése mellett az is, hogy az energijog nem csak ökológiai, hanem pl. politikai, gazdasági vagy társadalmi aspektusból is szemrevételezhető, így önálló vizsgálati tárgyként megállja a helyét. A terjedelmi korlátokra is tekintettel csak a relevánsabb kapcsolódási pontok megjelölésére vállalkozom néhány példa segítségével.

1. Agrárjog

Az agrárjog az a jogterület, amely a köz- és magánjogot speciális módon elegyíti, és magában foglalja különösen az EU közös- és agrárfejlesztési jogát, agrárjogi szerződéseket, a mezőgazdasági üzem és mezőgazdasági termék előírásait, szakhatósági normákat, szakigazgatási rendszert, agrárpénzügyeket, valamint az erdőgazdálkodás és halászat normáit.³¹

28 JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2007. 219.

29 JAKAB: i. m. 223–224.

30 FODOR LÁSZLÓ: A „környezeti energijog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog*, 2014/6. 17.

31 RAISZ ANIKÓ – SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjognak, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban és a WTO-ban*. Agrár- és Környezetjog, 2012/12. 108.

Az agrárjog a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás előírásain keresztül több ponton kapcsolódik az éghajlatvédelemhez. Az erdőirtás, az állattartásból származó gáz-kibocsátás, a trágyázás, a műtrágyázás, valamint a rizstermesztés felelősek a teljes szén-dioxid-kibocsátás 14%-áért, a metán 42%-áért.³²

A helyes mezőgazdasági gyakorlat (és más, hasonló normagyűjtemények) előírásai (egyebek mellett) a környezetterhelés mérséklését célozzák. Ezek az előírások a környezetvédelem mellett klímavédelmi szempontokat is érvényesítenek. Nem utolsósorban ezek az előírások az alapjai az uniós költségvetésből származó források odaítélésének.

Az erdőgazdálkodás egyfelől, mint okozó, másfelől, mint megoldás (szénelnyelő) jelenik meg az éghajlatvédelemben. Ezért az erdőirtások észszerű keretek között tartása, az erdőgazdálkodási előírások klímabaráttá alakítása, a folyamatos erdőborítást biztosító erdőgazdálkodás minél szélesebb körű elterjedése (tarvágás helyett szálaló vágás ösztönzése), finanszírozási kérdések, kutatás-fejlesztés stb. is mind e körbe tartoznak.

A mező- és erdőgazdálkodásra alkalmas területek³³ végei, az emberiség élelemtermeléséhez hatalmas területek szükségesek, amelyekhez sokszor a meglévő (ős)erdőterületek kiirtásán keresztül jutnak (pl. pálmafatelepek létesítése végett). Éppen ezért sem mindegy, hogyan állunk a korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrásainkhoz. Ezek az ágazatok és más területhasználatok jelentik a LULUCF tárgyat.

2. Energiajog

Az energia-előállítás és -felhasználás a leginkább környezetterhelő magatartás. A fosszilis energiahordozókból történő energia-előállítás, a megújuló energiákra való átterés vagy az atomenergia alkalmazásának előírásai egyaránt az energiajog tárgykörébe tartoznak. A fosszilis energiahordozók elégetése révén légkörbe kerülő üvegházhatású gázok mérséklése, a szükséges energia megújulók révén való előállítása a klímavédelem fő célkitűzései. Az atomenergia pedig az alacsony szénkibocsátása mellett jelentős környezeti és energiapolitikai kockázatot jelent.

Az energiajog egy jól körülhatárolható eszközrendszere kifejezetten a klíma védelmét szolgálja. Pl. az intelligens fogyasztásmérők alkalmazása a háztartásokban (amit az EU bizonyos feltételekkel elvár a tagállamoktól) az energiahatékonyság és-takarékosság révén (a tudatosabb

fogyasztást segítve elő) a szénkibocsátást mérsékli.³⁴ A megújuló energiaforrások elterjedésének ösztönzése mára az Unió egyik alapvető (energia-, klímapolitikai, ellátásbiztonsági, versenyképességi) törekvése (csökkenti a fosszilis energiahordozóktól való függőséget, mérsékli a szénkibocsátást és a tiszta technológiák elterjedését segíti elő).³⁵

Az EU 2009-es klíma-energetikai jogszabálysomagja már elnevezésében is az éghajlatvédelmi jog és az energiajog szoros kapcsolatát mutatja, és megteremt egy közös szabályozási kör, az ún. környezeti energiajog alapját. Ebbe illeszkednek az ún. 20-20-20-as célkitűzések, amelyek az energiapiacot érintően kívánnak klímavédelmi eredményeket elérni az energiahatékonyság, a megújuló energia és az üvegházhatású gázok kibocsátása terén.³⁶

3. Környezetjog

A klímajog környezetjoghoz való viszonya tűnik a legkézenfekvőbbnek, legegyszerűbbnek, a valóságban azonban ez kicsit összetettebb kérdés. A szellemiségében a környezetjoggal nagyfokú rokonságot mutató éghajlatvédelmi jog mára már túlnőtt a környezetjog nyújtotta lehetőségeken. Alapja mindkettőnek az ökológiai kérdések szabályozása (mintegy az általános és speciális viszonyában), a szabályozási módszerek, az alapelvek egy körülhatárolható köre, egyes jogintézmények (kibocsátási engedély, környezethasználat engedélyezése, bírság stb.)³⁷ azonosak. Ezek a jellemzők azonban csupán azt mutatják, hogy az éghajlatvédelmi jog megszületése a környezetjogból való kiágazásként (is) értelmezhető. Önállóságát napjainkban már többféleképpen is megindokolhatjuk. Az éghajlatvédelmi jog nem egy konkrét ökológiai problémára, hanem *egy komplex problémakörre kíván választ találni* (igaz, ez a holisztikus szemléletmód a környezetjogban is egyre nagyobb hangsúlyt kap). A komplexitást mutatja az is, hogy a csővégi látásmód és megoldások nem szolgálnak megfelelő eredménnyel, ami az integráció további elmélyítésének igényét veti fel. A klímavédelemben megjelenő eszközök szemléletüket, forrásukat, működési mechanizmusukat stb. tekintve heterogének. Az összetettség megmutatkozik pl. abban is, hogy az Unió által a klíma védelmére felvonultatott számtalan eszköz jelentős része más szakterületeken ismeretlen, sőt azok közül egyeseknek a megítélése a környezetjog klaszszikus területei (értékei) felől egészen más, mint klíma-

32 The State of Food and Agriculture – ClimateChange, Agriculture and FoodSecurity. FAO Report. 2016. 38. http://www.fao.org/publications/sofa/en/?utm_source=faohomepage&utm_medium=web&utm_campaign=featurebar (2016. október 24.).

33 Az agrárium környezetvédelmével kapcsolatban lásd *Agrárjog* (szerk.: Vass János) ELTE ÁJK. Budapest, 1999. 145–174.

34 FERENCZI KRISTÓF et al.: *Új irányok a közösségi villamosenergia-piaci szabályozásban*. In: A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I. (szerk.: Fazekas Orsolya), Complex. Budapest, 2010. 67.

35 FERENCZI: i. m. 76.

36 KAHL, VON WOLFGANG: *Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU*. In: Schulze-Fielitz, Helmuth – Müller, Thorssten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009, 21–70.

37 FODOR LÁSZLÓ: i. m. (27. jegyzet) 248–257.

Tanulmány

védelmi szempontból. Pl. a szén-dioxid geológiai tárolása komoly földtani kockázatokkal jár, de talán még szemléletesebbek a „klímasemleges” atomenergia káros, egyelőre nem megoldott következményei (radioaktív hulladékok keletkeznek, amelyek egy jelentős részére nincs megfelelő ártalmatlanítási technológia).

Elhatárolási ismérv lehet az is, hogy a környezetjogban a leghangúlyosabb szabályozási módszer a közigazgatási (vagy rendészeti) szabályozás, a kötelezések, tiltások, szankciók, előírások szabályrendszere.³⁸ Ez a klímajogban mérsékeltebben érvényesül, itt az ösztönzők, gazdasági szereplők magatartásának befolyásolása, az állami részvétel alacsonyabb szintje, a szemléletváltás, az új, innovatív megoldások stb. nagyobb szerepet kapnak, aminek egyik meghatározó oka a hangsúlyos gazdaságba ágyazottság.

4. Alkotmányjog

„Az alkotmányjog a szuverenitás, az állami főhatalom gyakorlását felölélő joganyag összessége”; az állami és társadalmi rendre, a kormányzati szervekre, az államszervezetre, és az alapvető jogokra vonatkozó előírások rendszere.³⁹

Az éghajlatváltozás az élethez, a környezethez, az egészséghez, a tulajdonhoz való jogot, a vállalkozás, a foglalkozás szabadságát, a biztonsághoz való jog érvényesítésének az objektív feltételeit is érinti. Ökológiai hatásai ugyanis sokszor emberéleteket veszélyeztetve vagy közvetelve következnek be. Az élethez, a biztonsághoz való jog sérül akkor, amikor (pl. aszály, az erőforrások hozzáférése végett indított konfliktusok miatt) otthonukat elhagyni kényszerülő emberek tömegei indulnak útnak biztonságosabb területeket keresve lakóhelyül. A tulajdonhoz való jog sérelmét előidézik, pl. a viharok, tornádók, elöntött területeken a lakóingatlanok, vagyontárgyak megsemmisülése. A légkörbe kerülő káros anyagok az életminőséget, életkilátásokat rontják, a savas esők a természeti, valamint az épített környezetben okoznak károkat. Ezért a környezethez való jogot is érintik.

Ugyanakkor az épületek energetikai tanúsítása is idekapcsolható, amennyiben egy ilyen eszköz a tulajdonhoz való jogot korlátozhatja klímavédelmi szempontból, hiszen a tulajdonos csak ennek birtokában adhatja el ingatlanát. Az éghajlatvédelem joga a vállalkozás, a foglalkozás szabadsága korlátozásának oldaláról is megragadható, ugyanis a célkitűzések jegyében, pl. az ETS hatálya alá tartozó vállalkozásnak számolnia kell azzal, hogy csak korlátozottan bocsáthat ki tevékenysége során szén-dioxidot (s emiatt terméket, szolgáltatást is), ennek mértékét pedig az Európai Bizottság szabályozza, felügyeli és ellenőrzi. A gazdasági szereplőknek általában számot kell vetniük azzal, hogy a klímavédelmi célkitűzések az Unióban egyre több ágazatra kerülnek kiterjesztésre.

Témám szempontjából nyilvánvalóan a környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk) az az alkotmányi érték, amelyikhez a klímavédelem leginkább kapcsolható, hiszen a környezet védelmébe beleértendő a klíma védelme is. Ugyanakkor az Alaptörvény környezeti előírásai alkalmasak az energetikai kérdések becsatornázására is, amit megerősít a „természeti erőforrások megóvása” és a „jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele” fordulat is [38. cikk, P) cikk]. Mindebbe beleértendő ugyanis [a P) cikk példálózó felsorolását értelmezve] a fosszilis energiahordozókkal való észszerű gazdálkodás kívánalma.

A környezetjog kapcsán már említett példát továbbfűzve, az állam környezetvédelmi kötelezettségéből (pl. a német joggyakorlat mintájára⁴⁰) levezethető egy „környezetbarát” energiarendszer kialakítása, s ennek keretei közt akár a megújuló energiahordozókra való teljes áttérés, vagy a nukleáris energiával való szakítás is, annak súlyos környezeti következményei, kockázatai miatt.

Túllépve a magyar alkotmányjogi normák körén (amelyek az energiarendszerről kifejezetten nem nyilatkoznak, csupán értelmezésük vezet, szükségszerűen, környezeti-energiajogi követelményekhez), érdekességként, s egyúttal akár az alkotmányozás, akár az értelmezés lehetséges irányát illetően is jó példákkal szolgálnak más országok. Így Ausztriában alkotmánytörvény mondja ki, hogy az atomenergia nem kívánatos⁴¹, Svájcban pedig a szövetségi alkotmány mondja ki a környezetbarát energiarendszer igényét, és az állami ösztönzés szükségességét az energiatakarékoság, valamint a megújuló energiaforrások körében.⁴²

5. Pénzügyi jog

A pénzügyi jog körébe tartozik – a legelfogadottabb elmélet szerint – az adójog, a költségvetési jog, az államadósság joga, a monopóliumok joga, az állami vállalkozások, a közszállítások, a vagyongazdálkodás pénzügyi előírásai, a szubvenciók normarendszer, valamint a gazdasági struktúraváltás szabályai és a valutajog.⁴³

A klímavédelem az önkormányzatok éghajlatvédelmi finanszírozásától kezdve, az állam piacbefolyásolási módszerein át az adójogi rendelkezésekig számtalan módon megjelenik a pénzügyi jogban és viszont. Példaként említhetők az energiaadó és a környezetvédelmi adók. Az energiaadó az ásványolajtermékek és az energiatermékekre kivetett adónem.⁴⁴ A földgázon kívül a villamos

38 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 133.

39 *Alkotmánytan I.* (szerk: Kukorelli István) Budapest, Osiris, 2007, 33–34.

40 Ehhez bővebben lásd FODOR: i. m. (8. jegyzet) 37–64, 81–101, 131–201.

41 FODOR LÁSZLÓ: *A megújuló energiák szabályozása Ausztriában*. In: (szerk.: Csák Csilla), *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 80. születésnapjára*. megjelenés alatt, Miskolci Egyetem. Miskolc, 2017.

42 FODOR LÁSZLÓ: *A megújuló energiák támogatása Svájcban*. Jog, Állam, Politika. 2016/4. megjelenés alatt.

43 NAGY TIBOR: *A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány*. In: Pénzügyi jog I. (szerk.: Simon István) Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 44.

44 Pénzügyi jog II. (szerk.: Simon István) Osiris, Budapest, 2007. 283–287.; Nagy Zoltán az energiaadót kifejezetten klíma-, valamint környezetvédelmi szempontból tárgyalja. Lásd NAGY ZOLTÁN: *Környezeti*

energiára és a szénre terjed ki.⁴⁵ A környezetvédelmi adók közül pedig a levegőterhelési díjat emelhetjük ki, amely bizonyos levegő-, illetve klímaterhelő anyagok (pl. kén-dioxid, nitrogén-oxidok stb.) kibocsátásához kapcsolódik.⁴⁶

A pénzügyi jog továbbá a klíma szempontjából kedvező beruházások, megoldások finanszírozása révén is kapcsolódik az éghajlat védelméhez. Tipikusan (uniós) éghajlatvédelmi eszköz a NER 300, amelynek keretében a kvótakereskedelmi rendszerből származó bevételeket allokálják klímavédelmi beruházások (megújuló energiaforrások, szén-dioxid geológiai tárolása) finanszírozására.⁴⁷

A megújuló energiák a fosszilizsekkal (kőolaj, földgáz, kőszén) szemben költség- és így versenyhátrányban vannak, ennek leküzdésére több jogintézmény ismert, pl. a kötelező átvétel vagy a zöld bizonyítvány rendszere. A kötelező átvétel egy „árvezérelt működési támogatás, ahol a zöldáram-termelők [...] a termelt villamos energiát a villamosenergia-hálózatba egy előre meghatározott áron betáplálják”. Ennek alkalmazásával egy „védett piac” jön létre, mert a zöldáram-termelőknek „nem kell versenyezniük”, sem egymással, sem a piac más szereplőivel.⁴⁸ A zöld bizonyítvány „egy mennyiségvezérelt működési támogatás”, amelyben első lépésként meghatározzák egy adott időszakra vonatkoztatva a minimális zöldáram-résarányt, amit teljesíteni kell. A villamosenergia-piac több szereplője érintett lehet és vásárolnia vagy előállítania kell (termelésre a termelő, vásárlásra a fogyasztó vagy kereskedő kötelezhető).⁴⁹ Ugyanakkor idetartozik még a megújuló villamosenergia-termelés támogatási rendszere (METÁR), amely a megújuló villamos energia körében alkalmazott részarányának növelését lesz hivatott elősegíteni. Az ezt szabályozó törvényt a magyar Országgyűlés 2016 nyarán fogadta el.⁵⁰

5. Polgári jog és kereskedelmi jog

Ahogy a környezetjogban is megfigyelhető a közigazgatási jog dominanciája mellett a magánjog nélkülözhetetlen szerepvállalása, a klímavédelemben is jellemző az eszközeinek a jelenléte. A magánjog teljes szabályozási

körének felelevenítésétől itt eltekintve (amelybe beletartozik a szellemi alkotások joga, a dologi jog, a kötelmi jog, a felelősségi kérdések, a kereskedelmi jog stb.), csak néhány ponton mutatok rá az éghajlatvédelemmel való kapcsolatra.

A kvótakereskedelem rendszerében a kibocsátási egységeknek a felek (nemzetközi szinten államok, uniós szinten vállalatok) közötti adásvétele, a fel nem használt egységek következő évre való átvitele (ún. bankolás) például olyan klímavédelmi megoldások, amelyeknek szükséges a polgári és kereskedelmi jogi szabályozása. A klímavédelmi szabályozásban egy sor különböző tanúsítványnak, vagyoni értékű jognak (pl. zöld, fehér bizonyítványok, energiatanúsítványok) az átadása, átruházása szintén ezt igényli.

A szén-dioxid felszín alatti tárolása során bekövetkező károk esetén sajátos polgári jogi felelősségi szabályokat kell alkalmazni, az állam fokozottabb szerepvállalása mellett.

A polgári jog körébe tartozik a közérdekű tulajdonkorlátozás esete, pl. az iparigazgatásban, illetve az energetikai szektorban, amikor bizonyos tevékenységek ellátásához, az üzemeltetéshez szükséges berendezések elhelyezéséhez szolgálmi jog, vezetékjog, korlátozások, tilalmak alkalmazására van szükség.⁵¹ Ez témám szempontjából többek között a megújuló energiák térhódítása, a hálózatok fejlesztése, decentralizációja miatt is érdekes.

6. Közigazgatási jog (szakközigazgatások)

A legfontosabb talán, hogy a klímavédelem is olyan szakterület, amely nem létezhet a közigazgatás eszközrendszerében (pl. a környezethasználatok engedélyezése, a nyom követési, jelentéstételi, nyilvántartási követelmények, a szankciók) nélkül (erre már korábban is utaltam). Emellett megállapítható, hogy igazgatása sajátos szervezetet igényel (pl. a kibocsátási egységek nyilvántartása körében ez az EU valamennyi tagállama esetén meg is valósul).

A közigazgatási jogon belül az ún. szakigazgatásokon keresztül is megragadható a vizsgált kérdés. A közigazgatási jog „az állam integrált szakigazgatási rendszere, [...] amelynek alapvető szerepe [...] a döntések előkészítése és a döntések végrehajtása”, magában foglalja a közigazgatás tevékenységét, feladatait, szervezetét, valamint működését szabályozó normákat.⁵²

A szakigazgatások széles köréből merítve releváns a kapcsolat az iparigazgatással (energetikai, bányászati igazgatás), a vízügyi, építési igazgatással, a területfejlesztéssel és -rendezéssel, a környezetvédelmi, a katasztrófa-

ti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében. Miskolci Egyetem. Miskolc, 2013. 128–172.

45 FEHÉR TAMÁS: A földgázpiac működésének főbb adózási kérdései. In: A magyar földgázszektor működése és szabályozása I. (szerk.: Fazekas Orsolya) Complex. Budapest, 2014. 503.

46 FEHÉR: i. m. 57–58.

47 NER 300 programme, https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ner300/index_en.htm (2016. november 14.).

48 TÓTH TAMÁS: A megújuló energiaforrásból termelt villamos energia ösztönzési rendszere. In: A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I. (szerk.: Fazekas Orsolya) Complex. Budapest, 2010. 101–108.

49 TÓTH: i. m. 103.

50 <http://enhat.mekh.hu/index.php/2016/06/16/elfogadtak-a-metar-t/> (2016. október 27.).

51 GYURITA RITA et al.: Az iparigazgatás. In: Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet. (szerk.: Lapsánszky András) Complex. Budapest, 2013. 142.

52 Magyar közigazgatási jog – Általános rész. (szerk.: Fazekas Marianna – Ficzere Lajos) Osiris Kiadó. Budapest, 2006. 34–36.

Tanulmány

védelmi vagy a közlekedési igazgatással. Az ipari igazgatásra az előzőekben hoztam példát, a vízügyhöz a vízi ökoszisztémák és vízi környezet megőrzése, a fenntartható vízhasználat, az árvíz és az aszály hatásaira való felkészülés és annak enyhítése körében kapcsolódhatunk.⁵³ Az említett területek együttesen (halmazként), egymásra hatva illeszkednek az éghajlatvédelem jogába.

7. Nemzetközi magánjog

A nemzetközi magánjog kifejezés két értelemben használatos, tágabban nem csupán a kollíziós szabályokat foglalja magában, hanem „a nemzetközi magánjogi viszonyokat közvetlenül rendező anyagi jogi szabályokat is” értjük alatta. A szűkebb értelemben vett nemzetközi magánjog pedig – amely egyben a magyar jogtudományban napjainkban használatos – csak azokat az előírásokat rendezi e jogterületbe, „amelyek a lényeges nemzetközi elemmel rendelkező polgári jogi, családjogi és munkajogi jogviszonyokat közvetett, kollíziós módszerrel, valamely állam anyagi jogára utalva rendezik”⁵⁴. Az éghajlatvédelem specifikusságára és a klímajog gazdaságtól átszőtt jellegére tekintettel, tágabb értelemben alkalmazom vizsgálati szempontként a nemzetközi magánjogot.

A nemzetközi kvótakereskedelemmel összefüggésben az államokon keresztül, de vállalkozásokhoz juttatva kerül sor a kibocsátási egységek adásvételére, elszámolására, a jogviták feloldására. E körhöz tartozik a beruházásvédelem is, pl. az ún. együttes végrehajtás, vagy a tiszta fejlesztési mechanizmus beruházásainak a körében. A kereskedelem, a piac, az egyéb politikai és gazdasági kockázati tényezők egyértelműen arra vezetnek, hogy a beruházók védelmet keresnek. Beruházásvédelmi jogi megoldások szükségesek például akkor, amikor egy iparilag fejlett államból származó tőkeerős vállalat egy szegényebb, harmadik világbeli fejlődő államba telepít⁵⁵ olyan beruházást, amelynek célja az éghajlatvédelmi kötelezettségeknek való megfelelés (pl. erdőtelepítés, naplempark létesítése, szén-dioxid geológiai tárolásának pilotprojektjei).

VI.

Az éghajlatvédelem integráltsága

A jogágakhoz való kapcsolódás értelmezhető a klímavédelmi szempontok beépítéseként, integrációjaként is az egyes életviszonyok szabályozásába. De az integrációnak lehetséges más értelmezése is. Külső integráció az, ami-

kor a környezeti (esetünkben speciálisan az éghajlati) érdek a kisebb rész, az „integrálandó szerepét” tölti be.⁵⁶ A nagyobb halmaz lehet a politika, vagy más jogterület, vagy gazdasági szempontrendszer. Az éghajlat védelmének jegyében és az ehhez rendelt jogi keretek nyújtotta lehetőségek szempontjából nemcsak arra kell választ találni, hogy van-e vagy nincs külső integráció, hanem (ha van) azt is vizsgálat tárgyává érdemes tenni, hogy az milyen mértékű. Az alacsony szint kevésbé hatékony megvalósulást biztosít, a magasabb szint pedig hatékonyabbat. Azt, hogy mennyire hatékony, pedig abból lehet leszűrni, hogy mennyiben váltja/váltotta be a hozzá fűzött reményeket; alkalmas (volt)-e a kitűzött cél elérésére. A cél lehet általában klímavédelmi, vagy specifikus, egy adott szakterület vonatkozásában.

Az is jelentős, hogy milyen közre- és visszahatások figyelhetők meg a klímavédelem és a másik (a többi) terület szabályozása között. Itt sokszor az adott jogintézmény, megoldás, szabályozási kör létrehozásának céljaiból indulhatunk ki. Ugyanis jellemzően a nem (elsődlegesen vagy) kizárólagosan emissziócsökkentési vagy adaptációs céllal létrejött jogintézményeknél kollízió esetén az éghajlatvédelem háttérbe szorul (miként a gazdasági és környezeti érdekek ütközésekor is jellemzően a gazdasági szempont kap hangsúlyosabb – esetleg kizárólagos – szerepet).

Az integráció – legáltalánosabb értelemben – az éghajlatvédelmi szempontok más (jogi, politikai) területeken való figyelembevételét jelenti. De vajon elegendő-e csupán a figyelembevétel, ami alatt azt értjük, hogy valamely döntés meghozatalakor mérlegelik a hivatkozott (jelen esetben éghajlatvédelmi) érdekeket, szempontokat? A figyelembevétel biztosan nem jelenti a klímavédelmi szempontok maximális érvényesítését (ami alighanem különböző jogok aránytalan korlátozásának tűnne), mivel a figyelembevétel jogi értelemben mérlegelést jelent, amelynek során (indokolva ugyan, de) el is vethetik azokat. Ezt a megközelítést klímavédelmi szempontból kevésnek érzem. A természettudományos megközelítés tükrében az integrációt az éghajlatvédelmi joggal összefüggésben a klímavédelmi célok, szempontok, érdekek tényleges érvényesítéseként, érvényesüléseként látom szükségesnek.

Ebből a megvilágításból az integráció ma csak részlegesnek mondható, aminek oka lehet például az *integráció kétszintűsége*. A környezetvédelemben az integrációs folyamat elindulásakor még nem beszélhettünk éghajlatvédelmi szempontokról, ekkor még a környezeti érdekek összehangolására, a szektorális szemlélet felszámolására helyeződött a hangsúly. A második integrációs korszaknak így csak napjainkban lehetünk szemtanúi, amikor

53 GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: *A vízügyi igazgatás*. In: Lapsánszky (szerk.): i.m. (51. jegyzet) 194–200.

54 BURIÁN LÁSZLÓ: *Nemzetközi magánjog – Általános rész*. Pázmány Press. Budapest, 2014. 44–45.

55 MÁDL FERENC – VÉK ÁS LAJOS: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2012. 253–254.

56 FODOR LÁSZLÓ: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó. 2000. 14.

már a (sajátos) klímavédelmi szempontokat, illetve érdekeket integráljuk a környezetvédelembe, valamint azon keresztül más ágazatokba (pl. az energiaszektorba).

Az integráció az előzőek fényében több, mint érdekek, szempontok megemlítése, figyelembevétele más politikák megalkotásakor, döntések meghozatalakor. Integrációról az éghajlatvédelemmel (éghajlatvédelmi joggal) összefüggésben csak úgy érdemes beszélni, hogy *rendszerben kezeljük és összekapcsoljuk azt a fenntarthatósággal*.⁵⁷

VII.

Összegző gondolatok

Az éghajlatvédelmi jog meglehetősen fiatal, új területe a jognak, amely keresi a helyét ebben a rendszerben. Kreatív, holisztikus szemléletével, újszerű megoldásaival magának a jogrendszernek a kereteit feszegeti.

Mind a külső (más jogterületekhez, illetve jogágakhoz való viszonyában), mind a belső (az eszközök, jogintézmények egymáshoz való viszonylatában való) integráció körvonalai megfigyelhetők. Ez azonban még töredékes. A belső integráció rendszerjellegét fejez ki, az eszközök, megoldások nagy számban jelen vannak, ezek között megtalálhatóak a sikeresebb megítélésűek (pl. uniós kvótakereskedelem) és azok is, amelyek még fejlesztésre szo-

rulnak, vagy idő szükséges a határozottabb formába öntésükhöz (pl. teherelosztás).

Az is láthatóvá válik, hogy az éghajlatvédelmi jog, noha különállósága körvonalazódni látszik, mégsem önmagában álló. Számtalan módon és számtalan ponton kapcsolódik különböző jogterületekhez, ahol a klímavédelmi megoldások megtalálhatóak, célkitűzések realizálódhatnak. Ez az asszertív jelleg szükségesnek is mutatkozik a fennálló ökológiai kihívások kezeléséhez.

Ugyanakkor magának a klímavédelemnek is alkalmazkodnia kell a hagyományos jogterületekhez, amikor átveszi megoldásait, támaszkodni kíván előírásaira.

A klímavédelmi jog belső rendszere (abból adódóan, hogy kialakulóban van, s számtalan elemmel rendelkezik) az előzőek fényében akár azzal is jellemezhető lehetne, hogy kaotikus (még ha elszántan is keressük a rendszerezés vezérelveit). Mindezt az alapul fekvő ökológiai rendszer komplexitásával és az emberi életviszonyok sokszínűségével, gazdasághoz kötöttségével lehetne magyarázni. Ez azonban véleményem szerint nem helyes megközelítés, még ha strukturáltságát nehezen is mutatja ez a jogterület. A csoportosítási szempontok, az éghajlatvédelem értékei mind arra sarkallnak bennünket, hogy váltunk nézőpontot, és másfajta szemlélettel tekintsünk erre a jogterületre. Segítségül pedig a rezilienciát, az ökológiai szemléletet és a fenntarthatóság alapelvét hívhatjuk. Ezeknek megfelelően pedig *a belső és külső integrációnak együttesen, mindent áthatóan kell megvalósulnia*, és nem érhetjük be részeredményekkel. Ez a jövőben szükségképpen eredményezi majd azt, hogy csak olyan döntéseket szabad meghozni, amelyek nem sértik a környezeti érdekeket és fenntartható világot teremtenek meg.

⁵⁷ BÁNDI GYULA: *A fenntartható fejlődés jogáról*. Pro Futuro. 2013/1. 12–14; 18.

Móré Sándor egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)
 Szilvássy György Péter tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (Budapest)

A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon

Közismert, hogy az utóbbi időben Európára és Magyarországra igen jelentős migrációs nyomás nehezedik. Ennek megfelelően, a helyzet kezelése érdekében az elmúlt két évben a menekültügyi szabályozás terén igen jelentős módosítások láttak napvilágot. Jelen tanulmányunkban a menekültügyre vonatkozó jogi, szervezeti és eljárási keretek – korántsem teljes körű, de lehetőség szerint átfogó – bemutatására teszünk kísérletet.¹

1. A menekültügyi jogi és eljárási keretei Magyarországon

Magyarországon a menekültügyi igazgatás alapvető feladatait egy központi államigazgatási szerv látja el, ugyanakkor – természetesen – e szerv is illeszkedik a közigazgatás hagyományos szervezetrendszerébe. Így miniszteri irányítás alatt áll, és központi szerve mellett területi szervekkel is rendelkezik. Mielőtt azonban e szervet részletesen bemutatnánk, indokoltnak látszik néhány szót szólni a menekültkérdés magyar jogi szabályozása, illetve a menekültügyi igazgatás hatósági eljárási szabályai kapcsán.

1.1. A magyar jogi szabályozás keretei

Hazánkban is irányadó, hogy a menekültek és más, hasonló jogállású személyek jogviszonyaival összefüggő szabályozás többszintű.

Legmagasabb szinten alkotmányunk, azaz Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) tartalmaz néhány olyan rendelkezést, melyet témánk szempontjából indokolt figyelembe venni. Elsősorban említésre méltó az alapvető jogokról szóló fejezet (címe: Szabadság és felelősség), melynek XIV. cikk (3) bekezdése kimondja: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékkjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetés-től való félelmük megalapozott.”

Magyarország tehát – összhangban több nemzetközi egyezményrel – alkotmányában is világossá tette: elkötelezett a menekültek megsegítésének ügye iránt, a segítségnyújtást *állami kötelezettségnek* tekinti. Ugyancsak egyértelmű az Alaptörvény alapján, hogy menekült kizárólag *nem magyar állampolgár* lehet. Ebben az esetben az a kivételes helyzet áll fenn, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó magyar jogszabályok hatálya – Magyarország területén tartózkodó – nem magyar állampolgárokra terjed ki.

Alaptörvényünk egyebekben egy konkrét, további jogosultságot biztosít a Magyarországon menekültként elismert *nagykorú* személyeknek, éspedig a választójog egyik vetületének *aktív oldalát*, konkrétan azt, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választóként vehetnek részt, azaz szavazat leadására van joguk [XXIII. cikk (3) bekezdés].

A jogszabályok körében legmagasabb szinten az Or-

¹ A tanulmányban bemutatott helyzet a 2016. augusztus 1-jén hatályos jogszabályi környezetet veszi alapul.

A kézirat lezárása óta történt néhány változás köréből a következőket indokolt kiemelni:

1. A Kormány a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet által elrendelt válsághelyzet időbeli hatályát 2017. március 8-ig meghosszabbította [272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelet 1. §].

2. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal új neve: Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet]. A változás 2017. január 1-jén lépett hatályba, a BÁH-ról szóló kormányrendelet pedig hatályát veszítette.

3. Az új elnevezésű hivatal új szervezeti és működési szabályzata ugyancsak 2017. január 1-jén lépett hatályba [39/2016. (XII. 29.) BM utasítás]. Ezzel a BÁH korábbi szervezeti és működési szabályzata hatályát veszítette. Egyebekben a változások a tanulmány tartalmi elemeit nem érintik.

szágygyűlés által alkotott *törvények* szintjét kell vizsgálat alá vennünk. E körben említendő a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Met.).

A törvény részletesen rendezi a vonatkozó kérdések anyagi és eljárási oldalát is. Személyi hatálya azokra a külföldiekre terjed ki, akik dublini eljárás hatálya alatt állnak, elismerés iránti kérelmet nyújtottak be, vagy menedékjogot élveznek. Külföldinek tekinti a törvény a nem magyar állampolgárok mellett a hontalanokat is, azaz azon természetes személyeket, akiket saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. A menedéjog a törvény értelmében magában foglalja nemcsak az ország területén való tartózkodás jogcímét, hanem egyidejű védelmet is a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.

Hazánkban menedékjogot nem kizárólag a menekültként, hanem hasonlóképpen az oltalmazottként vagy menedékesként elismert személy is élvez. (Az oltalmazottat a törvény szerint *kiegészítő*, a menedékest pedig *ideiglenes védelem* illeti meg.) A fentiek mellett Magyarország védelmében részesítheti az ún. *befogadottakat* is.

A menedékjogi törvény végrehajtására alkotta meg a Kormány a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletet (Vhr.). A menedékjogi szabályozás harmadik szintjén számos részletszabály található – a törvényhez hasonlóan – mind anyagi, mind eljárási rendelkezések vonatkozásában.²

1.2. A menekültügyi eljárás alapvető keretei

A Met. által szabályozott eljárások – melyeket a törvény *menekültügyi eljárások* néven foglal össze – éppen úgy közigazgatási hatósági eljárások, mint pl. az építésügyi, a hatósági igazolványok kiadására irányuló, vagy éppen a telepengedély megadása iránti eljárások. Ennek megfelelően a menekültügyi eljárások általános (háttér)szabályozását is a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jelöli ki.³

2 A menedéjjoggal összefüggő jogi szabályozás anyagi és eljárási kérdéseinek részletes elemzését lásd: A migráció elmélete (szerk.: Hautzinger Zoltán) NKE, Budapest, 2014. 59–61.

3 Hautzinger Zoltán a nem honos személyekkel (külföldiekkel) kapcsolatos jogi szabályozást összefoglalóan az idegenjog kifejezéssel illeti. E körben a menekültügyi eljárásokkal összefüggő szabályok az ún. adminisztratív idegenjog körébe sorolhatók, melyek – tágabb értelemben – a magyar közigazgatási jog különös részéhez tartoznak. Lásd részletesen: HAUTZINGER ZOLTÁN: *Idegenjog kontra idegenrendészet*. In: Rendészettudományi gondolatok. (szerk.: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014. 113., 116.; valamint Hautzinger Zoltán: *Idegen a büntetőjogban*. And-Ann Kiadó, Pécs, 2016. 21–22.

A Ket. általános szabályai és az egyes szakigazgatásokra vonatkozó különös eljárási szabályok viszonyrendszerének igen széles irodalmából lásd pl.: BOROS ANITA: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013. 42–43.; PATYI ANDRÁS: *Az általános szabályok és a különös eljárási szabályok viszonya*. In: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. (szerk.: Patyi András): Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 77–87.

A menekültügyi eljárás ugyanakkor számos olyan jellegzetességet is magán hordoz, amely miatt a Ket. szabályainak alkalmazása jelentős nehézséget okozna. Ez okból a Ket. kimondja, hogy rendelkezéseit – a törvény szóhasználatára szerint – a *menedékjogi eljárásban* csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Ez a megfogalmazás lényegében egy *általános felhatalmazást ad* az általános eljárási szabályoktól történő eltérések kialakítására, azaz a Ket.-et „háttérbe szorítja”, általános, de szubszidiárius (kiegészítő) szabállyá teszi a menekültügyi eljárásokban. A Met. bőségesen él ezzel a felhatalmazással.

1.2.1. A menekültügyi eljárás két alapvető fajtája a Met. szerint:

- a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló, valamint
- a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás.

Figyelemmel arra, hogy az eljárási szabályok mind a Met.-ben (33–80/G. §), mint a Vhr.-ben (62–108. §) rendkívül terjedelmesek, jelen keretek között csak néhány általános közös szabály összefoglalására vállalkozunk.

A Met. szerint a menekültügyi eljárás célja annak megállapítása, hogy a törvény alapján:

- a) fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei,
- b) fennáll-e az elismerését kérő külföldi esetében a visszaküldés tilalma (ún. *non-refoulement*),
- c) a visszaküldési tilalom fenn nem állása esetén az elismerését kérő külföldi kiutasítható, illetve kitoloncolható-e,
- d) a külföldi a dublini átadás keretében átadható-e.

A menekültügyi eljárásban mind a hatósági, mind a bírósági szakasz megindítása első alkalommal tárgyi költségmentes. Az eljárás mindig – az elismerés iránt benyújtott – *kérelemre indul*. Az elismerését kérő személyesen jár el, és kérelme előterjesztésekor köteles a menekültügyi hatóság előtt *személyesen megjelenni*.

A menekültügyi hatóság az elismerés iránti kérelem benyújtásakor, illetve a menekültügyi őrizet elrendelésekor köteles intézkedni az elismerését kérő arcképmásának, valamint ujjnyomatának rögzítése iránt. Ha az elismerést kérő személy fogvatartott, az eljárást soron kívül kell lefolytatni. A menekültügyi hatóság a meghozott döntés közléséről főszabály szerint 8 napon belül köteles gondoskodni.

1.2.2. A törvény több jelentős garanciális szabályt is rögzít. Így kimondja, hogy az elismerését kérő személy a menekültügyi eljárásban mind szóban, mind írásban *használhatja az anyanyelvét* vagy azt a nyelvet, amelyet megért. A határozatot az elismerését kérővel az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven szóban kell közölni, ezzel egyidejűleg írásban is közölni kell (írásban azonban

Szemle

csak magyarul).⁴ A menekültügyi hatóság köteles az elismerését kérő eljárás jogairól, kötelezettségeiről, továbbá a kötelezettség megszegésének jogkövetkezményeiről – az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven – a kérelem benyújtásával egyidejűleg írásban tájékoztatni. Emellett az elismerését kérőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy saját költségén, illetve rászorultsága esetén – a jogi segítségnyújtásról szóló külön törvényben foglaltak szerint – díjmentesen jogi segítséget vegyen igénybe, vagy elfogadja valamely jogvédelemmel foglalkozó bejegyzett egyesület ingyenes jogi segítségét. A fentieken túl az eljárásban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselője is részt vehet.

Az ügyféli kötelezettségek között a törvény külön kiemeli, hogy az elismerését kérő az eljárás során köteles tűrni csomagjának, ruházatának, járművének átvizsgálását, valamint arcképmásának és ujjnyomatának rögzítését.

1.2.3. Az általános eljárási szabályok között kiemelés érdemel végül, hogy a Met. több, a Ket.-ben szabályozott jogintézmény alkalmazását kizárja. Legfontosabb rámutatni arra, hogy a jogorvoslati lehetőségek lényegesen szűkebbek: menekültügyi eljárásban *sem fellebbezésnek, sem újrafelvételi eljárásnak nincs helye*. A fellebbezés kizártsága miatt a menekültügyi eljárás *egyfokú közigazgatási eljárás*. Természetesen mindez nem zárja ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

1.2.4. A különös eljárási szabályok között az ügyintézési határidő kérdését indokolt még vizsgálat alá venni.

a) Ha a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kéri, a hatóság a kérelmet vizsgálatnak veti alá. A vizsgálat során a menekültügyi hatóság megállapítja, hogy a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei fennállnak-e, valamint megállapítja, hogy a kérelem elfogadhatatlan, vagy gyorsított eljárásban való elbírálásnak van-e helye.

Az elfogadhatatlan vagy gyorsított eljárásban elbírált kérelmek ügyében a döntést az elfogadhatatlansági vagy gyorsított eljárást megalapozó ok megállapításától számított *15 napon belül* kell meghozni.

Ha a fentiek alapján a rövidebb időtartamú eljárásnak nincs helye, az eljárást a kérelem benyújtásától számított *60 napon belül* kell lefolytatni.

Az eljárásban részt vevő szakhatóság részére a törvény *8 napos* ügyintézési határidőt biztosít.

b) Ha a külföldi menedékeskénti elismerését kéri, az ügyintézési határidő *45 nap*, mely ugyanakkor nem hosszabbítható meg. A szakhatósági eljárásra viszont ez esetben a törvény *30 napos* határidőt biztosít.

⁴ Ezek a szabályok lényegesen kedvezőbbek a Ket. által általánosan biztosított, anyanyelvhasználattal összefüggő jogokhoz képest.

1.2.5. Mint erre fentebb utaltunk, a Met. a menekültügyi eljárásban a fellebbezés lehetőségét kizárja, így az eljárás során hozott döntések első fokon jogerőre emelkednek. A Ket. 100. §-ának (2) bekezdése – az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjának⁵ is megfelelően – ugyanakkor biztosítja a jogerős döntések ellen igénybe vehető bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

A közigazgatási határozatokkal szembeni bírósági felülvizsgálat sajátos polgári per formájában zajlik. Az ún. közigazgatási pereket a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) XX. fejezete szabályozza. Felperesként ez esetben az elismerését kérő külföldi, alperesként pedig a határozatot meghozó menekültügyi hatóság fog megjelenni.

A menekültügyi eljárások kapcsán néhány szabály kiemelése látszik indokoltnak. A hatáskör kapcsán említést érdemel, hogy minden közigazgatási perben – így a menekültügyi eljárásokban hozott határozatok felülvizsgálata során is – első fokon a *közigazgatási és munkaügyi bíróság* jár el. A bíróság illetékességét – főszabály szerint – a felperes belföldi lakóhelye, ha lakóhelye nincs, tartózkodási helye, ezek hiányában pedig szálláshelye fogja kijelölni, mégpedig oly módon, hogy az adott hely szerint illetékes ítéltábla székhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság fog eljárni. Ha a hely a Fővárosi Ítéltábla illetékességi területére esik, akkor az eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság folytatja le.

Sajátosan alakul a bíróság ítéletével kapcsolatos jogorvoslat kérdése. A Pp. a közigazgatási perekben hozott bírói határozatokat – főszabály szerint – első fokon jogerőssé nyilvánítja, mivel a fellebbezés lehetőségét kizárja. Kivételesen azonban van mód fellebbezésre akkor, ha a közigazgatási eljárás csak egyfokú volt, de ebben az esetben is feltétel, hogy a közigazgatási döntést a bíróság jogosult legyen megváltoztatni.⁶ Jóllehet a menekültügyi közigazgatási eljárás csak egyfokú, de mivel a Pp. a menekültügyi hatóság döntésének megváltoztatására a bíróságnak – általában véve – hatáskört nem ad, így jellemzően a bírósági eljárás is egyfokú lesz.⁷

A fentiek alól kivételt jelenthetne a Pp. szerint, hogy külön törvény is megengedheti a közigazgatási határozat megváltoztatását. Erre a Met. szerint van lehetőség bizonyos, a befogadás anyagi feltételeivel, illetve ellátásokkal

⁵ Az Alaptörvény szerint a bíróság dönt – egyebek között – a közigazgatási határozatok törvényességéről. Ez a fontos jogállami elv – a jogorvoslat általános szabályain túl – biztosítja a végrehajtó hatalom joghoz kötöttségének az igazságszolgáltatás általi felülvizsgálatát.

⁶ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a bíróság jellemzően csak a határozat hatályon kívül helyezésére jogosult. A Pp. felsorolja azokat a rendhagyó eseteket, amikor a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja [339. § (2) bekezdés].

⁷ 2015. szeptember 14-ig a Pp. 339. § (2) bekezdésének j) pontja alapján a bíróság a menekültként való elismeréssel kapcsolatban hozott határozatokat megváltoztathatta, ez a szabály azonban szeptember 15-én hatályát veszítette.

és támogatásokkal kapcsolatos, valamint a menekült két-nyelvű úti okmányának kiállítását elutasító döntések felülvizsgálata során. Elvileg tehát ilyenkor helye lenne a bíróság ítélete elleni fellebbezésnek. Figyelemmel azonban arra, hogy a Met. szerint a bíróság fentiek szerinti, eljárást befejező döntései ellen nincs helye jogorvoslatnak, a fellebbezési lehetőség ez esetben sem áll fenn.

Összességében tehát megállapítható, hogy a menekültügyi eljárásban mind a közigazgatási, mind a bírósági eljárási szakasz *egyfokú*.

1.3. A tömeges bevándorlással összefüggő jogszabályi változások

Figyelemmel arra, hogy napjainkban egész Európát komoly kihívás elé állítja a radikálisan megnövekedett migrációs nyomás⁸, a magyar Országgyűlés és a Kormány a helyzet kezelését jogalkotás útján is rendezni kívánta. A kétszintű szabályozás legfontosabb elemei a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő törvénymódosítások⁹, valamint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kapcsán megalkotott kormányrendeletek.¹⁰ (Ezeket túlmenően sor került miniszteri rendeletek és más, belső normák, így pl. kormányhatározatok megalkotására is.)

1.3.1. Indokolt hangsúlyozni: a helyzet kezeléséhez az Országgyűlés nem kívánta az Alaptörvényt módosítani, és a központi állami szervek döntéshozói nem látták igazoltnak azt sem, hogy az Alaptörvény szerinti különleges jogrend bármelyik esete fennállna. Ez utóbbi kérdésben

célszerű rámutatni, hogy a különleges jogrend esetei általában támadó jellegű fegyveres cselekményeket vagy azok veszélyét feltételezik, a veszélyhelyzet kihirdetésének pedig elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség bekövetkezése képezheti alapját. Az eddig lezajlott események tehát az állam működésének „rendes menetét” alapvető módon átalakító változásokat nem okoztak.

Nincs ez másképpen az Alaptörvény legutóbbi, hatodik módosítása (2016. június 14.) után sem. Ez a módosítás a különleges jogrend egy új esetét, a terrorveszélyhelyzetet emelte az alkotmány szövegébe. Noha természetesen a migrációs helyzetből ez a módosítás nem független, a terrorveszélyhelyzet önmagában azzal nem áll összefüggésben, bármilyen terrortámadás vagy annak jelentős és közvetlen veszélye alapot adhat a kihirdetésére.

1.3.2. A törvénymódosítások kapcsán – általánosságban, egyebek között – a következők emelhetők ki. Sor került a Pp. módosítására a tömegessé vált bírósági felülvizsgálati eljárások nyomán, így részlegesen átalakultak az illetékességi szabályok. A Büntető Törvénykönyvvel és a büntetőeljárás törvénnyel kapcsolatos szigorító szabályok bevezetésére is sor került (elsősorban a határozattal kapcsolatos új bűncselekmények kapcsán).

A rendőrséget felhatalmazta az Országgyűlés, hogy határrendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve *külföldön felderítő tevékenységet végezhesen*, amelynek során információkat gyűjthet az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények, valamint a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében. Emellett a rendőrök számára járványügyi, valamint úgynevezett *biztonsági intézkedések* alkalmazását is lehetővé tette a törvény tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, illetve az államhatár védelme érdekében.

A Magyar Honvédség, Magyarország fegyveres ereje is felhatalmazást kapott arra, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején – *fegyverhasználati joggal* – közreműködjön az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában. Indokolt itt utalni rá: az Alaptörvény szerint a Magyar Honvédség alapvető feladatai közé tartozik Magyarország határainak *katonai* védelme, ami fegyveres támadást, vagy annak veszélyét feltételezi. Az Alaptörvény az államhatár rendjének *általános* védelmét a rendőrség feladatává teszi. Ez az oka annak, hogy a katonák pusztán *közreműködnek* a határrendészeti cselekmények foganatosításában. E körben tehát kizárólag segíthetik a rendőröket feladatuk ellátásában, a rendőrség feladat- és hatáskörét el nem vonhatják. Ugyanakkor a honvédelmi feladatok ellátása során alapvetően ismeretlen módon, a katonák jelen

⁸ A migráció biztonságpolitikai összefüggéseiről lásd pl. VAJKA I. EDINA: *A migráció kérdésének térnyerése a biztonságpolitikában*. In: Pécsi Határ Tudományos Közlemények, 2014. (XV. kötet.) 251–257., különösen 254.

⁹ 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról; 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról; 2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról; 2016. évi XXXIX. törvény egyes migrációs tárgyú és ezekkel összefüggésben más törvények módosításáról; 2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

¹⁰ 260/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő és más kormányrendeletek jogharmonizációs célú módosításáról; 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról; 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról; 316/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő intézkedésekhez kapcsolódó beszerzésekről. 2016 márciusában pedig a Kormány a válsághelyzetet – szeptember 9-éig tartó hatállyal – már az ország egész területére elrendelte: 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

Szemle

esetben bizonyos körben jogosultak rendőri intézkedések (pl. igazoltatás, elfogás, helyszínbiztosítás, forgalomirányítás) fogantatására is.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a törvénymódosítások nyomán, bár a katonák fegyverhasználati joggal látják el fenti feladataikat, többek között a következő korlátozások alá vannak vetve:

a) nem *terheli* őket a honvédelmi törvény szerinti fegyverhasználati *kötelezettség*,

b) ha más kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre vagy a használatára nincs lehetőség, bárkivel szemben testi sérülés okozására alkalmas, a honvédelmi törvényben meghatározottaktól eltérő, más kényszerítő eszközt is használhatnak, azonban annak használata *nem irányulhat az emberi élet kioltására*.

1.3.3. Ugyancsak módosította az Országgyűlés az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényt. Új jogintézményként jött létre az ún. *tranzitzona*.

A tranzitzona a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő személyek átmeneti tartózkodására és a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására, valamint az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére szolgál. Tranzitzona kijelölhető Magyarország területének a külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított *60 méteres sávban*. A tranzitzonában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére csak a törvényben felsorolt esetekben kerülhet sor (pl. ha a menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hozott, vagy ha a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak).

A törvény további módosítása nyomán sor került a rendőrök számára egy új feladat meghatározására is. Ennek alapján a rendőr a határvonaltól, illetve a határjeltől számított *8 kilométeres sávon belül* feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti (ide nem értve azt az esetet, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, mert ekkor a külön jogszabályok szerinti intézkedések fogantatására van szükség).

1.3.4. A kérdéskör vonatkozásában igen jelentősek a Met. – 2015. szeptember 15-étől hatályos – módosításai. A törvény a módosítás nyomán meghatározza, mikor lehet helye a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet* elrendelésének:

„80/A. § (1) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha

a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma

aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,

ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy

ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja,

b) a Magyarországon a tranzitzonában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva –

ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt,

bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezerötyszáz főt vagy

bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja,

c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavarás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.”

A válsághelyzet elrendelésére a *Kormány jogosult* a menekültügyért felelős miniszter javaslatára, ha ezt az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője előzetesen kezdeményezi. Az elrendelésre rendeletben kerülhet sor, és az kiterjedhet az ország egész vagy konkrétan meghatározott területére. A rendelet főszabály szerint 6 hónapig maradhat hatályban, de hatályát a Kormány meghosszabbíthatja.

Az elrendelt válsághelyzettel összefüggésben a törvény – egyébként a honvédelmi igazgatásban megszokott – tulajdon igénybevételeivel, valamint számos egyéb hatósági rendelkezéssel kapcsolatos szabályokat tartalmaz (pl. építésügyi, közbeszerzési, járványügyi intézkedések). A válsághelyzet esetén az elismerés iránti kérelmek regisztrálásában és az ehhez kapcsolódó feladatok ellátásában a *rendőrség és a Honvédség is közreműködhet*, tevékenységüket ilyenkor a menekültügyi hatóság irányítja.

A törvénymódosítás ugyancsak létrehozta az ún. *határon lefolytatott eljárás* jogintézményét. Ennek lényege azokra a külföldiekre vonatkozó szabályozás, akik menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre vonatkozó kérelmüket a Magyarország területére történő beléptetés előtt a *tranzitzonában nyújtják be*. A Met. módosítását követően az eljárást azok vonatkozásában is lefolytatják, akiket a fent említett *8 kilométeres sávon belül* feltartóztatnak és az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján átvezettek, és ezt követően kérelmüket a tranzitzonában nyújtották be. E körben a törvény számos korlátozó, valamint az eljárást gyorsító rendelkezést vezet be (így pl. a kérelem elfogadhatóságáról soron kívül, de legkésőbb 8 napon belül dönteni kell; a döntés közléséről haladéktalanul gondoskodni kell; az eljárásban a szakhatóság nem vesz részt stb.).

1.3.5. A Kormány a Met.-ben kapott felhatalmazás alapján első ízben 2015. szeptember 15-én rendelte el a válsághelyzetet *Bács-Kiskun és Csongrád megye területére* [269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet]. A rendelet kihirdetésekor a Met. 80/A. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjára történt hivatkozás (napi 500 főt meghaladó elismerést

kérő személy), október 22-ével azonban módosult a rendelet, és a Met. 80/A. § (1) bekezdés c) pontja lett a hivatkozási alap (közbiztonságot, közrendet, közegészségügyet közvetlenül veszélyeztető esemény).

A második ízben kihirdetett válsághelyzet 2015. szeptember 18-a után *Baranya, Somogy, Zala és Vas megye* területére is vonatkozott [270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet]. A Met. alapján meghatározott hivatkozási alap ugyanúgy változott, mint az előző esetben.

A fenti két rendelet 2016. március 10-én hatályát veszítette. Hatályba lépett ugyanis a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet, mely a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelését – ismét a Met. 80/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján – *az egész ország területére kiterjesztette*. Ez a rendelet – hatályos szövege szerint – 2016. szeptember 9-éig marad hatályban.

A válsághelyzet elrendelése módot nyújt arra, hogy a meghatározott megyék, illetve utóbb már az egész ország területén a Met. ez esetre vonatkozó szabályai alkalmazást nyerjenek. Emellett a rendeletek előírják:

a) a menekültügyért felelős miniszter számára, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések tartalmáról történő tájékoztatásról gondoskodjon;

b) az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője számára, hogy a válsághelyzet elrendelését követően legalább 15 naponként közösen tájékoztassák a minisztert a válsághelyzet elrendelését megalapozó feltételek fennállásáról. (Erre már csak azért is szükség van, mert a Met. szerint, ha a feltételek már nem állnak fenn, javaslatot kell tenni a válsághelyzet elrendelésével kapcsolatos kormányrendeletek hatályon kívül helyezésére.)

2. A menekültügyi szervezetrendszer

A menekültügyekkel kapcsolatos állami teendők, eljárások felelős szerveit az igazságügyi és rendészeti miniszter által kiadott, a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet határozza meg. Ennek megfelelően a menekültügyi szervek a következők: a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a befogadó állomások, valamint a menekültügyi őrzött befogadóközpontok.

2.1. A BÁH

A BÁH jogállását a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet határozza meg. A BÁH *központi hivatal*¹¹, mely az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter – jelenleg a

belügyminiszter¹² – irányítása alatt áll. A Hivatal jogelődje (2000. január 1-jéig) a Menekültügyi és Migrációs Hivatal volt.

A BÁH vezetője a *főigazgató*, akit az irányító miniszter nevez ki. Főigazgatói megbízást az kaphat, aki állam- és jogtudományi egyetemi végzettséggel, valamint jogi vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkezik.

A BÁH állampolgársági, idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat lát el, emellett a központi anyakönyvi szerv feladatait is ellátja.

A BÁH egyrészt központi, másrészt területi szervekből áll. Területi szervei az *igazgatóságok*. Jelenleg hét regionális igazgatóság működik:

- Budapesti és Pest Megyei (székhelye: Budapest),
- Észak-Alföldi (székhelye: Debrecen),
- Dél-Alföldi (székhelye: Szeged),
- Észak-Magyarországi (székhelye: Miskolc),
- Dél-Dunántúli (székhelye: Pécs),
- Közép-Dunántúli (székhelye: Székesfehérvár), valamint

– Nyugat-Dunántúli (székhelye: Győr).

Az igazgatóságok illetékességi területe három-három megyére terjed ki, kivéve értelemszerűen a Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságot. Az igazgatóságot a főigazgató által kinevezett igazgató vezeti.

A BÁH úgynevezett *középirányító szerve* a befogadóállomásoknak és a menekültügyi őrzött befogadóközpontoknak.

A BÁH szervezeti és működési rendjét részletesen a belügyminiszter, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter által kiadott 9/2010. (IX. 29.) BM–KIM együttes utasítás határozza meg. Az utasítás szerint a BÁH központi, országos illetékességű szervezeti egysége a Központi Hivatal. A főigazgató munkáját *két főigazgató-helyettes* segíti. A Központi Hivatal menekültügyi feladatok ellátásáért felelős szervezeti egysége a Menekültügyi Igazgatóság, melynek alárendeltségében működik a Menedékjogi Osztály, valamint az Ellátási és Integrációs Osztály. A regionális igazgatóságokon is működnek menekültügyi osztályok.

Az IRM rendelet részletesen felsorolja a BÁH menekültügyi feladatait. Egyebek között:

- ellátja a menekültügyi hatósági és igazgatási tevékenységet;
- kezeli a központi menekültügyi nyilvántartást;
- működteti és felügyeli a befogadóállomást és menekültügyi őrzött befogadóközpontot;
- végzi és összehangolja az elismerését kérő, valamint a menekült, az oltalmazott, a befogadott és a menedékes ellátásával és támogatásával kapcsolatos igazgatási feladatokat;

¹¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a központi hivatal olyan központi államigazgatási szerv, amelyet törvény vagy kormányrendelet hoz létre, és amelyet miniszter irányít.

¹² A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. §-ának 9. pontja szerint.

Szemle

- biztosítja a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket;
- a menekültügyi jogszabályokban meghatározottak szerint ellátást és támogatást nyújt az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott, a befogadott és a menedékes részére;
- együttműködik más állami szervekkel (így többek közt a járási hivatalokkal, gyámhatóságokkal, rendvédelmi szervekkel), egyházi és civil szervezetekkel;
- együttműködik a hazai és nemzetközi menekültügyi és migrációs szervezetekkel;
- hozzáfér a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló, 2004. június 8-i 2004/512/EK tanácsi határozattal létrehozott vízuminformációs rendszerben tárolt adatokhoz;
- nemzeti kapcsolattartó pontként ellátja az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal való kapcsolattartás terén a menekültügyi támogató csoportokra vonatkozó feladatokat.

2.2. A befogadóállomás

A befogadóállomás a BÁH szervezeti és működési szabályzata szerint a főigazgató irányítása alatt álló, önállóan gazdálkodó szervezeti egység. Az állomást igazgató vezeti, akit a főigazgató nevez ki. Az állomás szakmai feladatait a Menekültügyi Igazgatóság szakmai felügyelete mellett látja el.

Az állomás foglalkoztatottjai közalkalmazotti jogviszonyban állnak. Az állomás napi 24 órában folyamatosan működik. Az állomáson egészségügyi és szociális, élelmezési, információs és portaszolgálat, valamint gondnokság működik.

A befogadóállomás feladat- és hatáskörében egyebek között:

- az elismerésüket kérők, a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és befogadottak számára szállást és ellátást nyújt;
- teljesíti a jogszabályokban meghatározott tájékoztatói kötelezettségét, valamint az ellátottakat érintően a jogszabály és a BÁH által előírt adatszolgáltatási kötelezettségeit;
- az állomáson elhelyezett személyek jogosultságainak biztosítása, valamint a jogszabályokban meghatározott ellátásra és támogatásra való jogosultság megállapítása céljából vezeti a jogszabályban előírt nyilvántartást;
- a BÁH által meghatározottak szerint biztosítja a hatósági eljárás lefolytatásához szükséges rendezett körülményeket;
- együttműködik a menekültellátásban részt vevő, illetve szerepet vállaló szervezetekkel;
- gondoskodik az elhelyezettek egészségügyi hatóság által előírt egészségügyi szűrésének, valamint egészségügyi alapellátásának megszervezéséről;
- szervezi a szabadidő hatékony eltöltését;

- közös használatú, így különösen a vallásgyakorlás célját szolgáló helyiséget biztosít;
- végrehajtja a menekültek, oltalmazottak integrációját elősegítő programokból és intézkedésekből a befogadóállomásra háruló feladatokat;
- elősegíti az önkéntes hazatérést, illetve a harmadik országba távozást;
- tájékoztatást nyújt az elhelyezettek napi problémáinak megoldásához, életvezetési tanácsadást végez, valamint a szükséges mértékben elősegíti a kiskorú köznevelésben történő részvételét.

A befogadóállomás székhelye Bicske, telephelyei pedig a székhely mellett Debrecenben, Vámosszabadiban és Nagyfán működnek.¹³

2.3. A menekültügyi őrzött befogadóközpont

A menekültügyi őrzött befogadóközpont a főigazgató irányítása alatt álló, önállóan gazdálkodó szervezeti egység. Az állomást igazgató vezeti, akit a főigazgató nevez ki. A központ szakmai feladatait a Menekültügyi Igazgatóság szakmai felügyelete mellett látja el.

Szemben a befogadóállomással, a központ elsődlegesen a menekültügyi őrizet végrehajtásával kapcsolatban látja el feladatait.

A központ foglalkoztatottjai kormánytisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban állnak. A központ napi 24 órában folyamatosan működik. A központban egészségügyi, szociális, élelmezési szolgálat, valamint fegyveres biztonsági őrseg működik.

A központ feladat- és hatáskörében egyebek közt:

- a menekültügyi őrizet végrehajtásával biztosítja a menekültügyi eljárás során az elismerését kérő külföldi rendelkezésre állását,
- az őrizetbe vett elismerését kérő számára a vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint szállást és ellátást nyújt;
- teljesíti a jogszabályokban meghatározott tájékoztatói kötelezettségét, valamint az ellátottakat érintően a jogszabály és a BÁH által előírt adatszolgáltatási kötelezettségeit;
- a központ telephelyein elhelyezett személyek jogosultságainak biztosítása, a menekültügyi őrizet végrehajtásának biztosítása, valamint a jogszabályokban meghatározott ellátásra és támogatásra való jogosultság megállapítása céljából vezeti a jogszabályban előírt nyilvántartást;
- gondoskodik az elhelyezettek egészségügyi hatóság által előírt egészségügyi szűrésének, valamint a háziorvosi ellátásnak a megszervezéséről;

13 A BÁH honlapja szerint *ideiglenes* befogadóállomás üzemel Nagyfán, Szentgotthárdon és Körmenden. Lásd: http://bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=478&Itemid=1226&lang=hu (elérés: 2016. augusztus 1.)

– napi 24 órában szociális munkások foglalkoztatásával segítséget és tájékoztatást nyújt az elhelyezettek napi problémáinak megoldásához, életvezetési tanácsadást végez, valamint szükséges mértékben elősegíti a kiskorú köznevelésben történő részvételét, ellátja a gyermekvédelem terén rá háruló feladatokat;

- szervezi a szabadidő hatékony eltöltését;
- közös használatú, így különösen a vallásgyakorlás célját szolgáló helyiséget biztosít;
- biztosítja az őrizetbe vett elismerését kérő számára a kapcsolattartás lehetőségét;
- együttműködik a központban elhelyezettek ellátásában közreműködő hazai és nemzetközi szervezetekkel;
- elősegíti az önkéntes hazatérést, illetve a harmadik országba távozást.

A menekültügyi őrzött befogadóközpont székhelye Békéscsaba, telephelyei pedig a székhely mellett Debrecenben és Nyírbátorban működnek.¹⁴

2.4. A közösségi szállás

A Met. szerint a menekültügyi hatóság a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő külföldi részére szálláshelyként vagy kijelölt tartózkodási helyként *közösségi szállást* is kijelölhet. A BÁH szervezeti és működési szabályzata szerint a közösségi szállás egyfelől az ott elhelyezett személyek részére a vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint biztosítja:

- az egészségügyi alap- és sürgősségi ellátáshoz történő hozzáférést;
- a vallási előírásokra is figyelemmel a napi háromszori étkezést; valamint
- a személyi felszerelést.

A fentiek mellett a közösségi szállás:

- teljesíti a jogszabályban meghatározott tájékoztatási kötelezettségét, különös tekintettel a szállás házirendjére;
- nyilvántartja és figyelemmel kíséri a szálláshely szerint illetékes regionális igazgatóságnál bejelentett 24 órát meghaladó, legfeljebb 120 órás átmeneti távollétet; valamint
- intézkedik a közösségi szállás házirendjének betartására.

A közösségi szállás Balassagyarmaton működik.

2.5. A menekültügyi hatósági eljárásokban közreműködő szakhatóságok

A magyar hatósági eljárási modellt szokás *szakhatósági modellnek* is nevezni. Ennek lényege, hogy a közigazgatási eljárásban az érdemi döntést meghozó hatóság mellett – jogszabály erejénél fogva, kötelezően – további, úgynevezett szakhatóságok is eljárnak. Mivel a szakhatóságok részvételét jogszabály írja elő, a szakhatóság megkeresésének elmulasztása, vagy a szakhatóság döntésének figyelmen kívül hagyása az érdemi döntést hozó hatóság részéről súlyos eljárási jogszabálysértés, mely a közigazgatási döntés semmisségéhez vezethet. A magyar modellben ugyanis lényegében a döntéshozatali hatáskört a hatóság a szakhatósággal megosztva gyakorolja.¹⁵

A menekültügyi eljárásokban irányadó, a szakhatóságok eljárásával összefüggő szabályok közül a következőket kívánjuk kiemelni.

2.5.1. A Met. szerint a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásban (ide nem értve a határon lefolytatott eljárást) a Vhr.-ben meghatározott *rendvédelmi szerv* vesz részt szakhatóságként. A menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás során a menekültügyi hatóság ugyancsak köteles beszerezni a Vhr.-ben meghatározott *rendvédelmi szerv* szakhatósági állásfoglalását.

A menekültügyi eljárásokban a Met. alapján részt vevő szakhatóságokat tehát a Kormány határozhatja meg. A Vhr. szerint a vonatkozó, elismerés iránti eljárásokban annak megállapítása érdekében, hogy a Met. hatálya alá tartozó személyek Magyarország területén való tartózkodása sérti-e a nemzetbiztonságot, szakhatóságként a Kormány az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központot jelölte ki.

2.5.2. Az Alkotmányvédelmi Hivatal a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közé tartozik, s mint ilyen, a Kormány irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv. A vonatkozó törvény¹⁶ szerint feladatai közé tartozik egyebek között:

- felderíti és elhárítja a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységeket;
- felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;

¹⁴ A szervezeti és működési szabályzat erről nem szól, de a BÁH honlapja szerint központ működik Kiskunhalason is. Lásd: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=485&Itemid=1227&lang=hu (elérés: 2016. augusztus 1.)

A Debrecenben működött befogadóállomás és befogadóközpont tevékenységét a Kormány 1724/2015. (X. 7.) Korm. határozatával, 2015. december 31-vel megszüntette.

¹⁵ A szakhatósági modellről, a szakhatóságok közreműködéséről részletesen lásd pl.: PATYI ANDRÁS – BOROS ANITA: A szakhatóság közreműködése. In: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. (szerk.: Patyi András) Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 192–193.; BOROS ANITA: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013. 98.

¹⁶ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

Szemle

– felderíti és elhárítja a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet;

– végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat; e kérelmekhez kapcsolódóan felderíti és elhárítja a Magyarország nemzetbiztonságát veszélyeztető, Magyarországra jogellenesen belépő, itt tartózkodó, illetve ezt elősegítő, és ilyen módon az ország nemzetbiztonságát veszélyeztető személyek, csoportok leplezett tevékenységét;

– a nyomozás elrendeléséig végzi a törvényben meghatározott súlyos bűncselekmények felderítését, illetve azokkal kapcsolatos információszerzést;

– közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében, megelőzésében, megakadályozásában és legális forgalmának ellenőrzésében.

2.5.3. A *Terrorelhárítási Központ* a 2010-es reformot követően a három részre osztott *rendőrségi szervezetrendszer* egyik jelentős eleme, az ún. terrorizmust elhárító szerv.¹⁷ A Központ – törvény és kormányrendelet által meghatározott¹⁸ – rendkívül szerteágazó feladatai körében egyebek között:

– bizonyos súlyos bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, valamint az elkövetők elfogását, előállítását végzi;

– kiemelten védett vezetők (így többek között a legfőbb ügyész és a miniszterelnök) tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el;

– közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi

épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bájba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában; az e feladatának ellátásához szükséges, külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja;

– elemzi és értékeli Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét;

– ellátja a kijelölt magyar külképviseletek és azok diplomáciai személyzete, valamint a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervezetek, intézmények és létesítmények személy- és létesítményvédelmét;

– tűzszerészeti feladatokat lát el;

– szükség esetén fogvatartott személyek kísérését végzi.

Fontos kiemelni, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központot törvényben *titkos információgyűjtő tevékenység* végzésének lehetőségével is felruházták, ami szakhatósági feladataik ellátását segítheti.

2.5.4. A Vhr. mindössze néhány konkrét szakhatósági feladatot sorol fel. Ezek közé tartozik, hogy a menekültügyi eljárásokban a szakhatóság *a kérelmezőket meghallgathatja*. A szakhatóságot *a menekültügyi hatóság keresi meg*, és a megkeresésben továbbítja a kérelmező menekültügyi nyilvántartásában kezelt adatait. Ha a szakhatóság megküldte állásfoglalását a menekültügyi hatóság részére, ám annak megküldését követően a külföldre vonatkozóan olyan adat merül fel, amely a szakhatósági állásfoglalás visszavonását indokolja, a szakhatóság az új szakhatósági állásfoglalását a menekültügyi hatóságnak haladéktalanul megküldi.

2.5.5. Végezetül – a rendvédelmi szervekhez kapcsolódóan – megemlíthetjük, hogy a Met. rendelkezései szerint a *menekültügyi őrizet* végrehajtásában az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv (a „hagyományos” rendőrség) közreműködik (jóllehet a Vhr. szerint az őrizet rendőrségi fogda vagy büntetés-végrehajtási intézet területén nem hajtható végre, erre elsősorban a *befogadóközpont* szolgál). Ugyancsak a törvény engedélyével tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a törvény által meghatározott vagyontárgyak igénybevételehez *a rendőrség közreműködése* vehető igénybe.

17 A Terrorelhárítási Központ létrehozásáról, feladatairól lásd pl. FINSZTER GÉZA: *A rendőrség joga*. NKE RTK, Budapest, 2014. 164.; BALLA ZOLTÁN: *A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás*. In.: *Értekezések a rendészetről*. (szerk.: Korinek László) NKE RTK, Budapest, 2014. 36.

18 A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. §-a, valamint a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet.

Hamza Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest),
a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja

Teodor Sambrian professzor római jogi tankönyve*

A 2013-ban második, átdolgozott kiadásban megjelent római jogi könyv – címe magyar nyelven: A római jog intéstitúciói – szerzője, Teodor Sambrian, aki a craiovai állami egyetem neves, nemzetközi hírnévnek örvendő professzora, könyve előszavában rámutat a római jognak a román magánjog fejlődésében betöltött komoly jelentőségére. Vonatkozik ez különösen a két román fejedelemségben, Havasalföldön (Codul Caragia – 1818) és Moldvában (Codul Callimach – 1817) hatályban lévő kódexekre. Fontos feladatának tekinti azt, hogy a római jog hatását szemléltesse a két kódex egyes szakaszaiban. Ugyanez vonatkozik az 1864 decemberében, a két fejedelemség egyesülését követően hatályba lépett román polgári törvénykönyvre. A szerző gyakran utal a római jogi megoldásoknak a modern joggal való párhuzamaira. Ebből is következik az, hogy egy alapjaiban véve úttörő jellegű, nemzetközi figyelmet érdemlő munkáról van szó. A római jog, a római jogi hagyomány, állapítja meg joggal Teodor Sambrian, a modern, hatályos joggal szerves kapcsolatban van a XXI. században is.

A munka szerkezeti tagolódása a következő: bevezetés, a forrásokkal foglalkozó rész, személyi és családi jog, perjog (eljárási jog), dologi jog, öröklési jog és végül kötelmi jog. Felvethető a kérdés, hogy didaktikai szempontból mennyire helyénvaló a kötelmek, a szerződési jog utolsóként, a tankönyv utolsó fejezetében történő tárgyalása.

A bevezető, lényegét tekintve történeti részben először is a periodizáció kérdését veti fel Sambrian. Rámutat arra, hogy a korszakbeosztás alapját az alkotmányjogi, a politológiai és a társadalom-gazdaságtörténeti szemlélet egyaránt alkothatja. Az alkotmánytörténeti részben kiemelt szerepet kap a principátus – elsődlegesen az Augustus nevéhez kapcsolódó alkotmányreform, más kifejezéssel „államreform” – ismertetése. Összegzően megállapíthatjuk, hogy jól áttekinthető, a modern szakirodalom eredményeire is figyelemmel lévő képet kap erről a kérdéskörrel az olvasó.

A római jog forrásaival foglalkozó második fejezetben beható analízis tárgya a XII táblás törvény (Lex duodecim tabularum). Sambrian részletesen foglalkozik e „törvénytől” keletkezésének kérdésével. A szerző felhívja a figyelmet a XII táblás törvény „utóéletére”, hangsúlyozva, hogy hatása évszázadokkal később is konkrét formában kimutatható. Ennek jele az, hogy a Kr. u. II. században Gaius hat kötetből álló kommentárt ír ehhez a törvényhez. Igen jónak tartjuk a XII táblás törvény általános jellemzését. Ugyancsak plauzibilis a hellén és a római per-rhetorika sajátosságainak összevetése. Egyfajta diszkrepancia mutatkozik – állapítja meg Sambrian – a Kr. e. I. századtól kezdve Rómában a jogász szaktudomány és a peres ügyekben való jogi képviselő ellátása között. Jó példája ennek Aquilius Gallus, aki megtagadja azt, hogy mint jogász tény- és bizonyítási kérdésekkel – *ius in praxi* – foglalkozzon. A „*Nihil hoc ad ius, ad Ciceronem*” igen szemléletes formában tükrözi ezt a sajátos magatartást.

A jogtudomány ismertetése körében foglalkozik Sambrian a *ius controversum* kérdésével. Igen szemléletes példája ennek a iurisprudentiához kapcsolódó *ius controversum*-nak a színlelt válással kapcsolatos, a D.24.1.64.-ben szereplő, több jogtudós-generáció által is elemzett tényállás. A szerző a iurisprudentia körében a római jog eme par excellence jelentőségű forrásának általános jellegű analízisét adja. Így foglalkozik a különböző jogtudói responsumokban, véleményekben szereplő, az ítélezést, bírói döntést megalapozó elvekkel, tételekkel (*deductio ad absurdum*, *analogia*, *bona fides*, *boni mores*, *utilitas*, *bonum commune* stb.). Egyes jogtudósok előszeretettel hivatkoznak responsumaikban bizonyos érvekre, azoknak különösen nagy szerepet tulajdonítva. Iulianus például hajlik afelé, hogy lehetőség szerint az analógiára hivatkozzon, míg Celsusnál igen jelentős szerepet kap az *argumentum ad absurdum*. A craiovai állami egyetem romanistája különös figyelmet fordít a jogtudomány, a *iu-*

* Teodor SAMBRIAN: Institutii de Drept Roman. Editura SITECH, Craiova, 2013. 427.

Jogirodalom, jogélet

risprudentia körében a gaiusi Institutiók szerkezetének elemzésére. A szerző megállapítása szerint a gaiusi Institutiók kiemelkedő jelentőségű eredeti alkotásnak tekinthető a joganyag szisztematikus tagolása szempontjából is. Utal továbbá arra is, hogy Pomponius Enchiridiumából – amely szintén a Kr. e. II. század derekán keletkezett – csak töredékek maradtak fenn. Ugyancsak Gaius korában keletkezett Florentinus Institutio-munkája (12 könyv).

A késői klasszikusok közül Paulus és Ulpianus írtak Institutiókat (2-2 könyv terjedelemben illetve tagolásban), továbbá Callistratus (3 könyv terjedelemben) és Marcianus (16 könyv terjedelemben). Sambrian foglalja össze a posztklasszikus jogfejlődésben mutatkozó vulgarizmussal és klasszicizmussal, amelyet a iustinianusi kodifikáció (kompiláció) részletes ismertetése követ. Elemzi Sambrian a kompiláció kifejezés jelentését.

A római jog továbbélésének kérdésével a szerző nem foglalkozik önálló fejezetben. A római jog továbbélésével foglalkozó rész viszonylag kis terjedelmű. Ennek oka az, hogy önálló diszciplína tárgya a római jog európai, és tegyük hozzá, Európán kívüli továbbélésének, kontinuitásának bemutatása.

A személyi és családi jogi rész felépítése Sambrian munkájában lényegében véve hagyományos sémát követ. Igen szemléletesnek tartjuk azt, hogy a szerző helyenként – például a jogképesség kapcsán – konkrét formában is utal a modern jog megoldására – értelemszerűen a román magánjogi kodifikációk egyes paragrafusai jönnek figyelembe. A rabszolgaság intézménye igen differenciált analízis tárgya, ami jelentős mértékben megkönnyíti az ezzel az intézménnyel kapcsolatos információk elsajátítását. A jogi személy kérdését tárgyaló, igen jól áttekinthető részben Teodor Sambrian a *lex collegii Lanuvini* ismertetési szemléltetéséért.

A szerző a könyv *perjoggal* foglalkozó részében mindelelőtt a történeti megközelítés nehézségeire hívja fel a figyelmet, ami nézete szerint döntően a források töredékes voltára vezethető vissza. A *legis actio* körében foglalkozik a *legis actio sacramentum*nál szereplő értékelési eljárással. A formuláris eljárást tárgyalva kiemeli – a végrehajtás kapcsán – az *actio iudicati* jelentőségét. A *cognitio extra ordinem* elemzése is megfelelő súlyt kap a tankönyvben.

A *dologi* jogi rész első részében Sambrian a dologosztályozással foglalkozik, itt tárgyalva a gyümölcs (*fructus*) egyes fajtáit is. A következőkben a birtok ismertetésére kerül sor. Részletes elemzés tárgya a hatalomalattiak által történő birtokszerzés, aminél nézetünk szerint célszerű lett volna arra utalni, hogy itt dogmatikailag a közvetlen képviselőt érvényesüléséről van szó. A tulajdonjogi fejezetben a szerző alapvetően a *quiritár* és a *bonitár* tulajdon formái között tesz megkülönböztetést. A tulajdonszerzési módok körében Sambrian a *derivatív* és az eredeti *modus acquirendi* szerint különböztet, tehát nem a *ius civile* és a *ius gentium* szerinti differenciálás az elválasztás alapja. Ilyen módon a *manipatio* és az *in iure cessio* mellett található a *traditio*. A tulajdonvédelem körében Sambrian

az ősi jog viszonylatában a relatív tulajdoni koncepció híve. A könyv szerzője a római tulajdont a román magánjogi kódexekben szereplő definíciókkal is összeveti. A zálogjog intézménye is a dologi jogi részben szerepel, a *iura in re aliena* tárgyalását követően.

Az öröklési jogi részben is elsőként az alapfogalmak szerepelnek, amelyet a törvényes öröklés rendjének korszakok szerint tagolódo ismertetése követ. A végrendeleti öröklés körében a szerző az egyes végrendeleti formákat ismerteti, ezeken belül is különös részletességgel a *testamentum per aes et libram*ot. A *familiae emptor* kapcsán utal a modern jogban ismert végrendeleti végrehajtóval való párhuzamra. Különös figyelmet szentel a végrendelet értelmezése gyakran igen komplikált problémakörének. A bevezető részben szerepel a híres Paulustól származó regula: „*Cum in verbis nulla ambiguitas est, non debet admitti voluntatis quaestio*” (D.32.25.1.).

Részletesen tárgyalja a szerző a nyugvó hagyaték intézményét, aminek magyarázata nyilvánvalóan abban rejlik, hogy a *hereditas iacens* az osztrák ABGB alapján a moldvai kódex is ismeri. Ennek kapcsán utal a római jogtudósok különböző megoldási kísérleteire. Így a köztársaság kori jogtudósok a nyugvó hagyatékot *res nullius*nak tekintik. Cassius ezzel szemben a hagyaték megszerzését az örökös részéről ki akarja terjesztetni – visszaható hatállyal – a halál időpontjára. A klasszikus kori jogtudósok nézete szerint a *hereditas iacens* egy időlegesen alannal nem rendelkező vagyon, tehát vagyon *sine domino*, de nem *extra dominium*. Az öröklési jogi rész a legatumok és a *fideicommissum*ok ismertetésével zárul.

A *kötelmi* jogi részben a román romanista mindennelelőtt néhány alapvető jelentőségű fogalmat definiál, amivel nagymértékben megkönnyíti a kötelmi rész megértését. A *naturalis obligatio* elemzése külön figyelmet kap a munkában. Az irodalomban sokat vitatott *Senatusconsultum Macedonianum* a *mutuum* körében szerepel a hagyományos felfogás értelmében. Nézetünk szerint célszerű lett volna utalni a kérdéses *senatusconsultum*mal kapcsolatban az eltérő irodalmi nézetekre. A konszenzualszerződések tárgyalása körében a szerző – nagyon helyesen – külön fejezetben foglalkozik a *consensus* kérdésével, melynél az adásvételi szerződés (*emptio-venditio*) jut paradigmikus jelentőséghez.

A kötelmi jog általános része – a bevezető részben ismertetett néhány alapfogalmat leszámítva – követi a különös részt. Az ügyleti képviselet is – együtt az *adiecticiae qualitatis actionesszel* ebben a részben található. A szerző a járulékos kereseteket – beleértve a hagyományosan ebbe a körbe sorolt *actio tributariát* is – megfelelő részletességgel elemzi. Utal Sambrian az *actio quasi institoria*ra (*actio ad exemplum institoriae*) is, rámutatva ennek a keresetnek kiemelkedő jelentőségére.

Teodor Sambrian két kiadást is megért, a nemzetközi jogi romanisztika munkája minden vonatkozásban korszerű, nemzetközi viszonylatban is színvonalas mű, amely joggal tarthat számot a külföldi, így a magyar jogi romanisták és civilisták érdeklődésére is.

Szalma József egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

A magyar–horvát közjogi kapcsolatok a dualizmus idején*

A jogtörténeti tematikájú és a magyar–horvát közjogi kapcsolatokat, a kettős monarchia tartama alatt elemző kötet német nyelven, Budapesten, 2015-ben, az Eötvös József Egyetemi Kiadó gondozásában Mezey Barna és Máthé Gábor szerkesztői és szerzői hozzájárulásával jelent meg. A könyv szerzői a budapesti ELTE ÁJK és a zágrábi Egyetem Jogi Karai jogtörténeti tanszékeinek professzorai, továbbá Werner Ogris, osztrák jogtörténész-professzor.

I.

Werner Ogris, Máthé Gábor és Mezey Barna álláspontja az osztrák–magyar és a magyar–horvát kiegyezés kori közjogi kapcsolatok jogtörténeti kutatásának szükségéről és eddigi eredményeiről

A könyv (2015) bevezetőjében Máthé Gábor és Mezey Barna emlékeznek a kiemelkedő (időközben elhunyt) osztrák jogtörténészre, Werner Ogrisra. A kötet szerkesztői a kötetben Werner Ogris bevezető tanulmányát tették közzé. A szerkesztők felhívják a figyelmet – a 2010-ben megjelent, az ismertetett kötethez, tematikában közel álló, megelőző könyvre – mely a *Habsburg monarchia jogállamiság felé való haladásáról* (Máthé Gábor–Werner Ogris, *Die Habsburgermonarchie auf dem Weg zum Rechtsstaat?*) szól, amit Máthé Gábor és Werner Ogris tettek közzé.

A bevezetőben a szerzők megjegyzik, hogy az osztrák és a magyar jogtörténeti kutatások kiegészítésül szolgálhatnak a magyar és a horvát történettudományi kutatások. A magyar–horvát jogtörténeti kutatások tartalmilag gyorsan és erőteljesen fejlődtek, ami a magyar–horvát közjogi kapcsolatoknak a dualizmus idején fennálló kérdéskörét illeti. E kapcsolatok fejlődésmenetére, jelentős hatást gyakorolt a *politikai nemzet* korabeli kialakulása. A magyar–horvát kapcsolatokat kutató második kötetnek (2015) szerves részévé vált, mintegy előzményként, a megelőző osztrák–magyar kapcsolattörténeti kutatási eredményekről szóló kötet (2010).

Míg az első (2010. évi) kötet lényeges tematikája a *jogállamiság* irányában való fejlődés menet, addig a szóban forgó kötet (2015) fő csapásvonalát a *kettős monarchia és országainak közjogi kapcsolata* képezi. A szerzők rámutatnak, hogy a kettős Monarchia működőképes európai ország volt. Vagy, Werner Ogris szavaival élve, arra, hogy a jog segítségével egymástól különböző jogrendszerek és jogi kultúrák (mint Ciszleítánia, Magyarország, Horvátország, Erdély)

egymás mellett léteztek. Ogris szerint, az államjogi kifogások ellenére, mindkét része az államnak 1867 után a *jogállamiság felé való haladás* törekvését mutathatta fel, ami az Osztrák–Magyar Monarchia jogintézményeinek *eszméi öröksége* útján, *beépült az európai jövőbe*.

Werner Ogris bevezető tanulmányában a jelen bemutatott kötetben (11–30.) rámutat az 1848 utáni *alkotmánykísérletek sarkalatos dilemmáira*, ellentéteire, melyek egymással versenyezve és ellentmondva – álltak kapcsolatban: az alkotmányosság és az *abszolutizmus*, a *centralizmus* és a *föderalizmus* (Magyarország külön problémájával), államigazgatás és önkormányzatiság. Kifejezésre jutott az *eszkálálódó nemzetiségi probléma*. Az 1867-ben létrejövő *kiegyezés* egy hibrid alkotmányi jogi konstrukciót hozott létre, amelynek alapját egyfelől az *osztrák örökös tartományok*, másfelől a *magyar korona alá tartozó országok* alkották. Ez sem hozott ellentétek nélküli együttélést, mert az 1848-as forradalom kölcsönös bizalmatlanságot váltott ki. Bécs úgy vélte, hogy a magyar szabadságharc elfojtásával (1849) az ő alkotmánya jutott kifejezésre („*érdekérvényesítési elmélet*”) és ennek következményeként az országot egyfajta kolóniának tartotta. Ezzel szemben, Magyarország az ország *jogfolytonosságát* képviselve, passzív ellenállást tanúsított az osztrák uralom ellenében. Ogris szerint az 1860. évi *Októberi Diploma* és az 1861. évi *Februári Alkotmány* tulajdonképpen a *császárnak a magyar rendek iránti vélt engedménye* volt, bár a magyar rendek ezt hűvösen fogadták. 1865 tavaszán Deák Ferenc, a magyar nemzet oltalmazója, ahogyan Ogris minősíti, ügyvédje, az osztrák és a magyar közjogi jogviszony alapjául a VI. Károly által 1713–1723 években jóváhagyott és érvényesülő *Pragmatikus Szankciót* (*Pragmatica Sanctio*) támogatta, és ennél fogva azt, hogy bizonyos közös hatásköröket kötelezően közösen, egyetértéssel kell szabályozni. Amiből következően az osztrák fél hajlandó volt visszalépni az ún. megvalósítási elmélettől. Ennek eredményeképpen a *magyar polgári forradalmat követően felfüggesztett magyar alkotmány 1867. február 17-től újra hatályba léphetett*. A császár Andrássy Gyula grófot, a magyar kormány elnökét, felhatalmazta, hogy javasoljon, hozzon létre egy *felelős magyar minisztériumot*, ami néhány nappal később meg is történt. A Birodalmi

* Kroatish-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie, (szerk.: Máthé Gábor – Mezey Barna) Budapest, 2015, Eötvös University Press, 346 oldal.

Jogirodalom, jogélet

Gyűlés március végén – április elején, jóváhagyta a magyar *kiegyezésről* szóló törvényt. Ezáltal megnyílt a lehetőség Ferenc József császár magyar királlyá koronázására, amire június 8-án, a Mátyás-templomban sor is került. A kiegyezési Alkotmányt az osztrák császár és immáron magyar király 1867. december 22-én írta alá, amivel az hatályba lépett. (RöBL, 1867, 141–146. sz.). Ezzel az Alkotmánnyal az 1804-ben létrejövő (abszolút) Osztrák Császárság Osztrák–Magyar (relatív) monarchiává alakult át, azáltal is, hogy Magyarország Országgyűlése újra helyreállt, visszanyervén törvényalkotási hatáskörét.

Ogris hozzáfűzi, hogy szerinte ezzel a magyarok elégedettek lehettek, de a Magyarország területén élő szlávok (csehek, horvátok, szerbek) nemigen. Utóbbiak a kettős monarchia helyett *többes* monarchiát kívántak. Igaz, az északi szlávok, azaz a *csehek országgyűlése* (kezdetben) megelégedett volna a Monarchián belüli *autonómiával*. *Bosznia Annexiója* (1908) után felerősödött a délszláv népek követelése, hogy a monarchia alakuljon át egy *triális* állammá, osztrák–magyar–délszláv országgá. A *horvátok* is egy korlátozott *autonómiát* követeltek. Hivatkozási alapja ennek a horvát követelésnek az állítólagos, túlméretezett magyarosítás volt. Ezek után jött létre az 1868. november 29-i magyar nemzetiségi törvény (1868:XLIV. tc.), amely mintegy a *kisebbségekkel való kiegyezésként*, a Magyarországon területén élő nemzetiségeknek *kulturális autonómiát* nyújtott, megerősítve az *egységes oszthatatlan magyar nemzetet*, melynek részei a *nemzetiségek*. A horvátoknak egyébként ennél nagyobb autonómiájuk volt, hiszen *saját országgyűlésük* (Sabor-Szabor) működött, *saját kormányzatuk* volt, melynek élén a király által kinevezett *bán* volt. Míg a magyarok Horvátországra úgy tekintettek, Ogris megállapítása szerint, *mint széles autonómiával felruházott provinciára, addig a horvátok ehelyett két egyenrangú ország közötti föderációra törekedtek volna*. Ogris szerint ezek az elmentések vezettek a Monarchia felbomlásához.

II.

A magyar jogtörténeti kutatások és álláspontok a dualizmus kori közjogi kapcsolatokról

1. Máthé Gábor a magyar jogállamiságról értekezik a kettős monarchia időszakában (105–185.). Máthé Gábor kiemeli, hogy a 19. század a *nemzetállamok kialakulásának* korszaka. A nemzetállamok felé való törekvések hatást gyakoroltak az Osztrák–Magyar Monarchia sorsára is. A Monarchia, a formális államjog szerint, nem a benne élő népek nemzeti, hanem *politikai nemzetének* országa volt. A Monarchia a politikai nemzet eszméjére alapozott volt, a benne élő népek képezték a politikai nemzet fogalmát. A korabeli államjog, az osztrák kezdeti megfogalmazás szerint, *egységes monarchiából* indult ki, melynek alapja a Habsburg örökös tartományok *egysége* volt. Ezzel szemben, a magyar államjogfelfogás a magyar királyság autonómiájából indult ki azzal, hogy az osztrák császár

koronázási ténye útján a császár egyúttal magyar király is és ebből következően létrejött a harmadik közjogi jogalany, Ausztria–Magyarország. Ily módon nem a népek képezték az államot, hanem megfordítva, az állam foglalta magába a nemzeteket (Bismarck). Máthé Gábor értelmezése szerint a Pragmatica Sanctio (1723) mint *államközi szerződés*, nem a közös hatásköröket tartalmazta, hanem csupán a külső megtámadás esetére szóló kölcsönös oltalmat. Ezt alátámasztja az első magyar felelős kormány miniszterelnökének, Batthyánnak nyilatkozata (1848), valamint Beöthy Zsigmond korabeli alkotmányjogász professzor véleménye, mely szerint a *perszonálunió nem jelentette Magyarország különállásának megszüntetését*. Az 1848. évi törvények nem szüntették meg Béccsel az államjogi kapcsolatot, és ez tulajdonképpen a kölcsönös oltalommal magyarázható, valamint azzal, hogy ezen túl változik a magyar országgyűlés képviseleti rendszere, melyet a népképviselő váltott fel. Máthé hivatkozik *Deák Ferenc* rendkívül jelentős alkotmányjogi munkájára (Hozzájárulás a magyar államjoghoz), mely a Pragmatica Sanctióra alapozott. Deák Ferenc műve hivatkozott a modern *hatalomági elválasztás egyik változatára*. Ugyanis a kiegyezéssel Magyarország elnyerte államjogi kontinuitását és önálló közjogi alanyiságának, jogalkotási és igazságszolgáltatási jogának elismerését. A kiegyezés eredményeként a két állam, Ausztria és Magyarország két szuverén állammá vált, mely az uralkodó által egy harmadik államjogi alany (Osztrák–Magyar Monarchia) tényszerű közvetítő kapcsolatát is létrehozta. A jogállamiságot pedig a kiegyezési alkotmány a hatalommegosztás útján, az állampolgárok törvény előtti *jogegyenlősége* és a *törvények primátusa* útján biztosította. Amit egyébként, tegyük hozzá, az 1848. évi XV. törvény (1) és (2) bekezdése is kinyilvánított. A kiegyezési alkotmány utáni jogállamiság-építés tekintetében Máthé Gábor hivatkozik többek között *Wilhelm Brauner* professzor (Osztrák Alkotmánytörténet napjainkig, Pécs, 1994, lásd emellett: Österreichische Verfassungsgeschichte, Wien, Manz Verlag, 2009) alkotmánytörténeti kutatásaira, mely szerint a közös hatáskörök mellett, az önálló jogalkotás és jogalkalmazás, továbbá a centralizáció helyébe a *decentralizáció* lépett. A dualizmus mindkét állam akaratára szerinti jogi konstrukció volt. A külpolitika és a hadügy, az abszolút időszakban nem volt parlamentáris, hanem jórészt uralkodói hatáskörben volt. A kiegyezést követően kifejezésre jutott a *tartományok történeti identitása is, beleértve a magyar–horvát történelmi kiegyezést* (1868:XXX. tc.). Így a Horvát és Szlavónország törvényei is kifejezésre juthattak (1868–1874, Gyűjteményes kötet, Bp., 1901). Bosznia-Hercegovina tekintetében 1879-től a Monarchia mindkét része kondomíniumának elmélete érvényesült.

A XIX. század második felétől a hatalommegosztás elve a megyei és a központi hatalom megosztása, pontosabban a *kormányzat és a régió hatásköri megosztása* kapcsán váltott ki diskurzust. Az 1867. évi tc. 10. paragrafusa értelmében az Országgyűlés átveszi a törvényhozási hatalmat. A (magyar) Országgyűlés kétkamarás. A képviselő-

leti (alsó) ház tagjai választások útján nyertek mandátumot. Az ún. Felső Ház eleinte örökölte a rendi országgyűlés hagyományait, reformjára 1885-ben került sor. A Felső Háznak lényeges törvényhozói tanácsadói szerepe volt, törvény nem volt tárgyalható ennek a Háznak előzetes tárgyalása nélkül. Ennélfogva a francia forradalom által meghirdetett ténylegességi elv a történelmi koncepcióval nyert korrekciót. Azáltal is, hogy a törvények végrehajtására kormányzati rendeletek útján került sor, a törvényi szabályozás hézagainak pótlása céljából. Az Országgyűlésnek ellenőrző hatásköre volt a végrehajtási és pénzügyi szervek felett.

A Miniszterelnökség feladata és hatásköre a *politikai és a gazdasági vezetés* volt. Kezdetben (1867) nem volt közelebbi hatásköri megoszlás, majd 1879-től erre is sor került, létrejött a sajtó- és fordítási osztály. Az 1895. és 1910. közötti évek során, többek között, két államtitkárság jutott kifejezésre, a külügyi és a belügyi. 1918 után az általános és különös közigazgatási hatáskörök megosztására került sor. A különös közigazgatás ágazatai a belügyi, pénzügyi, oktatásügyi, gazdasági vagy kereskedelmi igazgatás voltak. Mai szóval, a helyi önkormányzatok a megyei igazgatás útján valósultak meg. Ebből a szempontból jelentősek voltak a megyei közigazgatásra vonatkozó 1870–1871. és 1886. évi törvények. *Eötvös József* szavai szerint, a megyék koordinált helyi szervek, melyek annyiban érvényesültek, amennyiben a helyi önkormányzatot biztosították, de részei voltak a kormányzati rendszernek. Az államtól nem függetlenedhettek. A megyei jogú városok a középszintű közigazgatás központjai voltak. A városok pedig a közigazgatás első és második szintjének helyei voltak. Budapest különleges, fővárosi és megyei státusszal rendelkezett. A *köztisztviselők* átvették az államfunkciók egy részét, s így módon önkormányzati jogosultságokkal rendelkeztek, pl. a Kereskedelmi és Ipari Kamara (1868:VI. tc.), az Ügyvédi Kamara (1874:XXXIV. tc.) a Közjegyzői Kamara (1874:XXXV. tc.) a versenyfelügyeleti testület (1884: XVII. tc.) stb. Bár korábban is kiemelt volt, Trianon után rendkívüli jelentőséget nyert az oktatásügy.

2. *Révész T. Mihály* a magyarországi nemzetiségeknek törvényi jogszabályokkal biztosított *nemzetiségi jogait* tárta fel az 1790. és az 1944. közötti időszakban (221–263.). Hivatkozván *Jászi Oszkár*ra (A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés, Bp., 1912) a szerző megállapítja, hogy Európa többnemzetiségű kontinens, területén a nemzeti öntudat ébredése a 18. században, tehát a felvilágosodás időszakában jutott kifejezésre. Hasonlóképpen történt ez a Kárpát-medencében. A századok során Magyarország területén számos különböző társadalmi és kulturális fejlettségi szinten levő nemzetiség és népcsoport jött létre. A XIX. század elejei népességi statisztikai adatok szerint Magyarországon 4 812 759 magyar, 2 202 542 román, 1 723 677 német, 1 687 256 szlovák, 886 079 horvát, 828 365 szerb és 442 903 rutén nemzetiségű lakos élt. A nemzetiségek identitása a *nyelvhasználat* szerint alakult ki, ezért elitjeik a nyelvhasznála-

tért szálltak síkra. A magyar politika a magyar nyelv érvényesüléséért és a nemzetiségek által való megismeréséért szállt síkra, mert szerinte ezáltal volt biztosítható a jogegyenlőség.

Az 1791-es törvényi rendezés szerint a a központi állami szervek előtti hivatalos nyelv még a *latin* volt. A XIX. század első harmadában azonban, köszönve az 1836:3. tc.-nek és különösen az 1841:6 tc.-nek, a *magyar nyelv* az ország teljes területén, beleértve az országgyűlési nyelvhasználatot, hivatalossá vált. A szerző hivatkozik *Mikó Imre* munkájára (A magyar államnyelv kérdése a Magyar Országgyűlés előtt 1790–1825, Kolozsvár, 1943). Az „eredmény” a különböző nemzetiségekkel való feszültség kialakulása volt, a kisebbségek a magyar nyelv hivatalossá tételében „a magyar elnyomást” vélték felfedezni és ezt panaszolták. Az 1848. évi népképviselői törvények a választójog feltételül a magyar nyelv csupán *passzív ismeretét* írták elő, továbbá a megyei közgyűlésekről szóló törvény a magyar nyelvet irányozta elő, mint a közgyűlés tárgyalási nyelvét. Az „eredmény” az volt, hogy 1848 folyamán a szerbek karlócai közgyűlésén követelték autonómiájukat, hasonlóképpen a szlovákok lipcse-szentmiklósi, a románok pedig balázsfalvi közgyűlésükön.

Az 1849. évi neoabszolutista törvényhozás első lépése az 1849. évi osztrák alkotmány volt. Ez megszabta, hogy az összes nemzetiség egyenrangú és elidegeníthetetlen joguk van saját nemzetiségük és nyelvük megőrzésére és ápolására.

A nemzetiségek oltalmazója, még a forradalom ideje előtti és utáni időktől a magyar *Mocsáry Lajos* volt (Nemzetiség, Pest, 1858), aki a nemzetiségi követelésekkel való tárgyalásos megoldást javasolta. Az osztrák–magyar kiegyezést (1867) követően Mocsáry indítványozása elfogadást nyert: az 1868. évben a horvátokkal és más nemzetiségekkel folytak magyar tárgyalások és ezeknek eredménye az 1868:44. tc., a nemzetiségi törvény volt, mely lehetővé tette a nemzetiségek (helyi szintű) hivatalos nyelvhasználatát, perszonális, azaz kulturális autonómiáját, iskoláik, színházai működését.

3. *Gosztonyi Gergely* tanulmányában a *kiegyezés kor utáni Horvát–Szlavón Királyság jogállásával foglalkozik*. Megállapítja, hogy a horvát, szlavón és dalmata területek a 11. századot követően, igaz különböző, ma is megmagyarázhatatlan okoknál fogva, csatlakoztak a Magyar Szent István-i Királyi Korona országaihoz. Így módon ezek a területek kezdetben perszonálunió útján, Magyarország részeivé váltak, megtartván saját közigazgatásukat és jogrendszerüket. A 15. század során szorosabbá váltak az államjogi kapcsolatok, úgyhogy bevezetésre kerül a horvát–szlavón bán intézménye, azzal, hogy a bán a magyar királynak volt felelős. Így módon ezek az országok az egységes magyar terület részeivé váltak (Regna Tripartita Dalmatiae, Croatiae et Slavoniae). A horvát főnemeselek részt vehettek a Magyar Országgyűlés Felső Házában, míg ennek Alsó Házában a szabad királyi városok és a közép-nemesi osztály képviselői vehettek részt.

A magyar Országgyűlés 1867:12. tc.-ében ratifikálta az

Jogirodalom, jogélet

osztrák–magyar kiegyezést, mely megállapítja Bécs és Budapest közös és elkülönült törvényhozási és jogalkalmazási hatásköreit. Ezt követte a magyar–horvát kiegyezési törvény, mely egyfelől szabályozza a közös közjogi hatásköröket (1868:30. tc.), másfelől megszabja a horvát jogrendszer kereteit (1868:1. tc.). A szerző tanulmányában széles körű vonatkozó magyar jogirodalomra hivatkozik (Bajza József, Ferdinandy Géza, Heka László, Jeszenszky Béla, Ráth Mór, Mezey Barna, Pecze Ferenc, Pölöskey Ferenc, Soós István, Teke Zsuzsa stb.).

4. Mezey Barna tanulmánya (265–292.) az osztrák neoabszolutizmus intézkedéseit és horvátországi büntönügyeit elemzi. Degré Alajos munkájára (Magyar alkotmány- és jogtörténet, Pécs, Publikon, 2010 – újrakiadás) hivatkozva megállapítja, hogy a Haynau által bevezetett katonai diktatúra megszüntette a hagyományos közigazgatási szerveket és a Magyar Királyságot 21 körzetre osztották fel, melynek élén az osztrák körzeti katonai parancsnok állt. 1851 után Bach belügyminiszter leválasztotta a Horvát–Szlavón királyságot, az ún. Szerb Vajdaságot és a Temesi Bánságot, mint Magyarország örökletes tartományait Magyarországról és a megmaradt területeket öt körzetre osztotta be. A büntetőügyekben mind az anyagi és eljárási jog módosult és császári pátens alapján az egész magyar királyság területére kiterjedt, beleértve Magyarországot és Horvát Szlavónországot (1853). A magyar területeken megszüntették az addigi magyar törvényeket és szokásjogot. Kivételt képezett a katonai határörvidék, melyen hatályban maradtak az addigi különleges büntető jogszabályok. A büntetőjogi szankciók a halál és a hónapokig tartótól az élethosszig tartó tömlöc voltak. A korábbi jogszabályok megszüntetésével e szankciók mind Magyarországon mind Horvátországban dominánssá váltak (lásd Pulszky Ágost, Tauffer Emil: A büntönügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra, Pest, 1867). A magyar királyi hatáskörben levő büntönöket átvette a központi bécsi hatalom, ami Horvátországra is egyaránt vonatkozott (Lepoglava, 1855). A szerző utal Mažuranić bán törekvéseire a kiegyezés keretében nyújtott horvát autonómia és büntetőjogi törvényhozás modernizációs érvényesítésére nézve.

III.

A horvát jogtörténeti kutatások és álláspontok

1. A kötet egyik horvát szerzője, Dalibor Čepulo tanulmányában (31–103.) kiemeli, hogy a horvátoknak a rendi korszakban a *rendi parlamentjük* által, és a *rendi kiváltságok* révén *emelt szintű autonómiájuk* volt a *magyar királyságon belül*. Az együttéléshez hozzájárult az is, hogy a horvátoknak a magyarokkal közös királyuk volt, valamint az is, hogy a horvát rendek részt vettek a *rendi magyar országgyűlés* munkájában. Az 1848-as események során a *horvát nemzeti mozgalom megerősödött és a horvát szabor*

követelte Horvátország önállóságát. Ezeknek a törekvéseknek azonban az 1867. évi *osztrák–magyar kiegyezés útját állta*. Utal arra, hogy 1873-tól Ivan Mažuranić, a képzett jogász, számos jogszabály-módosítási javaslatot tett Horvátország autonómiájának növelése céljából. *Khuen-Hédervári* horvát bán a nyolcvanas évektől a horvát *gazdaságfejlesztést* támogatta. Így került sor 1918-ban a *magyar–horvát kiegyezései alkotmány* megfogalmazására, mely azonban nem lépett hatályba. Čepulo tanulmányában részletesen elemzi e tervezet normatív tartalmát. Egyébként hivatkozik – többek között – Hecka László szabadkai-szegedi történésznek a *nyolcszáz éves magyar–horvát államjogi együttéléséről és kapcsolatokról* szóló horvát nyelven is megjelent (2011) könyvére.

2. A következő figyelmet érdemlő tanulmány Ivan Kosnica munkája, mely a Horvát-Szlavónország lakosainak állampolgárságát taglalja a kiegyezései korszakban (1868–1918) (187–219.). A szerző hivatkozik az 1868. évi magyar–horvát kiegyezési törvényre, melynek 10. szakasza szerint a magyar királyi korona országaiban az állampolgárság biztosított, beleértve a kettős állampolgárság lehetőségét, pontosabban, a magyar–horvát állampolgárságot. Ugyanis az osztrák–magyar kiegyezés eredményeképpen, a kettős monarchia bevezetésével lehetővé vált, hogy a magyar királyság területén az állampolgárok felvegyék a magyar állampolgárságot, ami Horvát-Szlavónország tekintetében a magyar–horvát állampolgárság felvételét jelentette. Hivatkozik az 1880. évi törvényre, mely szerint az állampolgárság a jus sanguinis elve alapján valósul meg. A rendes állampolgárság a horvát bán jóváhagyása, a rendkívüli pedig a királyi egyetértés útján valósul meg. A szerző megállapítja, hogy Horvát-Szlavónország önálló állampolgárságot nem adhatott, mivel önálló államiséggel, magas fokú autonómiája ellenére, nem rendelkezett. Ő azonban úgy gondolja, hogy a magyar állampolgárság felvételével, a horvátok az osztrák birodalomhoz tartozásukat fejezték ki.

3. Vlasta Švoger és Jasna Turkal társszerzők a *horvát sajtószabadságról* értekeznek, a 19. század harmincas éveitől a nyolcvanas évek közepéig, beleértve a törvényi jogszabályokat és a jogalkalmazást (293–344.). A horvát törvényi jogszabályokat az osztrák és a magyar jogszabályokkal hasonlítja össze, különös tekintettel az alkotmányosság 1860/1861. évi (Októberi Diploma, 1861. évi februári császári pátens, továbbá a magyar Országbírói Értekezlet fényében történő) helyreállítására. Utal arra, hogy az 1852. évi sajtótörvény a kiegyezés után is hatályban maradt.

IV.

Összegzés helyett

Megállapítható, hogy rendkívül értékes kötetről van szó, mely tartalmazza az osztrák, a magyar és a horvát közjogi kapcsolatok jogtörténeti tudományos elemzését – az 1848 előtti, a neoabszolutizmus és a kiegyezés kora ide-

jén. Különös figyelmet érdemel a szerzők kutatási eredménye, mely szerint a dualizmus korában kifejezésre jutott a jogállamiság felé, az abszolút hatalom relativizálására irányuló törekvés. A kutatás tárgyában a történettudományok közeledése tapasztalható. A könyv abban is hozzájárulást jelent a dualizmus kori közjogi kapcsolatok

vizsgálatához, hogy a korabeli oksági körülményekre való tekintettel, a korábban kényesnek számító témák is tárgyalást nyertek. A könyvben kifejezésre jutott az eltérő álláspontok okainak ismertetése, értékelése, továbbá a jog konfliktusmegelőző, konfliktuscsökkentő és -megoldó szerepe.

KORMÁNYZÁSTAN

Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz

SZERZŐ:

Sárközy Tamás

„Az államtanból, a közjogból és a politikatudományból nőtt ki a polgári államokban az elmúlt fél évszázadban a kormányzástan (governológia), mint interdiszciplináris alkalmazott társadalomtudomány, némileg másként az Amerikai Egyesült Államokban és másként a kontinentális Európában, részben Franciaországban, részben Németországban. Ez a diszciplína az 1990-es évek végétől megjelent a magyar társadalomtudományokban is és lassan megindult – főleg speciális kurzusokon – a kormányzástan oktatása is, a magyar egyetemeken.

Ez a kormányzástan tárgyát és jellegét bemutatni kívánó munka elsősorban a közgazdasági és közigazgatási mesterképzés alátámasztását kívánja szolgálni, de talán képes lehet a kormányzás problémái iránt érdeklődő szélesebb közönség igényeit is kielégíteni. A könyvben tehát keveredik a tankönyvi és a monografikus jelleg.”

Részlet a könyv előszavából



Ára: 5000 Ft

A MAGYAR FIZETÉSKÉPTELENSÉGI JOG KÉZIKÖNYVE I-II.

Hatodik, hatályosított kiadás

SZERZŐ:

Juhász László

A gyakorlati szakemberek által kedvelt kézikönyv előző, 2014. őszi ötödik kiadása óta a Cstv.-t érintő jelentős mértékű módosítás ugyan nem történt, a gyakorlatban azonban fontos változások következtek be, amelyek indokoltá tették a kommentár frissítését. A legfontosabb jogszabályváltozások a „modernizációhoz” köthetőek: hatályba lépett ugyanis a felszámolási eljárásban az adós vagyontárgyainak elektronikus értékesítéséről szóló 17/2014. (II. 3.) Korm. rendelet, amely alapvetően változtatta meg az értékesítések rendszerét, továbbá 2016. július 1-jétől alkalmazandó a Pp. elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó megújított szabályrendszere, amely a csőd- és felszámolási eljárásokat is érinti. Ezen túlmenően jelentős mértékben módosult a bírói gyakorlat sok olyan jogértelmezési kérdésben, amelyekre a korábbi kiadás még nem tudott kitérni. Ilyennek tekinthető például a felszámoló státusza, a vagyont terhelő (körülrással meghatározott) zálogjog rögzülése, a hivatalból történő eljárás mind a csőd-, mind a felszámolási eljárásban. A Kúria továbbá számos izgalmas döntést hozott, melynek ismerete nélkülözhetetlen a hétköznapi munkában.



Ára: 16 000 Ft

Megjelent!

A MAGYAR MAGÁNCSDŐ KÉZIKÖNYVE

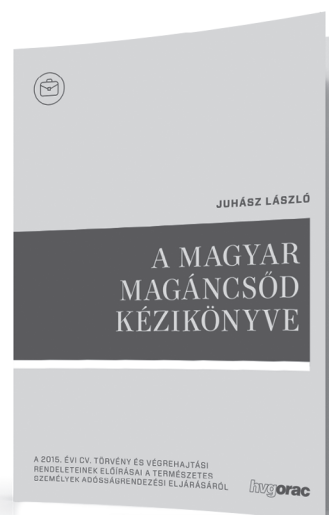
SZERZŐ:

Juhász László

2015. szeptember 1-jén lépett hatályba a természetes személyek adósságrendezési eljárásáról szóló 2015. évi CV. törvény (rövidítve: Are. tv.), amely régi hiányt pótolva megkísérli a magánszemélyek, egyéni vállalkozók, őstermelők eladósodásából adódó helyzeteket kezelni. Juhász László, A magyar fizetési képtelenségi jog kézikönyve szerzőjének a magáncsődökről írt szakkönyve segít eligazodni a törvény szerzőgázó, sokszor nehezen értelmezhető előírásaiban.

A kézikönyv mind a törvény, mind az eddig megjelent tizenhét végrehajtási rendelet szövegét feldolgozza, a szerző a kommentárt úgy állította össze, hogy mind az ügyvédek, mind a jogkereső adósok, de adott esetben az ilyen ügyekkel foglalkozó bírák, a családi csőd-védelem dolgozói is használhassák. A kézikönyv az első és jelenleg az egyetlen elérhető olyan munka, amely a magáncsőd intézményét dolgozza fel.

A magyar fizetési képtelenségi jog kézikönyve I-II. és A magyar magáncsőd kézikönyve együttesen: 20 000 Ft



Ára: 6000 Ft

**Megjelenés:
2017. február**

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14. FAX: (36-1) 349-7600 TELEFON: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu

www.hvgorac.hu

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

AZ ÁKR. ÉS A KP. KOMMENTÁR MEGVÁSÁROLHATÓ KÜLÖN-KÜLÖN KÉZIKÖNYVKÉNT

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS MAGYARÁZATA

- 2018. január 1-jén hatályba lép az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, rövidítve az „Ákr.”.
- Az új kódex feladata, hogy a megszámlálhatatlan módosításon átesett és emiatt koherenciáját veszített Ket. helyébe lépjen.
- A kommentár szerzői csapatának gerincét a Kúria közigazgatási bírái alkotják, kiegészülve az új szabályozás előkészítésében fontos szerepet betöltő IM főosztályvezetővel és a NMHH jogi igazgatójával.

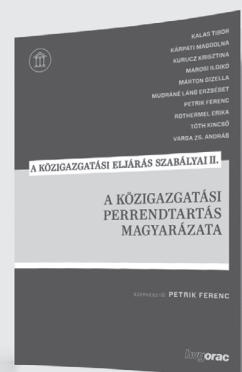
Ára: 9000 Ft



A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS MAGYARÁZATA

- A közigazgatási per 2018-tól többé már nem egy különleges eljárás a polgári perek rendszerében, kikerül ugyanis a Pp.-ből, és külön kódexben kerül szabályozásra. Elfogadás alatt áll a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény, rövidítve a „Kp.”.
- A Kp. létrehozta a közigazgatási perjog önálló és egyedi szabályrendszerét, eközben új fogalmi rendszert és új jogintézményeket vezet be.
- A kommentár szerzői csapatának gerincét a Kúria közigazgatási bírái alkotják, kiegészülve két közigazgatási jogász alkotmánybíróval.

Ára: 9000 Ft



VAGY

ELŐFIZETHETŐ EGYBEN „A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI” KAPCSOS KOMMENTÁRKÉNT.



A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI

- A kapsos kommentár egyben tartalmazza a közigazgatási eljárás két szakaszát: a hatósági és a bírósági eljárást.
- A kiadó a jövőben előfizetés keretében pótlapcsomagokkal aktualizálja a kommentárt.
- A kommentár szerkesztője Petrik Ferenc jogtudós, nyugalmazott kúriai kollégiumvezető.

Ára: 16 000 Ft

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%



SUMMARY

Imre Forgács:

No Man's Land in the Law: The Global Company

Legislation lags behind the most powerful transnational companies all over the world. In consequence of their technological monopoly and expertise giant leaders of information society and finances are capable of shaping even their own markets although this must be the sole responsibility of the elected governments. Nevertheless the economic governance is concentrated in the hands of their owners and CEO's who decide on nearly 60 percent of the global GDP and almost exclusively rule the digital world (Big Data). Until now, most of the governments failed to regulate effectively the flourishing sharing economy (Airbnb, Uber). The lack of single competition law, the weaknesses of global fusion control, and the expanding base erosion and profit shifting (BEPS) are alarming and press for the EU and other transnational legislators' responses.

Balázs Rigó:

The Roots of Sir Robert Filmer's Patriarchal Theory of State in the Aspects of Early Modern Intellectual History

This article describes the evolution of Sir Robert Filmer's main work the Patriarch. Due to the literature the process of the development of patriarchy is originated in the rule of Dei Gratia i.e. the divine rights of kings, the theory of social contract, the parliamentarism and the sovereignty of the people. This article, moreover, uncovers another main phenomenon that should be considered as a key factor of patriarchy, and explains why patriarchy evolved in the British Isles and not in the continent. The new approach reveals the change of the attitude of the new humanist man, and this leads us to have another demand for a king that is the father of the nation. In this way, Filmer's conservative ideas are in another spectre, and is much more embodied into the contemporary intellectual history than into the liberal criticism.

Annamária Csilla Gyüre:

Legal Foundations of Climate Protection

Global warming and its accompanying phenomena are decisive contemporary challenges for us. For their severe economic and social effects, the law must react, too. Thus, climate protection law was created, which is rather complex regulatory field now. Its goals and principles, its whole value-system is the ecological approach, which, however, may be enforced by law only to a restricted degree. Therefore, climatic aspects must be considered in other policies and legal fields (integration), so harmonizing the regulatory methods and tools of different affected legal branches, which shall lead to the desired outcome: reaching sustainability.

ZUSAMMENFASSUNG

Imre Forgács:

Niemandland im Recht: das globale Unternehmen

Gesetzgebung liegt weltweit hinter den einflussreichsten internationalen Unternehmen zurück. Die Informationsgesellschaft und die führenden Riesenunternehmen der Finanzbranche – dank ihrer Monopolstellung und ihres Fachwissens – sind in der Lage, ihre eigenen Märkte zu steuern, obwohl die Verantwortung dafür bei den gewählten Regierungen liegt. Die wirtschaftliche Führung konzentriert sich dennoch in den Händen der Eigentümer und des Managements dieser Unternehmen, die über 60% des globalen Bruttoinlandsprodukts disponieren und die digitalen Daten (Big Data) fast ausschließlich besitzen. Die meisten Regierungen konnten nicht einmal die sogenannte „sharing economy“ (Airbnb, Uber) wirksam regeln. Das Fehlen einer gemeinsamen wettbewerbsrechtlichen Regelung, Mängel bei der globalen Fusionskontrolle, Steuerflucht und Gewinnverlagerung (BEPS) sind besorgniserregend und benötigen eine Reaktion von der EU und von anderen supranationalen Gesetzgebern.

Balázs Rigó:

Die Wurzeln der patriarchalischen Staatstheorie von Sir Robert Filmer im Hinblick auf die Geistesgeschichte in der Frühneuzeit

Die Studie beschreibt die Entwicklung des Patriarchen aufgrund des Hauptwerks von Sir Robert Filmer. Laut Fachliteratur ist der Prozess der Entwicklung des Patriarchalismus aus 'dei gratia' (d. h. Gottesgnadentum der Herrschaften), der Theorie des Gesellschaftsvertrags, dem Parlamentarismus und der Souveränität des Volkes abzuleiten. Die Studie beschreibt aber auch eine neue Erscheinung, die als Schlüsselfaktor des Parlamentarismus in Betracht gezogen werden sollte. Dieser neue Gesichtspunkt erklärt, warum Patriarchalismus sich auf den britischen Inseln und nicht auf dem Kontinent entwickelt hat. Diese neue Auffassung zeigt die Veränderung des Verhaltens des neuen, humanistischen Menschen. Diese neue Attitüde führt zu einer weiteren Forderung, und zwar den König als den Vater der Nation zu sehen. Auf dieser Weise rücken Filmers konservative Ideen in eine ganz neue Beleuchtung, und sie können sogar als Teil der modernen Geistesgeschichte und nicht als Zielscheibe der liberalen Kritik angesehen werden.

Annamária Csilla Gyüre:

Grundlagen des Klimaschutzrechts

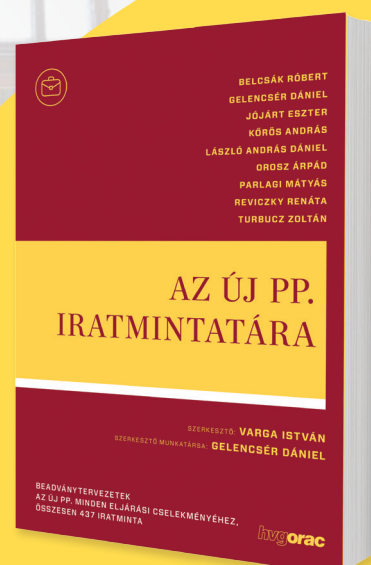
Die globale Erwärmung und ihre Begleiterscheinungen zählen zu den bedeutendsten ökologischen Herausforderungen unserer Zeit. Wegen ihrer schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen ist auch das Rechtssystem zur Reaktion gezwungen. Deshalb wurde das Klimaschutzrecht ins Leben gerufen, und es entwickelte sich zu einer komplexen Regelung. Seine Ziele und Grundsätze bzw. seine Werte beruhen auf einem ökologischen Ansatz, der aber vom Rechtssystem nur begrenzt durchgesetzt werden kann. Besonders wichtig ist deshalb, die Aspekte des Klimaschutzes in anderen Politikbereichen und Rechtsgebieten in Betracht zu ziehen (Integration) und die Regulierungsmethoden bzw. die Regulierungsinstrumente dieser Gebiete harmonisiert anzuwenden, denn diese könnten zum Erreichen des gewünschten Ziels der Nachhaltigkeit beitragen.



Az új Pp.-hez nagykommentárt és 437 iratmintát kínálunk



**KOMMENTÁR
+
IRATMINTATÁR**
csomagban:
20 000 Ft



A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-II.

- Szerkesztő: Varga István tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék), ügyvéd, a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság tudományos titkára.
- Lektor: Németh János professzor emeritus, a Kodifikációs Főbizottság elnöke, az Alkotmánybíróság volt elnöke.
- Szerzők: a törvény előkészítéséért felelős kodifikációs téma- és munkabizottsági elnökök és tagok, mintegy 30 szakértő.
- A nagykommentár nem csak az új Pp.-t, hanem a kapcsolódó jogszabályokat is, a teljes jogi környezetet mutatja be.

Az új Pp. iratmintatára

- Beadványtervezetek az új Pp. minden eljárási cselekményéhez, összesen 437 iratminta.
- A bírói, ügyvédi, közjegyzői és a tudományos szféra kiemelkedő képviselőinek közreműködésével készült eljárásjogi iratmintatár.
- A hatályos Pp.-nél bonyolultabb jövőbeni szabályozás számos újszerű rendelkezést tartalmaz. A kötet segítséget nyújt, hogy a jogi képviselők beadványai az új törvény hatálybalépését követően befogadhatóak legyenek.
- Tartalmaz európai uniós, illetve nemzetközi jogi aktusok alapján készült mintákat is.

Ára:
15 000 Ft

ujpp.hu
hvgorac.hu

Ára:
9000 Ft